

BMWi-Forschungsvorhaben (11/00):

**Optionen, Chancen und Rahmenbedingungen
einer Marktöffnung für eine nachhaltige
Wasserversorgung**

- Endbericht -

Juli 2001

Gutachter:

- Prof. Dr. Hans-Jürgen Ewers (Projektleitung)
- Prof. Dr. med. Konrad Botzenhart
- Prof. Dr. Martin Jekel
- Prof. Dr. Jürgen Salzwedel
- Ecologic, Dipl.-Ing. R. Andreas Kraemer

Unter Mitarbeit von:

- Dipl.-Vw. Bettina Mankel
- Dipl.-Ing. Wenke Hansen
- Dipl.-Vw. Eduard Interwies
- Priv.-Doz. Dr.-Ing. Klaus Johannsen
- RA Dr. Christian Scherer-Leydecker
- RA Dr. René Voigtländer
- Nadine Herbke

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Abbildungsverzeichnis	IV
Tabellenverzeichnis	IV
Hintergrund des Forschungsvorhabens	1
Zusammenfassung der Ergebnisse	3
I. Rahmenbedingungen	10
1. Besonderheiten der Trinkwasserversorgung	10
2. Zur gegenwärtigen Ordnung der Trinkwasserversorgung in Deutschland	11
2.1 Marktstrukturen	11
2.2 Rechtlicher Rahmen	14
2.2.1 Wasserversorgung als kartellrechtlicher Ausnahmehereich	14
2.2.2 Wasserversorgung als Aufgabe der kommunalen Selbstverwaltung	16
2.2.3 Kommunalwirtschaftliches Örtlichkeitsprinzip	18
2.2.4 Preisaufsicht in der Wasserversorgung	18
2.2.5 Regulierung der Trinkwassergüte	19
2.2.6 Regulierung im Gewässerschutz	20
2.3 Kritische Würdigung	22
3. Situation der Trinkwasserversorgung in ausgewählten europäischen Staaten	25
3.1 Niederlande	25
3.2 Frankreich	26
3.3 England und Wales	27
4. Aktuelle Entwicklungen des europäischen Rechts	31
4.1 Vergaberichtlinien	31
4.2 Transparenzrichtlinie	32
4.3 Konzessionsrichtlinie	32
4.4 Mitteilung der Kommission zur Daseinsvorsorge	33
4.5 Wasserrahmenrichtlinie	34

II. Ziele einer stärkeren Marktöffnung in der Wasserversorgung	35
III. Szenarien	37
1. Mögliche Maßnahmen für mehr Wettbewerb in der Trinkwasserversorgung: Szenarienbildung	37
1.1 Szenario 1: <i>Wettbewerb im Markt</i>	37
1.2 Szenario 2: <i>Wettbewerb um den Markt</i>	38
1.3 Gesetzgeberische Zuständigkeiten	40
2. Szenario 1: Folgenabschätzung und Handlungsbedarf	41
2.1 Formen des <i>Wettbewerbs im Markt</i>	42
2.1.1 Wettbewerb durch Eigenversorgung	42
2.1.2 Wettbewerb durch freien Leitungsbau	42
2.1.3 Wettbewerb durch gemeinsame Netznutzung	43
2.1.4 Wettbewerb durch die Einschaltung von Zwischen- händlern	44
2.2 Wirtschaftliche Folgen und Handlungsbedarf	45
2.3 Folgen für den Gesundheitsschutz und Handlungsbedarf	48
2.4 Folgen für den Umweltschutz und Handlungsbedarf	52
2.5 Folgen für die Kommunen und Handlungsbedarf	57
3. Szenario 2: Folgenabschätzung und Handlungsbedarf	57
3.1 Wirtschaftliche Folgen und Handlungsbedarf	57
3.2 Folgen für den Gesundheitsschutz und Handlungsbedarf	59
3.3 Folgen für den Umweltschutz und Handlungsbedarf	59
3.4 Folgen für die Kommunen und Handlungsbedarf	60
4. Zur Vereinbarkeit von <i>Wettbewerb im Markt</i> und <i>Wettbewerb um den Markt</i>	61
IV. Weitere Maßnahmen und ihre Wirkungsweise	63
1. Schaffung von Rahmenbedingungen für die materielle Privatisierung („Angebotsgesetzgebung“)	63
2. Wettbewerbsorientierte Regulierung	64
3. Lockerung des kommunalwirtschaftlichen Örtlichkeitsprinzips	66
4. Zusammenschluss von Unternehmen zu Zweckverbänden	67
5. Steuerliche und rechtliche Gleichbehandlung von Wasserversorgung und Abwasserentsorgung	68
6. Benchmarking	68
Literaturverzeichnis	70

Abbildungsverzeichnis

	Seite
Abbildung 1 Unternehmensformen in der Wasserversorgung in Deutschland, 1997	12
Abbildung 2 Investitionen in der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung in England und Wales, 1981-1995	30

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1	Trinkwasser-, Strom- und Gasversorgung im Vergleich	10
Tabelle 2	Ausschließliche Konzessions- und Demarkationsverträge gem. § 103, 103 a GWB a.F. nach Ländern	16
Tabelle 3	Umsatz der Unternehmen im Wassermarkt	24

Hintergrund des Forschungsvorhabens

Nach der Aufhebung des kartellrechtlichen Ausnahmereichs für Strom und Gas stellt sich nun auch für die Trinkwasserversorgung in Deutschland die Frage, ob Maßnahmen zur Verstärkung des Wettbewerbs einen Beitrag zu einer Veränderung der Unternehmensstrukturen und zu einer Effizienzerhöhung leisten können. Ziel des vom Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie in Auftrag gegebenen Forschungsvorhabens war es, Optionen für eine stärkere Marktöffnung aufzuzeigen und deren Folgen für Unternehmen, Beschäftigte, Verbraucher, Kommunen, Gesundheits- und Umweltschutz abzuschätzen. Dabei ging es in der ursprünglichen Aufgabenstellung zunächst nur um die Aufhebung des kartellrechtlichen Ausnahmereichs durch Streichung von § 103 GWB a.F. Da sich gezeigt hat, dass dieser Schritt in der Trinkwasserversorgung alleine wenig Wirkung entfalten wird, wurde die Untersuchung auf weitere Maßnahmen ausgedehnt, die grundsätzlich geeignet sind, Kostensenkungspotenziale aufzudecken und die internationale Wettbewerbsfähigkeit deutscher Anbieter zu verbessern. Entsprechend wurde auch der Titel des Forschungsvorhabens geändert (ursprünglich: „Wären bei einer Streichung des kartellrechtlichen Ausnahmereichs für Trinkwasser Begleitregelungen erforderlich, um eine nachhaltige Wasserversorgung sicherzustellen, und wenn ja welche?“). Gegebenenfalls bestehende Lücken im Regulierungsrahmen sollten identifiziert und Empfehlungen zur flankierenden Gestaltung der Rahmenbedingungen entwickelt werden, welche zur Bewältigung gesellschaftlich unerwünschter Nebeneffekte einer wettbewerblichen Neuordnung der Wasserversorgung erforderlich sind. Die Abwasserentsorgung wurde auftragsgemäß nur insoweit angesprochen, wie durch Veränderungen des rechtlichen Rahmens Hemmnisse bei der Zusammenfassung von Wasserversorgung und Abwasserentsorgung in einem Unternehmen abgebaut werden. Bei der Bearbeitung des Forschungsvorhabens waren die verfassungsrechtlichen Grenzen einer Marktöffnung zu beachten.

Mit der Bearbeitung des Forschungsvorhabens wurde ein interdisziplinär besetztes Gutachterteam beauftragt, das sich wie folgt zusammensetzt:

- Prof. Dr. med. Konrad Botzenhart (Wasserhygiene), Hygiene-Institut der Universität Tübingen,
- Prof. Dr. Hans-Jürgen Ewers (Ökonomie), TU Berlin,
- Prof. Dr.-Ing. Martin Jekel (Wasserchemie), TU Berlin,
- Prof. Dr. Jürgen Salzwedel (Recht), Norton Rose Vieregge, Köln,
- Ecologic, R. Andreas Kraemer (internationale Erfahrungen, Umwelt), Berlin.

Dem Bericht liegt das vorläufige Thesenpapier der Gutachter vom 21. Februar 2001 zu Grunde. Es wurde auf einem Workshop am 27. März 2001 im Bundesministerium für Wirtschaft in Berlin vorgestellt und mit Experten aus Verwaltung, Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Verbänden diskutiert. Die beim Workshop vorgetragenen Argumente wurden bei der Überarbeitung des Gutachtens ebenso berücksichtigt wie schriftliche Stellungnahmen zum Papier und die Ergebnisse von Gesprächen mit Interessensvertretern, die nach der Erstellung des Thesenpapiers stattgefunden haben.

Der vorliegende Endbericht ist wie folgt aufgebaut: Zunächst werden die Besonderheiten der Wasserversorgung im Vergleich zur Strom- und Gasversorgung, die gegenwärtige Ordnung der Wasserversorgung in Deutschland und der sich daraus ergebende Reform-

bedarf, die internationalen Erfahrungen mit unterschiedlichen Regulierungs- bzw. Wettbewerbsmodellen sowie die aktuellen Entwicklungen des europäischen Rechts dargestellt. Anhand von Szenarien werden die möglichen Folgen von mehr *Wettbewerb im Markt* und *Wettbewerb um den Markt* erörtert. Schließlich werden weitere Maßnahmen aufgezeigt, die - unabhängig von den in den beiden Szenarien diskutierten Maßnahmen – gegebenenfalls zu einer Erhöhung der Effizienz der Wasserversorgung beitragen können.

Zusammenfassung der Ergebnisse

Die vergleichsweise hohe Qualität des Leistungsangebotes deutscher Wasserversorger ist weitestgehend unumstritten. Eine höhere Wettbewerbsintensität soll die Anbieter zwingen, Rationalisierungspotenziale verstärkt zu nutzen und die Kostenvorteile in Form von niedrigeren Preisen an die Verbraucher weiterzugeben, Größen- und Verbundvorteile zu nutzen, Entscheidungen über den Zuschnitt von Versorgungsgebieten unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu treffen und die Kosten verursachergerecht bei den Verbrauchern anzulasten. Schließlich soll die internationale Wettbewerbsfähigkeit deutscher Anbieter von Wasserversorgungsleistungen verbessert werden. Eine stärkere Marktöffnung führt im allgemeinen nicht dazu, dass umwelt-, gesundheits- oder verteilungspolitische Ziele notwendig schlechter erfüllt werden als dies bislang der Fall ist, sofern die geltenden Vorschriften für die Trinkwasserqualität durchgesetzt werden und das auch heute schon bestehende Defizit eines unzureichenden flächendeckenden Gewässerschutzes beseitigt wird. Die bestehenden Defizite sowie der sich daraus ergebende flankierende Handlungsbedarf werden benannt.

Eine stärkere Marktöffnung kann zum einen darauf gerichtet sein, den Wettbewerb um Endverbraucher zu intensivieren, indem rechtliche Regelungen, die den Zutritt zu Versorgungsgebieten anderer Anbieter behindern, aufgehoben werden (*Wettbewerb im Markt*), zum anderen kann sie zum Ziel haben, die Anbieter im Wettbewerb um das zeitlich befristete Recht zur Wasserversorgung in einem Versorgungsgebiet zur Abgabe innovativer, kostengünstiger Angebote anzuhalten (*Wettbewerb um den Markt*). Darüber hinaus kann die Effizienz der Trinkwasserversorgung durch eine Reihe weiterer Maßnahmen erhöht werden, die unabhängig oder ergänzend zu den beiden genannten Formen des Wettbewerbs ergriffen werden können.

Wettbewerb im Markt kann in der Wasserversorgung durch den Bau von Sticleitungen an den Versorgungsgebietsgrenzen oder durch die gemeinsame Nutzung vorhandener Netze ausgeübt werden. Auch eine Erweiterung der Möglichkeit von Großverbrauchern, sich für die Wassergewinnung in eigenen Anlagen zu entscheiden, trägt dazu bei, dass der Wettbewerbsdruck auf das etablierte Unternehmen erhöht wird. Dabei wird die aus dem Wegfall bestehender rechtlicher Marktzutrittschranken resultierende Zunahme an tatsächlicher oder potentieller Konkurrenz die dem Wettbewerb ausgesetzten Anbieter von Trinkwasser dazu veranlassen, Rationalisierungspotenziale aufzudecken und diese stärker als bislang zu nutzen. Es ist mit einer stärkeren Konzentration auf der Anbieterseite zu rechnen, die es erlaubt, Größenvorteile auszuschöpfen. Zu erwarten ist weiterhin, dass die Entscheidung über den Zuschnitt von Versorgungsgebieten im Wettbewerb weniger nach administrativen Gesichtspunkten und eher nach technisch-wirtschaftlichen Gesichtspunkten getroffen wird. Aufgrund der Besonderheiten der Trinkwasserversorgung sowie der daraus resultierenden Kostenstrukturen ist jedoch davon auszugehen, dass *Wettbewerb im Markt* nicht die gleiche Intensität erreichen wird wie etwa in der Stromwirtschaft. Entsprechend werden auch nach einer Aufhebung rechtlicher Marktzutrittschranken Monopolbereiche fortbestehen, die dann möglicherweise in privater Hand sind und der ökonomischen Regulierung unterworfen werden müssen (u.a. Netz, Versorgungsgebiete, in denen kein Wettbewerb zustande kommt, gebundene Kunden). Unter dem gegenwärtigen Ordnungsrahmen wird *Wettbewerb im Markt* behindert, sofern

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

Entsprechend muss eine Aufhebung des kartellrechtlichen Ausnahmereichs für die Trinkwasserversorgung (§ 103 GWB a.F.) so lange wirkungslos bleiben, wie die Gemeinden vom Selbstverwaltungsrecht auf Wasserversorgung als Teil der kommunalen Daseinsvorsorge Gebrauch machen und Anschluss- und Benutzungszwänge greifen. Haben Städte und Gemeinden die Wasserversorgung hingegen vollständig oder teilweise veräußert und den bestimmenden Einfluss auf den Inhalt der Versorgungsbedingungen für die Laufzeit des Konzessionsvertrages aufgegeben, entfällt auch die Möglichkeit, Anschluss- und Benutzungszwänge zugunsten des privaten Anbieters zu verhängen.

Wettbewerb um den Markt findet bereits heute statt, wenn sich die Gemeinde dafür entscheidet, die Wasserversorgung zeitlich befristet einem privaten Dritten zu übertragen und diesen im Ausschreibungswettbewerb zu ermitteln. Die Ausschreibung der Trinkwasserversorgung bietet die Möglichkeit, die Anbieter in Wettbewerb um innovative, kostengünstige Versorgungslösungen zu setzen. Dabei können Größenvorteile auch bei dezentralen Versorgungsstrukturen genutzt werden. Mit zunehmender Unternehmensgröße und Finanzkraft verbessern sich gleichzeitig die Chancen deutscher Wasserversorgungsunternehmen im Wettbewerb auf internationaler Ebene. Sie können Erfahrungen mit entsprechenden Verträgen im Inland sammeln. Aus Sicht der Gemeinden erlaubt die Delegation von Versorgungsleistungen eine schnelle und unbürokratische Mittelbeschaffung für anstehende Investitionen sowie eine bessere Leistungserfüllung durch die Einbeziehung von Fachpersonal, das versorgungsgebietsübergreifend tätig ist. Der Landesgesetzgeber könnte Ausschreibungspflichten auch für den Fall einführen, dass sich die Gemeinde dazu entscheidet, einen Dritten mit der Versorgung der Verbraucher zu beauftragen. Nach geltendem Recht ist die Gemeinde in der Vergabeentscheidung weitestgehend frei. Außerdem sollten Ausschreibungspflichten für Fälle vorgesehen werden, in denen die Versorgungsstrukturen in einer Gemeinde offensichtlich unwirtschaftlich sind. Die Unwirtschaftlichkeit der Versorgungsstruktur kann etwa im Rahmen eines obligatorischen Wirtschaftlichkeitsvergleichs festgestellt werden. Mögliche Auslöser für die Pflicht zur Teilnahme an einer entsprechenden Wirtschaftlichkeitsprüfung können die dauerhafte Notwendigkeit staatlicher Zuschüsse, die Überschreitung bestimmter Höchstgrenzen für den Wasserpreis unter vergleichbaren Versorgungsbedingungen sowie die wiederholte Ablehnung von Anträgen auf Befreiung vom Anschluss- und Benutzungszwang sein. Dabei kann die Ausschreibung so ausgestaltet werden, dass ein Systemwechsel nur dann vorgenommen wird, wenn die Kosten der neuen Versorgungslösung plus die beim Steuerzahler verbleibenden Kosten für nicht mehr benötigte, abzuschreibende Investitionen unter den Kosten des bestehenden Systems liegen. Eine höhere Gesamtbelastung für Steuerzahler und Verbraucher wird dadurch vermieden. Um die Gemeinden im Fall der Aufgabenübertragung auf Dritte vor Versorgungsausfällen zu schützen, sollten die Vorschriften der Landeswassergesetze über die Wasserversorgung ergänzt werden. Auch für die Regelung der Zugriffsmöglichkeiten von Gemeinden auf die Versorgungsanlagen während und nach Ablauf der Konzessionsfrist ist eine landesrechtliche Regelung der Ausübung konzessionsvertraglicher Vorbehalte vorzuziehen.

Eine Entscheidung für eine der Wettbewerbsformen (*Wettbewerb im Markt* oder *Wettbewerb um den Markt*) erscheint vor dem Hintergrund des bestehenden Rechtsrahmens nicht erforderlich. Vielmehr ist denkbar, dass sich Städte und Gemeinden für unterschiedliche Lösungswege entscheiden (kommunale Leistungserstellung, Übertragung auf einen privaten Dritten, Verzicht auf maßgebliches Bestimmungsrecht durch Teil- oder Vollprivatisierung). Der deutsche Wassermarkt ist bereits heute durch den Wettbewerb unterschiedlicher Systeme gekennzeichnet. Dabei wäre eine Streichung von § 103 GWB a.F. mit der Ausschreibung der Wasserversorgung wohl durchaus vereinbar. Die Möglichkeit der Gemeinden, Anschluss- und Benutzungszwänge zugunsten eines privaten Dritten zu verhängen, bleibt von der Aufhebung des kartellrechtlichen Ausnahmereichs unberührt, soweit die Kommune während der Vertragslaufzeit entscheidenden Einfluss auf die Einrichtung behält. Sofern für den Versorger die Gefahr besteht, im Rahmen der Liberalisierungsklausel der AVBWasserV einzelne Verbraucher zu verlieren, müsste ein privater Anbieter in der Lage sein, die sich daraus ergebenden Risiken zu kalkulieren und in sein Angebot einzubeziehen. Gleichzeitig muss sichergestellt sein, dass Wasserversorgungsunternehmen im kommunalen Eigentum nur dann in Versorgungsgebiete privater Anbieter eindringen dürfen, wenn das Landesrecht die Gegenseitigkeit verbürgt (Reziprozität). Außerdem sollten die rechtlichen Voraussetzungen geschaffen werden, um in gut begründeten Ausnahmefällen (Erhalt der Systemstabilität) Wettbewerbsbeschränkungen zuzulassen.

Schließlich sollten eine Reihe von Maßnahmen - unabhängig von einer stärkeren Öffnung des Wassermarktes für den Wettbewerb - ergriffen werden. Hierzu zählen:

- Die Schaffung eines Ordnungsrahmens für die Wasserversorgung durch Unternehmen, die sich teilweise oder vollständig im privaten Eigentum befinden und sich dem Zugriff der Städte und Gemeinden entziehen, durch den Bundesgesetzgeber („Angebotsgesetzgebung“). Es ist davon auszugehen, dass die mit einer entsprechenden Regelung geschaffene Rechtssicherheit die Entscheidung der Kommunen für eine materielle Privatisierung begünstigt. Ordnungspolitisch problematisch ist in diesem Zusammenhang der Trend zu sogenannten gemischtwirtschaftlichen Unternehmen. Hierbei verbindet sich das Interesse privater Anteilseigner an Monopolrenten mit effizienzmindernden Organisations- und Entlohnungsformen öffentlicher Unternehmen und dem Wunsch des öffentlichen Anteilseigners, mit dem Unternehmen nicht-erwerbswirtschaftliche Ziele durchzusetzen. Bei Unternehmen, die über eine Monopolstellung verfügen, muss davon ausgegangen werden, dass dieser Interessenkonflikt zu Lasten der Verbraucher gelöst wird.
- Der Übergang zu einer wettbewerbsorientierten Preisobergrenzenregulierung (*yardstick competition*). Dabei wird eine Preisobergrenze unter Berücksichtigung der Kostensenkungspotenziale in der Branche festgesetzt. Kostenrelevanten Unterschieden in den Versorgungsbedingungen wird durch Zu- oder Abschläge Rechnung getragen. Ein Anreiz zur Kostensenkung ergibt sich bei den Unternehmen daraus, dass sie die Differenz zwischen Kosten und Preisobergrenze als Gewinn für sich verbuchen können.
- Unter Umständen eine Lockerung des kommunalwirtschaftlichen Örtlichkeitsprinzips. Bei der konkreten Ausgestaltung ist den berechtigten Vorbehalten gegen eine solche Maßnahme Rechnung zu tragen (z.B. Stärkung der Kommunalaufsicht).

- Die Erschließung größenbedingter Kostenvorteile in der Trinkwasserversorgung durch Kooperation mit anderen Gebietskörperschaften und die Gründung von Zweckverbänden bzw. Wasser- und Bodenverbänden.
- Die Aufhebung der steuerlichen und rechtlichen Ungleichbehandlung von Wasserversorgung und Abwasserentsorgung. Auf diese Weise könnte ein Hemmnis bei der Zusammenfassung dieser Leistungen innerhalb eines Unternehmens beseitigt werden. Gegebenenfalls bestehende Verbundvorteile der gemeinsamen Leistungserstellung könnten realisiert werden.
- Der verstärkte Einsatz von Benchmarking. Dieses Instrument kann sowohl für den Wirtschaftlichkeitsvergleich zwischen Versorgungsunternehmen herangezogen werden, um Kostensenkungspotenziale aufzudecken, als auch für den Vergleich anderer Leistungsmerkmale (z.B. Umweltschutz).

Für die Verfolgung der Ziele im Gesundheits- und Umweltschutz besteht ein umfassender Ordnungsrahmen, der für alle Wasserversorgungsunternehmen – unabhängig von der Organisation des Wassermarktes – verbindlich ist. Um eine eventuelle Gefährdung der Trinkwassergüte sowie des Umweltschutzes (in Folge der Zunahme des Wettbewerbs) zu vermeiden, sind Lücken im wasserwirtschaftlichen Ordnungsrahmen ebenso zu beseitigen, wie Defizite im Vollzug des bestehenden umwelt- und gesundheitspolitischen Instrumentariums. Dabei sind die Kosten der Beseitigung von Defiziten im bestehenden System nicht der Liberalisierung anzulasten.

In Abhängigkeit von dem in Rede stehenden Wettbewerbsmodell müssen im Gesundheitsschutz folgende flankierende Maßnahmen erwogen werden:

- Sofern das Landesrecht dem nicht entgegensteht, können Städte und Gemeinden ihre Eigentumsrechte an Wasserversorgungsunternehmen bereits heute teilweise oder vollständig veräußern. Den mit der Privatisierung regelmäßig verbundenen Besorgnissen hinsichtlich der Versorgungssicherheit kann durch die bundesgesetzliche Festlegung von Anforderungen an private Anbieter (u.a. fachliche Qualifikation, Netz- und Anlagenpflege) begegnet werden.
- Die Einzelversorgung von Haushaltskunden unterliegt der Trinkwasserverordnung. Um eventuellen gesundheitlichen Risiken vorzubeugen, könnte aber auch ein versorgerunabhängiger Anschlusszwang für Notstandsfälle im Bundesrecht (z.B. im Infektionsschutzgesetz) erwogen werden. Über Befreiungen muss nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entschieden werden.
- Eine lückenlose Kontrolle der Trinkwasserqualität ist unabhängig von der Organisation der Wasserversorgung erforderlich. Bei Verstößen gegen geltende Vorschriften riskiert der Versorger neben den gesetzlichen Sanktionen auch einen Reputationsverlust, wodurch seine Chancen auf Ausweitung seines Betätigungsfeldes unter Umständen erheblich beeinträchtigt werden. Die Kosten der Kontrolle durch die Gesundheitsämter können durch Eigenkontrollen der Versorgungsunternehmen niedrig gehalten werden. Entsprechende Untersuchungspflichten sind in der Trinkwasserverordnung geregelt.
- Die Entscheidungen über die gemeinsame Netznutzung sollten unter Beachtung des vorhandenen technischen Regelwerks zur hydraulischen und wasserchemischen Gestaltung der Mischung und Verteilung von Wässern sowie hygienischer Belange auf

der Grundlage von Fachgutachten neutraler technischer Prüfinstitute erfolgen. Eine geplante Mischung, die den allgemein anerkannten Regeln widerspricht oder Anlass zur hygienischen Besorgnis gibt, muss untersagt werden. Eine Haftung für durchleitungsbedingte Schäden besteht bereits; entsprechende Regelungen sollten präzisiert werden.

Für den Umweltschutz sind folgende Zusammenhänge zu beachten:

- Von Wasserversorgungsunternehmen erbrachte Maßnahmen, die nicht der Wasserversorgung zugute kommen, müssen in einer wettbewerblichen Ordnung von der öffentlichen Hand erbracht oder aus Steuermitteln honoriert werden. Eine zusätzliche Belastung der Bürger geht von dieser Maßnahme nicht aus, da ihr eine Entlastung bei den Wasserpreisen in mindestens gleicher Höhe gegenübersteht. Im Fall der Delegation können entsprechende Umweltleistungen auch vertraglich festgeschrieben werden. Sofern der Konzessionär gleichzeitig im *Wettbewerb im Markt* steht, muss er hierfür entgolten werden. Die Finanzierung solcher Leistungen über Wassergebühren stellt dagegen einen Verstoß gegen das Prinzip fiskalischer Äquivalenz dar.
- Sofern es sich bei den Leistungen der Wasserversorgungsunternehmen um Kompensationen von Emittenten für unterlassene Umweltschädigung handelt, besteht das überlegene Instrumentarium darin, diesen eine Wirtschaftsweise vorzuschreiben, die den Zielen im Gewässerschutz nicht entgegenläuft. Nach geltendem Recht unterliegen Wasserversorgungsunternehmen innerhalb von Wasserschutzgebieten Ausgleichspflichten gegenüber Land- und Forstwirten. Dort, wo das Wassereinzugsgebiet über das Wasserschutzgebiet hinausgeht, sollten diese zur Deckung gebracht werden, um einer eventuellen Gefährdung der Wassergewinnung entgegenzutreten, solange überlegene Maßnahmen zur Gewährleistung eines flächendeckenden Gewässerschutzes nicht greifen.
- Der Gewässerschutz muss – unabhängig von den Versorgungsstrukturen - flächendeckend auf hohem Niveau sichergestellt werden. Dafür müssen klare Kriterien definiert und durchgesetzt werden, die sich an den Richtlinien für die Trinkwasserschutzgebiete für die weiteren Schutzzonen (Zone III) orientieren sollten. Untersuchungen legen den Schluss nahe, dass der gesamtwirtschaftliche Nutzen der erforderlichen Maßnahmen deren Kosten übersteigt.
- Für kurz- oder mittelfristig nicht mehr benötigte Wassergewinnungsgebiete bietet das Wasserrecht die Möglichkeit, Wasserschutzgebiete aufrechtzuerhalten, um diese für eine künftige Nutzung zu schützen. In jedem Fall sollte eine volle Konzessionsperiode abgewartet werden, bevor ein örtliches Wasserschutzgebiet aufgegeben wird, um irreversible Beeinträchtigungen einer ortsnahen Versorgung zu vermeiden.
- Eine umsichtige und rationale Verwendung von Wasserressourcen und der Erhalt von Ökosystemen wird unter dem bestehenden Bewirtschaftungsregime durch die Begrenzung der bewilligten Entnahmemengen sichergestellt. Dieses System ist auch im Fall einer stärkeren Marktöffnung geeignet, um zu verhindern, dass Wassermengen gewonnen werden, die das ohne Schäden an Ökosystemen entnehmbare Dargebot überschreiten. Sofern es zu regionalen Nutzungskonflikten kommt, können diese – unabhängig von der Organisation der Wasserversorgung - dadurch effizient gelöst werden, dass man die Kosten der Nutzung begrenzt verfügbarer Entnahmerechte (Schattenpreise) den Wassernutzern in Form von Wasserentnahmeentgelten anla-

stet. Die in vielen Bundesländern bereits bestehenden Regelungen sollten dahingehend flexibilisiert werden, dass sie regionale und saisonale Varianzen hinsichtlich der Verfügbarkeit der Ressource sowie die mit einer Entnahme verbundenen Umweltkosten widerspiegeln. Wasserentnahmerechte können im Grundsatz übertragbar (und damit handelbar) ausgestaltet werden.

- Das geltende Recht schreibt die Minimierung von Aufbereitungschemikalien vor. Zu den bestehenden Regeln, die den Chemikalieneinsatz begrenzen, zählen die DIN 2000 und andere Regelungen, die die Nutzung der besten verfügbaren Rohwasservorkommen vorschreiben, Vorschriften zur Einhaltung der allgemein anerkannten Regeln der Technik und die Trinkwasserverordnung mit den neuen Regeln zu den Aufbereitungsstoffen sowie dem Minimierungsgebot. Man könnte erwägen, eine Konkretisierung des Minimierungsgebotes unmittelbar in der Trinkwasserverordnung zu verankern, um es vor eventuellen Abschwächungen im technischen Regelwerk zu schützen. Die Minimierung von Leckagen sollte im Wege einer sachgerechten Netz- und Anlagenpflege über bundesgesetzliche Regelungen für private Anbieter sichergestellt werden. Im Fall von Konzessionsvergaben kann die Netz- und Anlagenpflege auch vertraglich festgeschrieben werden.

Mit der Umsetzung der diskutierten Maßnahmen kann im Grunde unmittelbar begonnen werden:

- Für die in Abschnitt IV angeführten weiteren Maßnahmen ist zu beachten, dass die Beseitigung von Defiziten im Gewässerschutz sowie im Vollzug des bestehenden umwelt- und gesundheitspolitischen Instrumentariums angesichts der Tatsache, dass auch in öffentlichen Unternehmen Verstöße gegen geltendes Recht nicht auszuschließen sind, sowie den sich bereits heute abzeichnenden Privatisierungs- und Konzentrationstendenzen in der Wasserversorgung auch ohne weitere Änderungen des Ordnungsrahmens geboten erscheint. Um das Ziel eines flächendeckenden Gewässerschutzes zu erreichen, muss den Emittenten die Vermeidung von Schadstoffeinträgen in Gewässer unabhängig davon auferlegt werden, ob sie ihre Aktivitäten in der unmittelbaren Nähe einer Wasserfassungsanlage ausüben. Solange dies nicht gelingt, sollten Wasserschutz- und Wassereinzugsgebiete zur Deckung gebracht werden, um eine Gefährdung der Wassergewinnung zu vermeiden. Um kurz- oder mittelfristig nicht mehr benötigte Wasserschutzgebiete für künftige Nutzungen zu erhalten, erscheint es sinnvoll, eine Konzessionsperiode abzuwarten, bevor ein örtliches Wasserschutzgebiet aufgegeben wird.
- Unerwünschte Nebeneffekte von *Wettbewerb um den Markt* können durch entsprechende Regelungen in Konzessionsverträgen zwischen Wasserversorgungsunternehmen und ausschreibender Gemeinde weitestgehend ausgeschlossen werden. Für künftige Ausschreibungen kann auf umfassende Erfahrungen mit diesem Instrumentarium zurückgegriffen werden, die sowohl in Deutschland als auch international im Wassermarkt sowie bei anderen Infrastrukturleistungen gesammelt wurden.
- Die Voraussetzungen für *Wettbewerb im Markt* können mit der Streichung von § 103 GWB a.F. ebenfalls unmittelbar geschaffen werden. Angesichts der bestehenden Eigentumsstrukturen in der Trinkwasserversorgung und den damit verbundenen Markteintrittsschranken für Wettbewerber ist davon auszugehen, dass diese Maßnahme zunächst kaum Wirkung entfalten wird. Sofern Wettbewerb durch den Bau von Stich-

leitungen oder durch die Erweiterung der Möglichkeiten von Großverbrauchern, sich für die Wassergewinnung in eigenen Anlagen zu entscheiden greift, betrifft der Bedarf an flankierenden Maßnahmen die Schaffung rechtlicher Voraussetzungen zur Gewährleistung von Systemstabilität sowie gegebenenfalls von Transferzahlungen für den Fall, dass Änderungen der Tarifstrukturen im Einzelfall zu sozialen Härten führen. Für den Wettbewerb durch gemeinsame Netznutzung gilt, dass die Besonderheiten der Trinkwasserversorgung im Vergleich zu Strom und Gas der Aufhebung rechtlicher Markteintrittsbarrieren nicht entgegenstehen. Der Netzbetreiber kann die Durchleitung verweigern, wenn sie wasserchemisch und/oder hygienisch bedenklich ist. Sofern die Durchleitung wegen der damit verbundenen Kosten (Transport, technische Vorkehrungen) einzelwirtschaftlich unattraktiv ist, wird sie unterbleiben. Da davon auszugehen ist, dass diese Wettbewerbsform sowohl wegen der bestehenden Marktzutrittschranken als auch wegen der Besonderheiten der Trinkwasserversorgung und ihrer Bedeutung für die Kostenstrukturen nur langsam greift, gibt dies Zeit, bestehende Lücken im umweltpolitischen Ordnungsrahmen und Defizite bei der Durchsetzung geltenden Rechts, die bei dieser Wettbewerbsform möglicherweise an Bedeutung gewinnen könnten, zu beseitigen. Neben der Durchsetzung der oben angeführten flankierenden Maßnahmen, sollte das Minimierungsgebot in der Trinkwasserverordnung gegebenenfalls konkretisiert werden.

Die vorgeschlagenen Maßnahmen bedeuten keine Zerschlagung gewachsener Versorgungsstrukturen. Vielmehr wird eine systemkonforme Öffnung für mehr Wettbewerb empfohlen. Der in Deutschland eingeschlagene Weg der Pluralität der Lösungswege in unterschiedlichen Gemeinden kann fortgesetzt werden, wobei sich effiziente Versorgungslösungen im Wettbewerb der Systeme durchsetzen werden. Das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden bleibt dabei grundsätzlich unangetastet.

I. Rahmenbedingungen

1. Besonderheiten der Trinkwasserversorgung

Bei der Trinkwasserversorgung handelt es sich - ebenso wie in anderen Bereichen der leistungsgebundenen Infrastruktur - um einen Markt, der (zumindest in Teilen) die Eigenschaften natürlicher Monopole aufweist. Bei der Übertragung der Erfahrungen mit der Liberalisierung des Strom- und Gasmarktes auf die Wasserversorgung sind allerdings Unterschiede in den Gutseigenschaften und den sich daraus ergebenden Kostenstrukturen, den Versorgungsstrukturen sowie den bestehenden gesetzlichen Rahmenbedingungen zu beachten (vgl. Tab. 1).

Tabelle 1

Trinkwasser-, Strom- und Gasversorgung im Vergleich

	Trinkwasserversorgung	Stromversorgung	Gasversorgung
Gutseigenschaften	<ul style="list-style-type: none"> • Heterogenes Gut: unterschiedliche Beschaffenheit in Abhängigkeit vom Wasservorkommen. • Qualitätsminderung bei Lagerung und Transport. • Hohe Masse, hohe Transportkosten bei i.d.R. relativ guter verbrauchsnahe Verfügbarkeit der Ressource. • Mischung nur unter Beachtung hygienischer und wasserchemischer Grenzen möglich. I.d.R. Aufbereitung erforderlich. • Qualitätsmängel können mit Gesundheitsgefahren für Verbraucher verbunden sein. 	<ul style="list-style-type: none"> • Weitestgehend homogenes Gut: Produkteigenschaften des Sekundärenergieträgers unabhängig von verwendetem Primärenergieträger (Kohle, Gas). • Nicht speicherbar. • Relativ geringe Transportkosten. • Qualitätsunterschiede im Netz (Frequenz, Spannung) weisen nur geringe Toleranzen auf. 	<ul style="list-style-type: none"> • Heterogenes Gut: unterschiedliche Beschaffenheit in Abhängigkeit von der Förderquelle. • Keine verbrauchsnahe Vorkommen. Hohe Investitionen in Exploration, Produktion und Transportnetze. → langfristige Verträge (Take-or-Pay). • Mischung von unterschiedlichen Gasen: Konditionierung erforderlich.
Versorgungsstrukturen	<p>Angebotsseite</p> <ul style="list-style-type: none"> • Produktion: <ul style="list-style-type: none"> – Ca. 17 900 Wasserwerke. – Verbrauchsnahe Gewinnung/ Fernwasserversorgung. • Netz: <ul style="list-style-type: none"> – Gerichteter Transport. – Geringe Vermaschung der Transportnetze. <p>Nachfrageseite</p> <ul style="list-style-type: none"> • Private HH, Gewerbe: <ul style="list-style-type: none"> – Geringe Substitutionsmöglichkeiten. • Industrie: <ul style="list-style-type: none"> – Substitution durch Eigenversorgung. 	<p>Angebotsseite</p> <ul style="list-style-type: none"> • Produktion: <ul style="list-style-type: none"> – Ca. 2 800 Kraftwerke. – Große räumliche Flexibilität auf der Erzeugerseite. • Netz: <ul style="list-style-type: none"> – Ungerichteter Transport. – Hohe Vermaschung der Transportnetze. <p>Nachfrageseite</p> <ul style="list-style-type: none"> • Private HH, Gewerbe: <ul style="list-style-type: none"> – Geringe Substitutionsmöglichkeiten. • Industrie: <ul style="list-style-type: none"> – Substitution durch Eigenversorgung. 	<p>Angebotsseite</p> <ul style="list-style-type: none"> • Produktion: <ul style="list-style-type: none"> – Wenige Produzenten. – Importanteil ca. 80 %. • Netz: <ul style="list-style-type: none"> – Gerichteter Transport. – Geringe Vermaschung der Transportnetze. <p>Nachfrageseite</p> <ul style="list-style-type: none"> • Private HH, Gewerbe: <ul style="list-style-type: none"> – Gute Substitutionsmöglichkeiten. • Industrie: <ul style="list-style-type: none"> – Gute Substitutionsmöglichkeiten.
Gesetzliche Rahmenbedingungen	<p>Marktzutrittsschranken</p> <ul style="list-style-type: none"> • Selbstverwaltungsrecht der Städte und Gemeinden (Art. 28 Abs. 2 GG). • Kartellrechtlicher Ausnahmebereich. <p>Preisaufsicht</p> <ul style="list-style-type: none"> • Öffentlich-rechtliche Gebühren: Kostendeckende Preise (Kommunalaufsicht der Länder). • Privatrechtliche Entgelte: Kartellrechtliche Missbrauchsaufsicht. 	<ul style="list-style-type: none"> • April 1998: Aufhebung des kartellrechtlichen Ausnahmebereichs, Wegfall der Gebietsmonopole. • Netzzugangsentgelte werden durch Verbändevereinbarung geregelt. 	<ul style="list-style-type: none"> • April 1998: Aufhebung des kartellrechtlichen Ausnahmebereichs, Wegfall der Gebietsmonopole. • Netzzugangsentgelte werden durch Verbändevereinbarung geregelt.

2. Zur gegenwärtigen Ordnung der Trinkwasserversorgung in Deutschland

2.1 Marktstrukturen¹

Die deutsche Wasserversorgung ist durch die Existenz weniger großer und einer Vielzahl sehr kleiner Versorgungsunternehmen geprägt, die in unterschiedlichen Rechtsformen geführt werden. Wasserversorgung und Abwasserentsorgung erfolgen in der Regel durch getrennte Unternehmen. Auf der Versorgungsseite existieren 6 655 Wasserversorgungsunternehmen, die insgesamt 17 849 Wasserwerke betreiben. Die Abwasserentsorgung erfolgt durch rund 8 000 Betriebe mit insgesamt 10 273 Anlagen (Statistisches Bundesamt, 1998a). In den neuen Ländern sind aus den ehemals 16 staatlichen Wasserversorgungs- und Abwasserentsorgungsbetriebe (WAB) nach der Wiedervereinigung 550 Wasserversorgungs- und 1 050 Abwasserentsorgungsunternehmen hervorgegangen. Auf 1 Mio. Einwohner entfallen in Deutschland 88 Wasserversorger (zum Vergleich: Niederlande 4,4, England/Wales 0,7, Italien 2,3) (WINGRICH, 1999). Rund 60 % der Wassermenge entfallen auf 3,6 % der Unternehmen. Dagegen versorgen rund 4 500 Wasserversorgungsunternehmen zwischen 50 und 3 000 Einwohner. Auf sie entfallen 8,2 % der Wassermenge (BGW, schriftl. Mitteilung, 6.10.2000).

Das Eigentum an den Unternehmen liegt überwiegend bei den Kommunen. Rund 85 % der Wasserversorgungsunternehmen werden in öffentlich-rechtlicher Form betrieben. Auf sie entfallen 52 % der Wasserabgabemenge. Bei 15 % der Unternehmen handelt es sich um privatrechtliche Gesellschaften. Sie stellen 48 % der Wasserabgabemenge bereit. Nur 1,6 % der Unternehmen befinden sich vollständig in privatem Eigentum. Der Verbreitungsgrad unterschiedlicher Unternehmensformen ist Abb. 1 zu entnehmen.

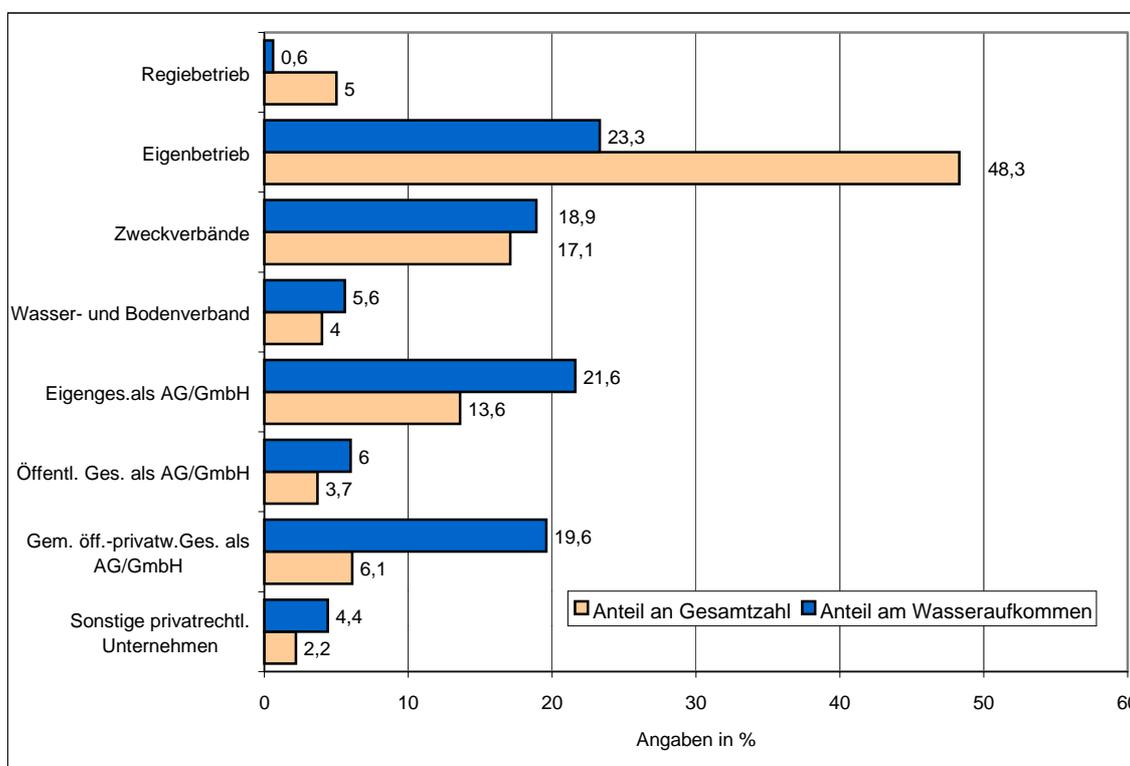
In den letzten Jahren zeichnet sich ein Trend ab, verstärkt private Dritte bei der Wasserversorgung und der Abwasserentsorgung in Form von Minderheitsbeteiligungen oder von zeitlich befristeten Betreiberverträgen einzubeziehen (u.a. HEIN und NEUMANN, 2001). Damit eng verbunden ist eine stärkere Konzentration auf der Anbieterseite. Die Gründe hierfür sind vielfältig. Zu nennen sind unter anderem starke finanzielle Belastungen durch Neubau und Sanierung in den neuen Ländern sowie bundesweit wachsende Anforderungen an das Fachpersonal und an die Aufbereitungstechnologien bei gleichzeitig angespannter Lage vieler kommunaler Haushalte. Die in den nächsten zwölf Jahren für die Sanierung und Modernisierung der Anlagen erforderlichen Mittel werden auf 200 bis 300 Mrd. DM geschätzt, wobei der Investitionsbedarf in der Abwasserentsorgung den in der Wasserversorgung (z.Zt. rund 5 Mrd. DM jährlich) deutlich übersteigt. Obwohl Unternehmen der öffentlichen Hand aufgrund der Erwartung, dass die Kommune für eventuelle wirtschaftliche Verluste einstehen wird, über günstigere Konditionen bei der Mittelbeschaffung verfügen als privatwirtschaftliche Unternehmen, sind Kommunen häufig aufgrund von politischen Entscheidungen nicht in der Lage, die nötigen Gelder aufzubringen. Vor diesem Hintergrund bietet die Einschaltung privater Anbieter die Möglichkeit einer schnellen

¹ Die Gutachter danken dem Bundesverband der deutschen Gas- und Wasserwirtschaft e.V. (BGW) für die Beantwortung eines umfassenden Fragenkataloges zu den bestehenden Marktstrukturen in der deutschen Wasserwirtschaft.

und unbürokratischen Mittelbeschaffung. Vielfach verpflichten sich die privaten Interessenten dazu, die Wasserpreise in den nächsten Jahren konstant zu halten oder gar zu senken. Um eine Entlastung der Wasserverbraucher auf längere Sicht zu gewährleisten und private Anbieter an der Ausnutzung ihrer Monopolstellung zu hindern, müssen jedoch weitere Maßnahmen zur Intensivierung des Wettbewerbs greifen. Schließlich erlaubt es der Verkauf von Unternehmensanteilen, einmalig Einnahmen zugunsten des kommunalen Haushaltes zu erzielen. Die Tatsache, dass eine Reihe privater Anbieter den Wassermarkt als Geschäftsfeld für sich entdeckt haben, begünstigt diese Entwicklung. Eine besondere Bedeutung kommt in diesem Zusammenhang der sogenannten Multi-Utility-Strategie zu (Kasten).

Abbildung 1

Unternehmensformen in der Wasserversorgung in Deutschland, 1997



Die BGW-Statistik erfasst nur rund ein Viertel der Wasserversorgungsunternehmen. Bei den nicht erfassten Unternehmen dürfte es sich vor allem um Regie- und Eigenbetriebe mit einem geringen Wasseraufkommen handeln.

Quelle: BGW-Wasserstatistik, 1999

Der Anschlussgrad an die Trinkwasserversorgung ist in Deutschland mit 98,6 % vergleichsweise hoch. Etwa 76 % der von öffentlichen Wasserversorgungsunternehmen an Endverbraucher abgegebenen Wassermenge entfällt auf Haushaltskunden und Kleingewerbe, rund 16 % auf Industriekunden und 8 % auf andere Einrichtungen (Schulen, Krankenhäuser etc.) (Statistisches Bundesamt, 1998a). In der Industrie beträgt der Eigenversorgungsgrad fast 90 %. Knapp 10 % des industriellen Wasseraufkommens haben Trinkwasserqualität. Der Wasserbezug der Industrie aus dem öffentlichen Netz ist in den letzten zehn Jahren stark zurückgegangen. Mittlerweile bezieht die Industrie nur noch 5 % ihres Bedarfs von öffentlichen Wasserversorgungsunternehmen. Abnehmer ist vor allem

das Ernährungsgewerbe, das Wasser in Lebensmittelqualität in der Produktion einsetzt (Statistisches Bundesamt, 1998b). Für andere Verwendungszwecke (Produktion, Kühlung) genügt vielfach der Einsatz von Wasser in Brauchwasserqualität. Zahlen über den Bezug von Betriebswasser von öffentlichen Versorgungsunternehmen liegen nicht vor.

Multi-Utility-Strategie

Als Multi-Utility-Strategie wird das Angebot unterschiedlicher Ver- und Entsorgungsleistungen sowie damit verbundener Dienstleistungen aus einer Hand bezeichnet (u.a. Strom, Gas, Wärme, Wasser, Abwasser, Abfall, Telekommunikation, Gebäudemanagement). In der Vergangenheit waren zahlreiche Stadtwerke als Multi-Utility-Anbieter tätig. Mittlerweile entscheidet sich auch eine wachsende Anzahl von privaten Unternehmen für diese strategische Option (u.a. Berlinwasser, RWE). Eingeleitet wurde diese Entwicklung durch eine verstärkte Marktöffnung in der Versorgungs- und Entsorgungswirtschaft. Den privaten Unternehmen erlauben diese Rahmenbedingungen, auch außerhalb ihres angestammten Versorgungsgebietes tätig zu werden und sich in neue Märkte einzukaufen. Auf der Suche nach neuen Betätigungsfeldern entdecken zur Zeit insbesondere die großen Energieversorger das Wassergeschäft für sich. Multi-Utility erweist sich für die Unternehmen dann als vorteilhaft, wenn sie aufgrund von Synergieeffekten beim Angebot mehrerer der angeführten Leistungen aus einer Hand Kostenvorteile realisieren können (*economies of scope*). Die größten Einsparpotenziale werden bei der Zusammenfassung von Handel und Vertrieb (Ablesung, Abrechnung, Kundenakquisition, Kundenbindung, Marketing) vermutet (SCHÜRMAN, 2000). Für die Kunden kann die Abnahme von Versorgungs- und Entsorgungsleistungen aus einer Hand mit Transaktionskosteneinsparungen verbunden sein. Ihre Verhandlungsposition gegenüber den Anbietern wird gegebenenfalls gestärkt.

Das Verhältnis zwischen Eigengewinnung und Wasserbezug sowie zwischen Wasserabgabe an Endverbraucher und Weiterverteiler weist regional große Unterschiede auf. Während einige Wasserversorgungsunternehmen auf die Eigengewinnung vollständig verzichten, beziehen andere Versorgungsunternehmen Fernwasser zusätzlich zu dem in eigenen Anlagen gewonnenen Wasser. 1995 haben öffentliche Wasserversorgungsunternehmen insgesamt 35 % des Wasseraufkommens von Dritten bezogen. Rund 6 % des Fremdbezugs (2 % des Wasseraufkommens) stammten aus der Industrie, der Rest von anderen öffentlichen Wasserversorgungsunternehmen (Statistisches Bundesamt, 1998a).

Die Kosten der Wasserversorgungsunternehmen teilen sich nach einem Betriebsvergleich von Zweckverbänden und Weiterverteilern in Baden-Württemberg grob wie folgt auf die Teilleistungen der Trinkwasserversorgung auf: Transport, Druckanpassung, Speicherung, örtliche Verteilung 56 %, Gewinnung, Beschaffung, Aufbereitung 33 % und Verwaltungskosten, sonstige 11 % (MEHLHORN, 2001). Von den Gesamtkosten entfallen 30 bis 35 % auf Personal, 10 bis 15 % auf Energie- und Material, 20 bis 25 % auf Abschreibungen, 5 bis 10 % auf Zinsen, 5 bis 20 % auf Steuern und Abgaben und 10 bis 15 % auf fremdbezogene Dienstleistungen. Der BGW (schriftl. Mitteilung, 6.10.2000) gibt an, dass es sich bei 80 bis 90 % Gesamtkosten um Fixkosten handelt, die unabhängig von der Auslastung der Anlagen anfallen.

Von den Wasserversorgungsunternehmen haben rund 75 % das Benutzungsverhältnis mit den Abnehmern öffentlich-rechtlich ausgestaltet und erheben Gebühren und Beiträge nach den Kommunalabgabengesetzen. Rund 25 % der Unternehmen erheben privatrechtliche Entgelte. Auf diese entfallen 50 % des Wasserverbrauchs (BGW, schriftl. Mitteilung, 6.10.2000). Die durchschnittlichen Wasserpreise sind zwischen 1992 und 2000 von 2,31

DM/m³ auf 3,31 DM/m³ und damit um rund 43 % gestiegen (BGW-Wasserstatistik, 1990-2000). Die Jahresrechnungen pro Kopf sind im gleichen Zeitraum um 35 % (von 114,70 DM auf 154,60 DM pro Person und Jahr) gestiegen. Dabei weichen die Wasserpreise zwischen den Versorgungsgebieten – auch innerhalb einer Region - zum Teil deutlich voneinander ab. In Bayern wurden Preisspannen von 0,75 bis 5,82 DM/m³ ermittelt (LUTZ und GAUGGEL, 2000). Als Gründe für die Preisentwicklung der letzten Jahre werden die hohen Investitionen in den neuen Ländern, die Einführung und Erhöhung von nationalen Sonderlasten (Wasserentnahmeentgelte, Ausgleichszahlungen an die Landwirtschaft), die nationale Verschärfung der Trinkwasserverordnung sowie der Rückgang des Wasserverbrauchs angeführt. Der Wasserpreis setzt sich in der Regel aus einem mengenabhängigen Arbeitspreis und einem monatlichen Grundpreis zusammen. Der Grundpreisanteil am Gesamtpreis liegt im Bundesdurchschnitt derzeit bei 11,4 %. Die Preise für Industriekunden liegen 15 % bis 23 % unter denen für Haushaltskunden. Begründet wird der Unterschied mit den geringeren Verteilungskosten für die Versorgung von Großabnehmern. Die Preise für Wasserlieferungen von Fernwasserversorgungsunternehmen an Weiterverteiler werden ebenso wie die bei den Endverbrauchern erhobenen Entgelte nach dem Kostendeckungsprinzip gebildet. Sie weisen eine Bandbreite von ca. 0,75 DM/m³ bis 2,50 DM/m³ auf (Kosten der Gewinnung und des Transports) (BGW, schriftliche Mitteilung, 6.10.2000).

Der Wasserverbrauch der Haushalte wird in Deutschland über 17 Mio. Haushaltswasserzähler erfasst und abgerechnet. Die Landesbauordnungen der Länder schreiben darüber hinaus vor, dass bei Neubauten und bei der Sanierung von Altbauten in Mehrfamilienhäusern neben dem Hauswasserzähler auch Wohnungswasserzähler eingebaut werden müssen. Schätzungen gehen davon aus, dass derzeit 15 % der Wohnungen in Mehrfamilienhäusern mit Wohnungswasserzählern ausgestattet sind. Die Kosten der Nachrüstung mit Wohnungswasserzählern werden insgesamt auf 6,7 Mrd. DM geschätzt (BGW, schriftl. Mitteilung, 6.10.2000).

2.2 Rechtlicher Rahmen

2.2.1 Wasserversorgung als kartellrechtlicher Ausnahmerebereich

Für die öffentliche Wasserversorgung gilt die durch § 103 GWB a.F. eingeräumte wettbewerbsrechtliche Sonderstellung auch nach der Kartellrechtsnovelle fort. Die im Gesetz enthaltenen Sonderregelungen erlauben es den Gemeinden, im Rahmen der Konzessionsverträge ausschließliche Wegerechte zu vergeben. Den Versorgungsunternehmen wird das Recht eingeräumt, Demarkationsabsprachen zu treffen. Konzessionsverträge mit Ausschließlichkeitsregelungen sind Verträge zwischen Gebietskörperschaften und Versorgungsunternehmen, in denen sich die Gebietskörperschaft verpflichtet, die Nutzung öffentlicher Wege für die Verlegung und den Betrieb von Leitungen zur unmittelbaren Versorgung von Endverbrauchern mit Wasser in ihrem Gebiet ausschließlich einem Unternehmen zu gestatten. Demarkationsverträge sind Verträge zwischen Gebietskörperschaften und Versorgungsunternehmen oder zwischen Versorgungsunternehmen, die den Markt unter sich räumlich aufteilen, in denen sich eine Vertragspartei verpflichtet, die öffentliche Versorgung über feste Leitungswege mit Wasser in bestimmten Gebieten zu unterlassen. Verstöße gegen das allgemeine Kartellverbot (§ 1 GWB a.F.), das Preisbindungsverbot (§ 15 GWB a.F.) und das Verbot von Ausschließlichkeitsbindungen (§ 18

GWB a.F.), die sich aus Ausschließlichkeitsregelungen und Demarkationsabsprachen ergeben, sind von den entsprechenden Bestimmungen des Wettbewerbsrechts freigestellt. Die Verträge unterliegen einer Anmeldepflicht, um Wirkung zu erlangen. Dadurch werden die Kartellbehörden in die Lage versetzt, ihren Prüfaufgaben nachzukommen und bei einem eventuellen Missbrauch wettbewerbsbeschränkender Verträge Änderungen zu verlangen.

Die Gemeinde kann für das Recht zur Nutzung öffentlicher Wege Konzessionsabgaben erheben, deren Höhe sich nach den Roheinnahmen des Versorgungsunternehmens bemisst. Die Höchstsätze für die zwischen Gemeinde und Versorgungsunternehmen verhandelbaren Abgaben betragen für den Verkauf an Wassernutzer mit Standardverträgen je nach Gemeindegröße zwischen 10 und 18 % des Erlöses, bei Großabnehmern mit Sonderverträgen 1,5 %. Die Einnahmen aus Konzessionsabgaben der Wasserversorgungsunternehmen beliefen sich 1997 insgesamt auf 237 Mio. DM und machten damit nur 3,6 % der Einnahmen der Gemeinden aus Konzessionsabgaben insgesamt aus (BAYER, 1999).

Begründet wurde die wettbewerbsrechtliche Sonderstellung öffentlicher Versorgungsunternehmen (Strom, Gas, Wasser) ursprünglich mit den hohen Kosten fester Leitungswege sowie der begrenzten Speicherkapazität von Strom, Gas und Wasser. Mittlerweile wurde der Schutz der Gebietsmonopole für die Versorgung mit Strom und Gas aufgegeben und der Wettbewerb zwischen den Versorgern ermöglicht. Bei entsprechenden Überlegungen zur Wirksamkeit der Liberalisierung des Wassermarktes ist dagegen zu beachten, dass die starke Rechtsstellung der Städte und Gemeinden nicht allein auf ihrer Rolle als Straßenbaulastträger und Straßeneigentümer beruht. Vielmehr erstreckt sich der Verantwortungsbereich der Gemeinden nach Artikel 28 Abs. 2 GG auf die Versorgung der Bevölkerung mit Trinkwasser selbst, weil dieser Aufgabenbereich herkömmlich den „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“ zugerechnet wird, die sie im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung regeln (Abschn. I.2.2.2).

Entsprechend dürfen der Anwendungsbereich und die wettbewerbsbehindernde Wirkung von § 103 GWB a.F. nicht überschätzt werden:

- die Vorschrift entfaltet bei Regie- und Eigenbetrieben keine Wirkung, sondern betrifft nur Wasserversorgungsunternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit,
- sie lässt Ausschließlichkeitsbindungen zu, schreibt sie aber niemals vor,
- die Vorschriften der §§ 19 ff. GWG n.F. über das Verbot der missbräuchlichen Ausnutzung einer marktbeherrschenden Stellung bleiben voll anwendbar,
- die Weigerung des Netzbetreibers, Stich- oder Durchleitungen zu Abnehmergruppen zuzulassen, kann nach § 19 Abs. 4 GWB n.F. überwunden werden,
- soweit die kommunale Daseinsvorsorge reicht, laufen die Ausschließlichkeitsregelungen des § 103 GWB a.F. praktisch leer, weil die kommunalrechtlichen Sonderregelungen zum Schutz der kommunalen Eigenversorgung oder kommunal bestimmter Fremdversorgung ihre volle Wirkung behalten.

Die praktische Bedeutung von Demarkations- und ausschließlichen Konzessionsverträgen in der Wasserversorgung ist entsprechend vergleichsweise gering. Die Behinderung von Wettbewerbern beim Marktzutritt kann im allgemeinen über Anschluss- und Benutzungs-

zwänge erzielt werden. Die Anzahl der bei den Kartellbehörden der Länder angemeldeten Verträge ist Tabelle 2 zu entnehmen. Bedeutsam wird die Streichung von § 103 GWB a.F. allerdings dort, wo die Gemeinden die Wasserversorgung aus dem von ihnen wahrgenommenen Aufgabenbereich kommunaler Daseinsvorsorge ausgliedern und sie statt dessen privaten Anbietern überlassen.

Tabelle 2

**Ausschließliche Konzessions- und Demarkationsverträge
gem. § 103, 103 a GWB a.F. nach Ländern¹⁾**

Land	Konzessionsverträge mit Ausschließlichkeitsbindung	Demarkationsverträge
Baden-Württemberg	7	k.A.
Bayern	105	4
Berlin	0	0
Brandenburg	k.A.	k.A.
Bremen	1	k.A.
Hamburg	k.A.	k.A.
Hessen	k.A.	k.A.
Mecklenburg-Vorpommern	54	k.A.
Niedersachsen	143	1
Nordrhein-Westfalen	492	k.A.
Rheinland-Pfalz	135	k.A.
Saarland	52	k.A.
Sachsen	4	k.A.
Sachsen-Anhalt	245	k.A.
Schleswig-Holstein	k.A.	k.A.
Thüringen	k.A.	k.A.

¹⁾ Die Verträge werden i.d.R. für Ortsteile getrennt geschlossen. Die Anzahl der beteiligten WVU liegt damit deutlich unter der Anzahl der Verträge.

Quelle: Kartellbehörden der Länder, schriftliche Mitteilungen

2.2.2 Wasserversorgung als Aufgabe der kommunalen Selbstverwaltung

Das Recht der Selbstverwaltung der Städte und Gemeinden im Bereich der Trinkwasserversorgung ergibt sich aus Art. 28 Abs. 2 GG. Während die Trinkwasserversorgung in den meisten Ländern zu den freiwilligen Aufgaben der Städte und Gemeinden gehört, sehen einige Landeswassergesetze eine Wasserversorgungspflicht vor. Kernbestandteile des Selbstverwaltungsrechts der Städte und Gemeinden auf die Organisation ihrer Wasserversorgung sind die grundsätzlich freie Wahl der Wasserversorgungsstruktur und der Anschluss- und Benutzungszwang. Das Recht auf *Organisationshoheit* erstreckt sich auf die freie Wahl zwischen Eigen- und Fremdversorgung, die freie Wahl zwischen verschiedenen Rechtsformen und zwischen öffentlich-rechtlicher und bürgerlich-rechtlicher Benut-

zungsordnung, die Gestaltung der Versorgungsbedingungen und der Maßnahmen zur Gewährleistung von Versorgungssicherheit. Ferner sind Städte und Gemeinden satzungsmäßig ermächtigt, *Anschluss- und Benutzungszwänge* zur Deckung des Eigenbedarfs der Industrie und der Einzelhaushalte mit Trinkwasser sowie in manchen Bundesländern auch mit Kühl- und Brauchwasser einzuführen. Dies gilt auch dann, wenn die Gemeinden einen Dritten mit der Versorgung der Verbraucher beauftragt haben, solange die Städte und Gemeinden entscheidenden Einfluss auf die Einrichtung behalten (BRÜNING, 1997, S. 230 f.; GERN, 1997, Rn. 605-607).

Auch beim Verzicht der Gemeinden auf die Vergabe ausschließlicher Wegenutzungsrechte hindert die Ausübung entsprechender Kontrahierungszwänge den Verbraucher am Wechsel des Versorgungsunternehmens sowie an der Eigenversorgung. In dieser Hinsicht stellt § 3 Abs. 1 Satz 1 AVBWasserV bisher die einzige Liberalisierungsklausel dar. Indem sie dem Wasserversorgungsunternehmen vorschreibt, dem Kunden im Rahmen des wirtschaftlich Zumutbaren die Möglichkeit einzuräumen, den Bezug auf den von ihm gewünschten Verbrauchszweck oder auf einen Teilbedarf zu begrenzen, schränkt sie das Selbstverwaltungsrecht der Städte und Gemeinden punktuell ein. Nach geltender Rechtsprechung ist der Anwendungsbereich des § 3 Abs. 1 Satz 1 AVBWasserV jedoch begrenzt. So unterliegen die Verbraucher regelmäßig der Solidarpflicht. Dabei wird davon ausgegangen, dass es Sache aller Einwohner ist, denen die gesundheitspolitische Wohlfahrtswirkung der öffentlichen Wasserversorgung zugute kommt, für die Kosten der damit notwendig verbundenen Einrichtungen einzustehen.

Die Tatsache, dass sich das Selbstverwaltungsrecht der Städte und Gemeinden auf die Wasserversorgung als Teil der kommunalen Daseinsvorsorge erstreckt, bedeutet nicht, dass es sich dabei von Verfassungs wegen um eine Selbstverwaltungspflichtaufgabe handelt. Sofern landesrechtliche Regelungen dem nicht entgegenstehen, können Städte und Gemeinden die Wasserversorgung veräußern. Entscheidendes Kriterium dafür, dass sich die Wasserversorgung dem Bereich kommunaler Daseinsvorsorge entzieht und dem gesetzgeberischen Zugriff des Bundes unterfällt, ist, dass die Städte und Gemeinden den bestimmenden Einfluss auf den Inhalt der Versorgungsbedingungen für die Laufzeit des Konzessionsvertrages aufgegeben haben. Dies ist der Fall, wenn

- eine Gemeinde ihre Eigentumsrechte vollständig und ohne Rückholvorbehalt an private Anleger veräußert,
- private Anleger mehr als 50 % der Anteile an einem öffentlichen Wasserversorgungsunternehmen halten,
- private Anleger mehr als 25 % der Anteile an einem öffentlichen Wasserversorgungsunternehmen halten und bestimmenden Einfluss auf Investitionen und Wasserpreise nehmen.

Auch im Fall der Konzessionsvertragspraxis der Gelsenwasser AG, bei der das Unternehmen Eigentümer der Versorgungsnetze wird und die Vertragsbedingungen sowie die langen Laufzeiten der Konzessionsverträge von 30 bis 40 Jahren erkennen lassen, dass die Gemeinden die Versorgungsverhältnisse inhaltlich nicht mitgestalten, unterliegt das Unternehmen dem gesetzgeberischen Zugriff des Bundes.

Im übrigen kommt den Städten und Gemeinden keine eigenständige Garantenstellung dafür zu, dass im Gewässerschutz die Vorschriften des Wasserhaushaltsgesetzes und

der Landeswassergesetze und im Gesundheitsschutz die Vorschriften der Trinkwasserverordnung bestmöglich und wirksam durchgesetzt werden. Vielmehr ist es Sache der Wasserbehörden und der Gesundheitsämter der Länder, bei der Bewirtschaftung der Gewässer und der Sicherheit der Trinkwasserversorgung die maßgeblichen Vorgaben festzulegen und durchzusetzen.

2.2.3 Kommunalwirtschaftliches Örtlichkeitsprinzip

Im Zusammenhang mit einer möglichen Streichung des § 103 GWB a.F. wird oft auch darauf hingewiesen, dass es Städten und Gemeinden nach dem kommunalwirtschaftlichen Örtlichkeitsprinzip durch die Beschränkung der wirtschaftlichen Betätigung in den Gemeindeordnungen bisher weitgehend verwehrt ist, Trinkwasser in benachbarte oder weiter entfernte Gemeinden zu liefern und damit die Wirtschaftlichkeit ihrer Einrichtungen gegebenenfalls zu erhöhen. Das trifft für kommunale Regiebetriebe und Eigenbetriebe zu. Eigengesellschaften können in der Regel nur mit Genehmigung der Aufsichtsbehörde gegründet werden, die mit Auflagen für das sachliche und räumliche Betätigungsfeld verknüpft werden. Das kommunalwirtschaftliche Örtlichkeitsprinzip ist in den Landesgesetzen unterschiedlich geregelt.

Ein Beispiel für landesgesetzgeberische Maßnahmen zur Lockerung des Örtlichkeitsprinzips stellt die Novelle der Gemeindeordnung in Nordrhein-Westfalen dar. Die Zulässigkeit der wirtschaftlichen Betätigung öffentlich-rechtlicher Unternehmen wird davon abhängig gemacht, ob ein *öffentlicher Zweck* die Betätigung erfordert (§ 107 Abs. 1 GO NRW n.F.). Nach der alten Fassung der Gemeindeordnung war diese noch an einen *dringenden öffentlichen Zweck* gebunden. Für die Betätigung von öffentlich-rechtlichen Unternehmen außerhalb der Gemeindegebietsgrenzen gilt nach § 107 Abs. 3 GO NRW n.F., dass diese nur zulässig ist, wenn die Voraussetzungen des Absatzes 1 vorliegen und die berechtigten Interessen der betroffenen kommunalen Gebietskörperschaften gewahrt sind. Für privatrechtlich organisierte Unternehmen im kommunalen Eigentum gelten die gleichen Voraussetzungen wie für öffentlich-rechtliche Unternehmen (§ 108 GO NRW). Nach Auffassung des Ministeriums für Wirtschaft und Mittelstand, Technologie und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen liegt der Zweck der wirtschaftlichen Betätigung von kommunalen Wasserversorgungsunternehmen außerhalb des eigenen Gemeindegebietes in der Sicherung der Versorgungsmenge und Versorgungsqualität zu angemessenen Preisen. Die Expansion in gemeindefremde Gebiete erlaubt es, das infrastrukturelle und personelle Potenzial einer Kommune effizient zu nutzen (Realisierung von Größenvorteilen) und damit die heimische öffentliche Zwecksetzung zu erfüllen (HENNERKES, 2000). Vor allem kleine und mittlere Betriebe beobachten diese Entwicklung mit Skepsis. Sie befürchten wirtschaftliche Einbußen als Folge der Ausweitung kommunaler Aktivitäten.

2.2.4 Preisaufsicht in der Wasserversorgung

Für die Ausgestaltung der Entgelte für die Leistungen der Wasserversorgungsunternehmen bestehen - in Abhängigkeit von der gewählten Organisationsform - unterschiedliche Optionen. Wird die Wasserversorgung als öffentlich-rechtliches Unternehmen betrieben, kann die Gemeinde wählen, ob sie das Benutzungsverhältnis mit den Abnehmern öffent-

lich-rechtlich ausgestaltet und Gebühren und Beiträge nach den Kommunalabgabengesetzen der Länder (KAG) erhebt oder ob sie das Benutzungsverhältnis privatrechtlich ausgestaltet und zivilrechtliche Entgelte fordert (DAIBER, 1996).

Die Wasserpreise werden in der Regel von den Wasserversorgungsunternehmen unter Beachtung der Grundsätze des Gebührenrechts (Kostendeckung, Gleichbehandlung, Äquivalenz) festgelegt und von Gemeindevertretern genehmigt. Während die öffentlich-rechtlich ausgestalteten Wasserpreise der Kommunalaufsicht der Länder unterstellt sind, unterliegen die privatrechtlichen Entgelte der kartellrechtlichen Missbrauchsaufsicht nach § 103 Abs. 5 GWB a.F. (DAIBER, 1996). Dies gilt auch dann, wenn kein Konzessions- oder Demarkationsvertrag geschlossen wurde. Bei der Missbrauchskontrolle durch die Kartellbehörden werden die Entgelte vergleichbarer Unternehmen in unterschiedlichen Versorgungsgebieten einander gegenübergestellt. Zu den Merkmalen, die als Begründung für Preisunterschiede grundsätzlich zugelassen werden, zählen vor allem hydrogeologische und geographische Besonderheiten der Versorgungsgebiete. Sofern es dem Versorgungsunternehmen nicht gelingt, überzeugend darzulegen, dass die Erhebung eines ungünstigeren Entgeltes unausweichlich ist, kann die Kartellbehörde einen Preisabschlag verlangen. Ein Anspruch der Unternehmen auf Kostenerstattung ist insofern nicht gegeben, als die Aufgabe der Kartellbehörde gerade darin besteht, zu verhindern, dass die durch das Kartellrecht geschützten Gebietsmonopolisten Entgelte erheben, die im Wettbewerb nicht erzielbar wären (DAIBER, 1998).

Gegen öffentlich-rechtliche Gebührenbescheide können die Verbraucher Einspruch bei den Verwaltungsgerichten einlegen. Über Klagen gegen privatrechtliche Entgelte wird im Rahmen zivilrechtlicher Verfahren entschieden.

2.2.5 Regulierung der Trinkwassergüte

Die Trinkwasserverordnung setzt den Rahmen für die mikrobiologische, chemische und sonstige Qualität des Trinkwassers. Die Trinkwasserverordnung wurde am 21.5.2001 novelliert. Sie enthält allgemeine Anforderungen (ohne Zahlenwerte), wie insbesondere das Minimierungsgebot, wonach Konzentrationen von chemischen Stoffen, die das Trinkwasser verunreinigen oder die Beschaffenheit des Trinkwassers nachteilig beeinflussen können, so niedrig gehalten werden sollen, wie dies nach dem Stand der Technik mit vertretbarem Aufwand unter Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalls möglich ist. Die Abwägung ist Sache der Gesundheitsämter. Ferner werden für ca. 50 mikrobiologische, chemische und physikalische Parameter Grenzwerte oder Richtwerte angegeben. Die Abgabe von Wasser, das diesen Anforderungen nicht entspricht, ist zum Teil strafbar, zum Teil wird sie als Ordnungswidrigkeit eingestuft. Das Trinkwasser muss im besonderen frei von Krankheitserregern, genusstauglich und rein sein. Diese Erfordernisse gelten als erfüllt, wenn bei der Gewinnung, der Aufbereitung und der Verteilung die allgemein anerkannten Regeln der Technik eingehalten werden und das Wasser den Anforderungen der Trinkwasserverordnung entspricht. Die Regeln der Technik werden in diesem Bereich von DIN und DVGW, sowie vermehrt von CEN und ISO vorgegeben. Hervorzuheben ist an dieser Stelle die DIN 2000. Sie enthält die allgemein anerkannten Regeln der Technik für Anforderungen an Trinkwasser sowie Planung, Bau, Betrieb und Instandhaltung der Versorgungsanlagen. Die Aufsicht über die Beschaffenheit des Trinkwassers sowie der Was-

sergewinnungs- und -versorgungsanlagen in hygienischer Hinsicht liegt bei den Gesundheitsämtern der Länder.

Gesundheitspolitisch relevante Regelungen sind darüber hinaus in den Wassergesetzen der Länder enthalten. So wird die Erlaubnis und Bewilligung der Wasserentnahme in Nordrhein-Westfalen ebenso wie in einigen anderen Ländern an die hygienische und chemische Eignung des Wassers für die Trinkwasserversorgung gebunden (§ 47 WG NRW). Seuchen- und gesundheitlichen Gesichtspunkten wird darüber hinaus dadurch Rechnung getragen, dass Anlagen der öffentlichen Wasserversorgung mindestens nach den allgemein anerkannten Regeln der Technik zu errichten und zu betreiben sind. Für Aufbereitungsanlagen ist der Stand der Technik vorgeschrieben, sofern die Beschaffenheit des für die öffentliche Trinkwasserversorgung gewonnenen Rohwassers dies erfordert (z.B. § 48 WG NRW). Bau und Betrieb der Anlagen der öffentlichen Wasserversorgung sowie Veränderungen an bestehenden Anlagen sind anzeigepflichtig (z.B. § 49 WG NRW). Schließlich sind die Unternehmen verpflichtet, die Beschaffenheit des Rohwassers auf eigene Kosten durch eine von der zuständigen Behörde zugelassene Stelle untersuchen zu lassen. Häufigkeit, Art, Ort und Umfang der Probenahmen können von der obersten Wasserbehörde ebenso bestimmt werden wie die Untersuchungsmerkmale (z.B. § 50 WG NRW).

2.2.6 Regulierung im Gewässerschutz

Die im Wasserhaushaltsgesetz enthaltenen Rahmenvorschriften im Gewässerschutz werden durch die Landeswassergesetze ausgefüllt und ergänzt. Die Einrichtung von Behörden und die Durchführung der Verwaltungsverfahren im Gewässerschutz ist Angelegenheit der Länder. Der Schutz von Gewässern vor stofflichen Einträgen wird nicht durch ein einzelnes, ausschließlich dem Gewässerschutz dienendes Instrumentarium sichergestellt. Vielmehr ist er das Ergebnis aus dem Zusammenspiel einer ganzen Reihe von Fachgesetzen, die die Gewässer direkt oder indirekt vor Beeinträchtigungen schützen. Zu den gewässerrelevanten Regelungen zählen neben den wasserrelevanten europäischen Richtlinien, dem Wasserhaushaltsgesetz und den Landeswassergesetzen die Bodengesetze und die an sie anknüpfenden Verordnungen und Verwaltungsvorschriften, das Abwasserabgabengesetz sowie stoffbezogene Regelungen, die an den Risiken einzelner Stoffe bzw. Stoffgruppen für die Umwelt ansetzen (SRU, 1998, Tz. 242). Für Entscheidungen über Einzelvorhaben mit wasserwirtschaftlicher Bedeutung können schließlich das Raumordnungs-, das Planungs- oder das Verkehrswegerecht maßgeblich sein.

Um Gewässer im unmittelbaren Umfeld von Wasserfassungsanlagen für die öffentliche Wasserversorgung vor unerwünschten stofflichen Einträgen zu schützen, werden regelmäßig Wasserschutzgebiete ausgewiesen. In diesen Gebieten können die Gewässerqualität beeinträchtigende Handlungen durch landesrechtliche Verordnungen beschränkt oder untersagt werden. Wasserschutzgebiete gliedern sich in der Regel in drei Zonen, wobei die Schutzanforderungen mit zunehmender Nähe zu den Wasserfassungsanlagen steigen. Das Wasserhaushaltsgesetz räumt darüber hinaus die Möglichkeit ein, Wasserschutzgebiete auch unabhängig von der bestehenden Wassergewinnung auszuweisen bzw. aufrechtzuerhalten, um eine Beeinträchtigung der Gewässer zu verhindern oder um Gewässer für die zukünftige Nutzung für die öffentliche Trinkwasserversorgung zu schüt-

zen (§ 19 Abs. 1 WHG). Die mit der Schutzgebietsausweisung einhergehenden Verbote oder Nutzungsbeschränkungen bedeuten für die Gemeinden in vielen Fällen eine deutliche Begrenzung ihrer wirtschaftlichen Entwicklungsmöglichkeiten (z.B. Verzicht auf Gewerbesteuererinnahmen). Die Eigentümer und Nutzungsberechtigten von Grundstücken müssen die mit der Schutzgebietsausweisung verbundenen Auflagen grundsätzlich entschädigungslos dulden. Eine Sonderstellung räumt der Gesetzgeber allein der Land- und Forstwirtschaft ein. So sind wirtschaftliche Nachteile, die durch eine Einschränkung der ordnungsgemäßen land- und forstwirtschaftlichen Nutzung eines Grundstücks verursacht sind, in Wasserschutzgebieten ausgleichspflichtig. Wasserversorgungsunternehmen übernehmen regelmäßig selbst gewässerschutzbezogene Aufgaben (u.a. Kooperationsverträge mit der Landwirtschaft, Flächenkauf und -stilllegung, Uferschutzmaßnahmen, Reinigung von Seen, Installation und Betrieb von Messnetzen zur Kontrolle der Gewässergüte).

Die Wasserbehörden müssen im Rahmen der Bewirtschaftung der Gewässer nach § 1a Absatz 1 WHG den künftigen Wasserbedarf und die jeweils verfügbaren nutzbaren Wassermengen abschätzen. Wasserrechtliche Bewilligungen für die öffentliche Wasserversorgung werden in der Regel auf 30 Jahre erteilt, wobei die auf Antrag zugeteilten Wassermengen jederzeit ohne Entschädigung reduziert werden können, soweit sie nicht tatsächlich ausgenutzt werden. Die Vergabe der Wasserentnahmerechte kann mit Auflagen verknüpft werden (u.a. der Pflicht zur Einhaltung der geltenden hygienischen und chemischen Anforderungen an das Trinkwasser, zur Minimierung von Wasserverbrauch und -verlusten, zum Ausgleich von Beeinträchtigungen, zum Monitoring, zur Bestellung eines Betriebsbeauftragten, zur Rückleitung des gebrauchten Wassers). Die Bescheide enthalten regelmäßig Angaben über Ort, Art, Umfang und Zweck der zugelassenen Wassernutzung. Bei zweckwidriger Verwendung kann eine Bewilligung widerrufen werden. Öffentliche Wasserversorgungsunternehmen sind einer Reihe von Landeswassergesetzen zufolge dazu verpflichtet, ortsnahen Vorkommen bei der Wassergewinnung den Vorrang zu geben. Auf die Fernwasserversorgung dürfen sie nur in Ausnahmefällen, die in den Gesetzen konkretisiert sind, ausweichen.

Über die Vergabe von Wasserentnahmerechten wird im allgemeinen in der zeitlichen Reihenfolge ihres Eingangs bei der zuständigen Wasserbehörde entschieden. Im Fall konkurrierender Nutzungsansprüche wird der öffentlichen Wasserversorgung Vorrang eingeräumt. Für die (Grund)Wasserentnahme werden in acht von 16 Ländern Abgaben erhoben. Die Entgelte tragen im wesentlichen ähnliche Züge. Die Höhe der Abgabensätze zeigt jedoch eine relativ große Bandbreite auf (zwischen 0,03 DM/m³ in Sachsen und 0,60 DM/m³ in Berlin). Die Einnahmen aus den Wasserentnahmeentgelten stehen den Ländern zu. Ihre Verwendung ist unterschiedlich geregelt (ROTT und MEYER, 1998).

Abgesehen von voraussehbaren Mangelsituationen ist es nach geltendem Recht nicht Sache der Wasserbehörden, durch die Bewilligungspraxis verbindlich festzuschreiben, welches Wasserversorgungsunternehmen welche Gebiete versorgen soll oder nicht. Soweit die Wasserbehörden Versorgungsgebiete in Bewilligungsbescheiden in unzulässiger Weise festzuschreiben, können sich die Wasserversorgungsunternehmen dagegen zur Wehr setzen; solche Beschränkungen werden aber in der Verwaltungspraxis selten durchgesetzt, so dass der Markt auf diesem Wege bisher nicht spürbar behindert wird.

2.3 Kritische Würdigung

Die vergleichsweise hohe Qualität des Leistungsangebotes deutscher Wasserversorger ist weitestgehend unumstritten. Dies betrifft die Wasserqualität ebenso wie die Versorgungssicherheit und die hohen Anschlussgrade. Qualitätsverbesserungspotenziale bestehen insbesondere bei kleinen Versorgungssystemen im ländlichen Raum. Kleine Versorgungsunternehmen sind vielfach nicht in der Lage, das Fachpersonal vorzuhalten, das über die erforderlichen Detailkenntnisse verfügt (NISPEANU, 1998, S. 11 f.). Große Unternehmen haben demgegenüber den Vorteil, dass sie entsprechendes Know how bei der Versorgung mehrerer Gemeinden nutzen können.

Der Gewässerschutz weist unter der gegenwärtigen Ordnung der Trinkwasserversorgung eine Reihe von Defiziten auf. Insbesondere außerhalb von Wasserschutzgebieten, die nur knapp 15 % der Fläche ausmachen, ist dieser als unzureichend zu betrachten. Defizite im Gewässerschutz sind zum Teil auf Mängel im Rechtsrahmen zurückzuführen (u.a. Privilegierung der Land- und Forstwirtschaft), zum anderen sind Durchsetzungsschwächen der Verwaltungen bei der Umsetzung des geltenden Rechts zu beobachten (u.a. SRU, 1998).

In die Kritik geraten ist die deutsche Wasserwirtschaft vor allem aufgrund der im internationalen Vergleich hohen Kubikmeterpreise. Dabei ist zu beachten, dass internationale Preisvergleiche kaum geeignet sind, um Rückschlüsse auf die Effizienz deutscher Unternehmen zu ziehen. Dies wäre nur dann der Fall, wenn zum einen internationalen Unterschieden in den Rahmenbedingungen (u.a. Kostendeckungsgrade, Kalkulationsvorschriften für Gebühren, Steuern und Abgaben, umweltpolitische Vorgaben, Qualität der Leistung) und deren Preiswirkung angemessen Rechnung getragen würde und es sich zum anderen bei den Vergleichsunternehmen tatsächlich um effizient arbeitende Anbieter handelte. Hiervon ist sicherlich nicht ohne Einschränkung auszugehen. Aufschlussreicher sind in dieser Hinsicht die erheblichen Preisspannen in der Wasserversorgung innerhalb von Deutschland (Abschn. 1.2.1). Bei der Diskussion einer Neuordnung der deutschen Wasserversorgung stellt sich entsprechend die Frage, ob über den bestehenden Ordnungsrahmen systematische Anreize für eine effiziente Leistungserstellung gesetzt werden. Die Anhaltspunkte für einen Mangel an Anreizen zur effizienten Leistungserstellung in der deutschen Wasserversorgung sind vielfältig:

- Kennzeichnend für die deutsche Wasserwirtschaft ist, dass umwelt-, gesundheits- und wirtschaftspolitische Ziele in der Wasserwirtschaft vor allem über die Organisation der Wasserversorgung (Leistungserstellung durch Gebietsmonopole im öffentlichen Eigentum) und weniger über den Einsatz konkreter, an den jeweiligen politischen Zielen ausgerichteter Instrumenten, gelöst werden. Mit der Übernahme von Umweltleistungen durch die Versorgungsunternehmen werden die Verbraucher mit Kosten belastet, die sie nicht zu verantworten haben. Es kommt zu einer Umkehrung des Verursacherprinzips. Die Zielerreichung wird damit insgesamt teurer, da nicht diejenigen, die über die besten Informationen und die größten Wahlmöglichkeiten bei der Entscheidung über die zur Vermeidung von Umweltbeeinträchtigungen günstigsten Maßnahmen verfügen, in die Pflicht genommen werden. Statt dessen kann durch eine strikte Trennung zwischen den Aufgaben der umwelt- und gesundheitspolitischen Regulierung einerseits und der Leistungserstellung andererseits sichergestellt werden, dass die umwelt- und gesundheitspolitischen Ziele unabhängig von der

Organisation der Wasserversorgung nicht verletzt werden. Gleichzeitig wird die Treffsicherheit bei der Zielerreichung erhöht.

- Die Leistungserstellung durch kommunale Unternehmen ist mit den bekannten Problemen mangelnder Kostensenkungsanreize bei öffentlichen Anbietern verbunden. Anders als private Unternehmen unterliegen Unternehmen der öffentlichen Hand nicht dem Konkursrisiko. Die Kontrolle über den Kapitalmarkt existiert nicht.
- Die Anbieter von Wasserversorgungsleistungen sind nur in beschränktem Maße dem Wettbewerb unterstellt. Anders als in anderen europäischen Ländern gibt es zwar eine relativ hohe Wettbewerbsintensität auf den Vorleistungsmärkten (Anlagenbauten, Finanzierung), aber wenig Wettbewerb auf den Produktmärkten. Derzeit können Wasserversorgungsunternehmen ihre Kosten weitgehend und ohne eigenes Risiko auf die Verbraucher überwälzen. Zwar unterwerfen sich einzelne Wasserversorger heute freiwillig Kosten- bzw. Preisvergleichen. Systematische Anreize, Kostensenkungspotenziale aufzudecken und umzusetzen, werden auf diese Weise jedoch nicht gesetzt. Dies gilt auch für die Kartellaufsicht über privatrechtliche Entgelte, die sich darauf beschränkt, den Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung nachträglich festzustellen und zu unterbinden, ohne ex ante Anreize zur Kostenminimierung zu setzen.
- Der organisatorische Zuschnitt von Versorgungsgebieten richtet sich in Deutschland nach Verwaltungsgebietsgrenzen. Dies hat zu den heute sehr kleinteiligen Strukturen geführt. Vorhandene Größenvorteile eines überregionalen Angebotes (z.B. in den Bereichen Beschaffung, Personal, Vertrieb) werden bislang durch die Errichtung überregionaler Verbände (Zweckverbände, Wasser- und Bodenverbände) sowie durch die Beauftragung von nicht im Versorgungsgebiet ansässigen Unternehmen mit dem Betrieb der Wasserversorgung nicht ausreichend genutzt. Zwar gibt es Hinweise dafür, dass über den technischen Zuschnitt von Versorgungsgebieten verwaltungsgebietsgrenzenübergreifend unter Kostengesichtspunkten entschieden wird, ob aber damit eine systematische Optimierung der räumlichen Strukturen des Wasserversorgungsangebotes verbunden ist, muss offen bleiben. Eine Wettbewerbslösung würde dies erzwingen.
- Schließlich führt die steuerliche Ungleichbehandlung von Wasserversorgungs- und Abwasserentsorgungsunternehmen dazu, dass gegebenenfalls vorhandene Kostenvorteile der Leistungserstellung im Verbund nicht genutzt werden.

Der Fixkostenanteil ist in der Wasserversorgung – ebenso wie in anderen Bereichen der leitungsgebundenen Infrastruktur – vergleichsweise hoch. Während Kostensenkungen kurzfristig vor allem bei den Betriebskosten erzielbar sind, können mittel- bis langfristig auch umfassendere Kosteneinsparungen im Bereich des Anlagenbaus und der –instandhaltung realisiert werden, ohne dass dies mit Qualitätseinbußen verbunden sein muss. Die Deutsche Bank Research (2000) schätzt das Potenzial für Preissenkungen in Folge einer stärkeren Marktöffnung in der Trinkwasserversorgung auf 10 bis 15 % in den nächsten zehn Jahren. Die Erfahrungen mit Kostensenkungen im Ausschreibungswettbewerb belegen, dass - insbesondere dann, wenn Neuinvestitionen zu tätigen sind – zum Teil auch (deutlich) höhere Einsparungen realisiert werden können. BÜSCHER (2001) berichtet von Einsparungen in einer Größenordnung von 20 %, die bei einem gut organisierten Wettbewerb regelmäßig ohne Qualitätseinbußen realisierbar sind. ZIMMERMANN

(UTAG Ingenieure, schriftl. Mitteilung, 18.6.2001) betrachtet Einsparungen bei Investitionsmaßnahmen in der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung von 30 bis 40 % in der Mehrzahl der Fälle für möglich, die erzielbar sind, indem kosten- und zeittreibende Schnittstellen bei der Auftragsvergabe von Teilleistungen von der Planung bis zur Fertigstellung beseitigt werden, Planungs- und Bau-Know how zum Einsatz kommt, das über längere Zeiträume national und international erworben wurde, Kostenvorteile der Zusammenlegung zu größeren Regionalversorgungsstrukturen realisiert werden sowie Verbundvorteile durch den Zusammenschluss von Wasserversorgung und Abwasserentsorgung genutzt werden.

Gleichzeitig sollte vermieden werden, dass Wasserversorgungsunternehmen die vertikale Integration dazu nutzen, um Monopolrenten auf vorgelagerte Märkte zu verschieben, bei gleichzeitiger Reduzierung des in Deutschland vergleichsweise stark ausgeprägten Wettbewerbs auf Vorleistungsmärkten (vgl. Abschn. III.2.2).

Tabelle 3

Umsatz der Unternehmen im Wassermarkt

	Umsatz 99/00 in Mio. Euro	Veränderung in % zum Vorjahr
Générale des Eaux/Vivendi (F)	10 684	58,9
Suez Lyonnaise des Eaux (F)	6 294	22,9
Thames Water (GB) ¹	2 041	5,3
United Utilities (GB)	1 569	6,8
Severn Trent (GB)	1 491	3,1
Berliner Wasserbetriebe (D)	1 244	- 2,7
RWE Aqua (D) ¹	808	-
Enron / Azurix (USA)	580	-
Gelsenwasser (D)	342	- 0,4

¹ Mit der Übernahme von Thames Water rückt RWE auf Platz 3 im Weltmarkt für Wasser auf.

Quelle Handelsblatt, 26.9.2000, S. 17

Es zeigt sich, dass der Anteil der meisten deutschen Unternehmen (gemessen am Umsatz) am stark wachsenden Weltmarkt für Wasserversorgungs- und Abwasserentsorgungsdienstleistungen im Vergleich zu französischen und britischen Unternehmen nach wie vor gering ist, wenngleich RWE seine Position im Weltmarkt mit der Übernahme von Thames Water deutlich verbessern konnte (vgl. Tab. 3). Entsprechend wird von verschiedenen Seiten die Notwendigkeit herausgestrichen, die internationale Wettbewerbsfähigkeit deutscher Wasserversorgungsunternehmen zu verbessern und ihre Handlungsmöglichkeiten zu erweitern (u.a. BMBF, 1999; SPD-Bundestagsfraktion, 2000). Dabei geht es zum einen darum, mit deutschem Know how einen Beitrag zur Lösung globaler Probleme in der Wasserversorgung zu leisten. Zum anderen verbindet sich mit der Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit die Chance, Arbeitsplätze sowohl in der Wasserversorgung als auch auf vorgelagerten Märkten (Anlagenbauer, Ingenieurbüros, Consultingunternehmen, Labors u.a.) zu schaffen. Mit den Gründen für die geringe Präsenz deutscher Wasserversorger am Weltmarkt setzt sich das Aktionskonzept „Nachhaltige und wettbewerbsfähige deutsche Wasserwirtschaft“ auseinander. Dabei zeigt sich, dass

die Chancen der Anbieter im internationalen Wassermarkt entscheidend von der Größe sowie der Finanzkraft der Unternehmen abhängen. Wichtig sind darüber hinaus transparente Entscheidungsstrukturen im Unternehmen, für Auslandsaktivitäten qualifizierte Mitarbeiter, das Angebot von an die jeweiligen Bedingungen angepassten technischen Lösungen, Kenntnisse der lokalen Verhältnisse technischer wie sozialer Art sowie Referenzprojekte im eigenen Land. Während deutsche Wasserversorger über ein hohes fachliches Know how verfügen, fehlt den Unternehmen im Eigentum der öffentlichen Hand der erforderliche finanzielle und rechtliche Handlungsspielraum für ein entsprechend risikoreiches Auslandsengagement. Auch fehlen den Anbietern aufgrund der bestehenden Marktstrukturen in Deutschland häufig die erforderlichen Referenzprojekte. Eine stärkere Marktöffnung bedeutet für die Anbieter von Wasserversorgungsleistungen insofern die Chance, ihr Betätigungsfeld auszuweiten und sowohl auf dem Heimatmarkt als auch international zu wachsen. Dabei kann der begrenzte finanzielle Handlungsspielraum kommunaler Unternehmen z.T. auch dadurch überwunden werden, dass diese sich mit Anbietern von Planungs-, Bau- und Finanzierungsleistungen zu Konsortien zusammenschließen (z.B. Aquamundo als Allianz von MVV Energie, ABB und Bilfinger + Berger).

3. Situation in der Trinkwasserversorgung in ausgewählten europäischen Staaten

Innerhalb von Europa haben sich in der Trinkwasserversorgung ganz unterschiedliche Strukturen herausgebildet. Während etwa die Niederlande an der Trinkwasserversorgung im Eigentum der öffentlichen Hand festhalten und Größenvorteile dadurch ausnutzen, dass sie die Zahl der Versorgungsunternehmen per Gesetz deutlich reduzieren, liegen in Frankreich sowie in England und Wales Erfahrungen mit der Privatisierung von Versorgungsunternehmen sowie mit unterschiedlichen Formen des Wettbewerbs vor. Im folgenden wird die Organisation der Trinkwasserversorgung in diesen Ländern knapp dargestellt. Bei einer Auswertung der Erfahrungen und der Diskussion ihrer Übertragbarkeit auf Deutschland ist zu beachten, dass es niemals darum gehen kann, ein komplettes System zu kopieren. Vielmehr bietet die Betrachtung alternativer Regulierungs- bzw. Wettbewerbssysteme in der Praxis die Möglichkeit, positive Elemente dieser Systeme zu identifizieren und - unter Beachtung der spezifisch nationalen Rahmenbedingungen - gegebenenfalls zu übertragen. Mögliche Probleme können dabei frühzeitig erkannt und vermieden werden.

3.1 Niederlande

In den Niederlanden wurde die Anzahl der Wasserversorgungsunternehmen im Jahr 1975 von 111 auf 24 Unternehmen reduziert. Es ist geplant, die Anzahl der Anbieter weiter zu senken (5 bis 8 Unternehmen). Eigentümer an den Unternehmen sind die angeschlossenen Gemeinden oder die Provinzen (CRAMER, 1998).

Die Wasserabgabe öffentlicher Wasserversorgungsunternehmen belief sich 1996 auf 1 227 Mio. m³. Davon entfielen knapp 80 % auf private Haushalte und Kleinunternehmen und 20 % auf Industriekunden. Der Anschlussgrad der Bevölkerung beträgt 98 %. Die Wasserversorger erheben kostendeckende Preise. Diese müssen von den Vertretern der

Anteilseigner genehmigt werden. Der Wasserpreis setzt sich aus einem jährlichen Beitrag für den Anschluss (1996: 0 bis 165 hfl pro Haushalt) sowie aus verbrauchsabhängigen Gebühren (1996: durchschnittlich 2,57 hfl/m³ ohne Steuern) zusammen. Die Investitionen der Wasserversorger beliefen sich in den letzten Jahren auf rund 1 Mrd. hfl pro Jahr bei einem Jahresumsatz von 3 Mrd. hfl.

Das Kabinett hat im März 1998 einen Entwurf für ein novelliertes Wassergesetz vorgelegt (SCHEELE, 2000a). Dieser sieht vor, den bisherigen Anbietern auch in Zukunft exklusive Rechte für die Versorgung mit Trink- und Brauchwasser einzuräumen. Wettbewerb um Industriekunden soll zugelassen werden. Für Unternehmen, die ihre Leistungen auch in Wettbewerbsmärkten anbieten, wird eine getrennte Kostenrechnung vorgeschrieben. Die Teilnahme am Benchmarking soll für alle Wasserversorgungsunternehmen verpflichtend sein. Im Januar 2000 hat die Regierung die Privatisierung der Wasserversorgung gegen den Widerstand des Wirtschaftsministeriums und der Gemeinden verboten (EUWID, 27.4.2001, S. 15).

3.2 Frankreich

Die Wasserversorgung ist in Frankreich Aufgabe der rund 36 000 Gemeinden. Diese delegieren die Leistungserstellung überwiegend an private Anbieter (Versorgung von rund 70 % der Bevölkerung), wobei die größten Marktanteile bei den Unternehmen Suez Lyonnaise des Eaux und Vivendi liegen. Wasserversorgung und Abwasserentsorgung erfolgen in vielen Gemeinden im Unternehmensverbund. Der private Anbieter wird im Wege der Ausschreibung ermittelt und erhält das zeitlich befristete Recht zur Versorgung der Bevölkerung innerhalb eines geschlossenen Versorgungsgebietes. Wettbewerbsparameter sind die Wasserpreise sowie die Qualität der Leistung. Die Anlagen bleiben während der Vertragslaufzeit im Eigentum der Gemeinde. Die Höhe der Wasserpreise ebenso wie die von dem Unternehmen zu erbringenden Investitionen werden vertraglich festgeschrieben. Planungs-, Bau-, Betriebs- und Finanzierungsrisiken werden regelmäßig auf den privaten Anbieter übertragen. Die Vertragslaufzeit richtet sich nach der Abschreibungsdauer für die von dem Privaten zu erbringenden Investitionen.

Obgleich in der Wasserversorgung in Frankreich nur wenige private Anbieter tätig sind, ist die Leistungserstellung weiterhin stark fragmentiert. 1990 existierten 15 500 Wasserversorgungssysteme. Dabei wurden 10,5 Mio. Verbraucher von 15 109 Wasserversorgungssystemen versorgt, was einem Durchschnitt von etwa 700 Verbrauchern pro Versorger entspricht (BULLER, 1996). Während die Wasserversorgung in den Städten überwiegend von privaten Anbietern übernommen wird, werden Wasserversorgungssysteme im ländlichen Raum zumeist von kommunalen Unternehmen betrieben. Ein Grund für die vergleichsweise geringere Verbreitung der privaten Leistungserstellung im ländlichen Raum ist in den Transaktionskosten der Delegation von Versorgungsleistungen zu suchen, die bei extrem kleinen Versorgungsgebieten unverhältnismäßig hoch sein können. Der Anschlussgrad der Bevölkerung ist mit nur 69 % gering. Die Wasserverluste im Verteilungsnetz betragen 25 %. Die jährlichen Investitionen in der Wasserversorgung belaufen sich auf etwa 4,5 Mrd. FF. Die Trinkwasserqualität wird von der Bevölkerung als nicht sehr gut eingeschätzt. Der durchschnittliche Wasserpreis betrug 1998 6,80 FF pro m³ (ohne Steuern) bzw. 8,33 FF pro m³ (inkl. Steuern) (van de VYVER, 2000). Der Entscheidung

über die Delegation der Wasserversorgung geht in der Regel eine Überschlagsrechnung der Gemeinde voraus, in der sie die Kosten ermittelt, die bei eigener Leistungserstellung entstehen würden. Die Vergabe der Aufgabe erfolgt nur dann, wenn der Private die Leistung kostengünstiger herstellen kann. Allerdings liegen die Wasserpreise in den von privaten Anbietern versorgten Gemeinden im Durchschnitt 30 % über den Preisen in den von kommunalen Unternehmen versorgten Gemeinden. Diese Preisunterschiede sind zum Teil darauf zurückzuführen, dass Private in verstärktem Maße problematische Versorgungsgebiete übernehmen, zum Teil aber auch auf die stärkere Kontinuität kommunaler Unternehmen, wenn es um Erhaltungs- bzw. Erneuerungsinvestitionen geht. Berichte über Korruptionsskandale sowie die seit 1996 stark gestiegenen Preise beeinträchtigen die Akzeptanz privater Versorgungslösungen bei den Verbrauchern.

Die französischen Erfahrungen zeigen, dass die Ausschreibung von Versorgungsleistungen geeignet ist, um Größenvorteile auch bei extrem dezentralen Versorgungsstrukturen auszunutzen, wenn ein Anbieter seine Leistungen gleichzeitig in mehreren Versorgungsgebieten erbringt. Im *Wettbewerb um den Markt* kann der kostengünstigste Anbieter ermittelt werden. Bei der Auftragsvergabe müssen sich die Kommunen ebenso wie die privaten Bieter beraten lassen, um auf gleicher Augenhöhe verhandeln zu können. In Frankreich werden die Kommunen bei Ausschreibungen umfangreich unterstützt. Sie erhalten Beratung u.a. durch den Verband der delegierenden Kommunen, Beratungsbüros des Städtebundes, Hochschulen und Aninstitute, Wirtschaftsberater und Anwälte und durch staatliche Stellen (Départements, Regionen). Auch der Zentralstaat unterstützt die Kommunen, z.B. durch die Vorlage von Musterverträgen und Vertrags-Revisionen durch den Staatsrat.

Schwierigkeiten bereitet in Frankreich die geringe Anzahl an Anbietern im Markt. Absprachen zwischen den Marktteilnehmern werden hierdurch begünstigt. Ebenso kann die oftmals enge Bindung zwischen den Kommunen und dem privaten Betreiber bei einer Neuausschreibung der Versorgungsgebiete wettbewerbsbehindernd wirken. Schwierigkeiten bei der Ausschreibung von Versorgungsleistungen, die sich aus der geringen Größe der Versorgungsgebiete sowie der geringen Zahl an Anbietern ergeben, sind in Deutschland aufgrund der höheren Siedlungsdichte sowie der derzeit großen Zahl der Anbieter im Markt nicht in gleichem Maße zu erwarten.

3.3 England und Wales

1989 wurde die Wasserversorgung und Abwasserentsorgung in England und Wales vollständig privatisiert. Neben zehn großen Unternehmen, die Wasserversorgung und Abwasserentsorgung aus einer Hand anbieten, existieren eine Reihe kleinerer Wasserversorger, die bereits vor 1989 im Besitz privater Anteilseigner waren. Für die Kontrolle der Unternehmen sind drei unterschiedliche Regulierungsbehörden zuständig: Office of Water Services (OFWAT) (Ökonomie), Environment Agency (Umwelt) und Drinking Water Inspectorate (Trinkwassergüte). Für den Schutz von Verbraucherinteressen wurden regionale Verbraucherkomitees (*OFWAT Customer Service Comittees*) und ein nationaler Verbraucherrat (*OFWAT National Customer Council*) sowie – im neuen Wassergesetzentwurf von 2000 vorgesehen – ein unabhängiger, gesetzlich festgelegter Konsumentenrat (*Consumer Council for Water*) eingesetzt.

Anreize zur Kostensenkung werden dadurch gesetzt, dass die Regulierungsbehörde den Unternehmen Preisobergrenzen vorschreibt (*price cap regulation*). Die zulässige Preisentwicklung folgt dabei der Formel $RPI \text{ minus } X \text{ plus } Y$. RPI steht für die Inflationsrate (*retail price index*), X für die möglichen Produktivitätssteigerungen und Y für die zulässige Preissteigerungsrate, die es erlaubt, einen Teil der Kosten der tätigen Investitionen an die Verbraucher weiterzugeben. Die unternehmensspezifischen Preisobergrenzen werden alle fünf Jahre neu festgesetzt. Der Vorteil der Preisregulierung gegenüber dem zur ökonomischen Kontrolle von Monopolunternehmen sonst gebräuchlichen Instrument der Gewinnregulierung liegt darin, dass die Unternehmen die tatsächlich entstandenen Kosten nicht einfach auf den Preis umlegen können. Gleichzeitig können sie aber ihren Gewinn durch Kostensenkungen vergrößern. Die Effizienzgewinne verbleiben im Unternehmen. Dabei fehlen beim britischen Regulierungsinstrumentarium flankierende Maßnahmen, die Kosteneinsparungen dort entgegenwirken, wo sie für eine nachhaltige Wasserversorgung erforderlich sind (z.B. Instandhaltung von Leitungen). Die Preisregulierung der Wasserversorgungs- und Abwasserentsorgungsunternehmen in England und Wales enthält insofern ein Wettbewerbselement, als sich die Regulierungsbehörde bei der Revision der Preisobergrenzen an den Kosten der Branchenbesten orientiert (*yardstick competition*). Auf diese Weise erhält sie Einblicke in die Rationalisierungspotenziale der Anbieter, kann diese an die Verbraucher weitergeben und tritt einer Vereinnahmung durch die Unternehmen entgegen. Unterschieden bei den Versorgungsbedingungen wird durch Zuschläge bzw. Abschläge bei der Feststellung der Preisobergrenze Rechnung getragen. Schwierigkeiten bereitet OFWAT die in Folge von Unternehmenszusammenschlüssen sinkende Anzahl an Vergleichsunternehmen.

Gleichzeitig wird versucht, den *Wettbewerb im Markt* zu erhöhen (OFWAT, 2000b, SCHEELE, 2000b). Bei den Wettbewerbsformen, die dieses ermöglichen sollen, handelt es sich um Wettbewerb an den Versorgungsgebietsgrenzen (*borderline competition*), um Wettbewerb durch Einsetzungsverträge (*inset appointment*) und um Wettbewerb durch die gemeinsame Netznutzung (*common carriage*). Die Gewinnung von Wasser in eigenen Anlagen war bereits in der Vergangenheit zulässig.

- Wettbewerb an den Grenzen (*borderline competition*) soll dadurch erreicht werden, dass es den Verbrauchern unabhängig von der jährlichen Wasserabnahmemenge erlaubt ist, Verträge mit Versorgern der Nachbarregion abzuschließen. Von diesem Instrument wird bislang nur zögerlich Gebrauch gemacht.
- Das Instrument des Wettbewerbs durch Einsetzungsverträge (*inset appointments*) erlaubt es Großkunden mit einem jährlichen Wasserverbrauch von mehr als 100 000 m³ (bisher: 250 000 m³), Neukunden auf der grünen Wiese sowie Kunden, bei denen der bisherige Versorger einem Anbieterwechsel zustimmt, den Anbieter frei zu wählen. Während das Instrument zunächst nur zögerlich angenommen wurde, sind mittlerweile (Stand: Juli 2000) acht solcher Verträge genehmigt, sechs weitere Anträge stehen vor der Genehmigung und neun Anträge sind in Vorbereitung (OFWAT, 2000c). Der potentielle Wettbewerb hat dazu geführt, dass viele Wasserversorger die Preise für Großabnehmer gesenkt haben. Als Reaktion darauf hat OFWAT die Großabnehmer aus dem Leistungsbündel herausgenommen, für das die jeweilige Preisobergrenze gilt. Einnahmeverluste bei den Großabnehmern können damit nicht mehr durch Preiserhöhungen bei den gebundenen Kunden ausgeglichen werden.

- Schließlich wurde die Möglichkeit von Wettbewerb durch gemeinsame Netznutzung (*common carriage*) eingeführt. OFWAT beschränkt sich darauf, die grundlegenden Prinzipien vorzugeben, die im Fall des *common carriage* zu beachten sind (OFWAT, 1999, 2000a). Die Festschreibung der konkreten Konditionen – auf Grundlage der von OFWAT erarbeiteten Prinzipien - überlässt die Regulierungsbehörde den Unternehmen, die diese im August 2000 in sog. *access codes* veröffentlicht haben. Durch den Vergleich von *access codes* will die Regulierungsbehörde diskriminierende Zugangsbedingungen ermitteln. Inwiefern dieses Instrument zur Intensivierung des Wettbewerbs beitragen wird, ist zur Zeit noch offen.

Außerdem wird darüber nachgedacht, den Handel mit Wasserentnahmerechten zuzulassen, um den Wettbewerbern im Markt den Ressourcenzugang zu erleichtern. Das Department of the Environment, Transport and the Regions (DETR) hat zu der Frage, wie ein solcher Markt aussehen könnte, im Mai 2000 ein Diskussionspapier herausgegeben (DETR, 2000).

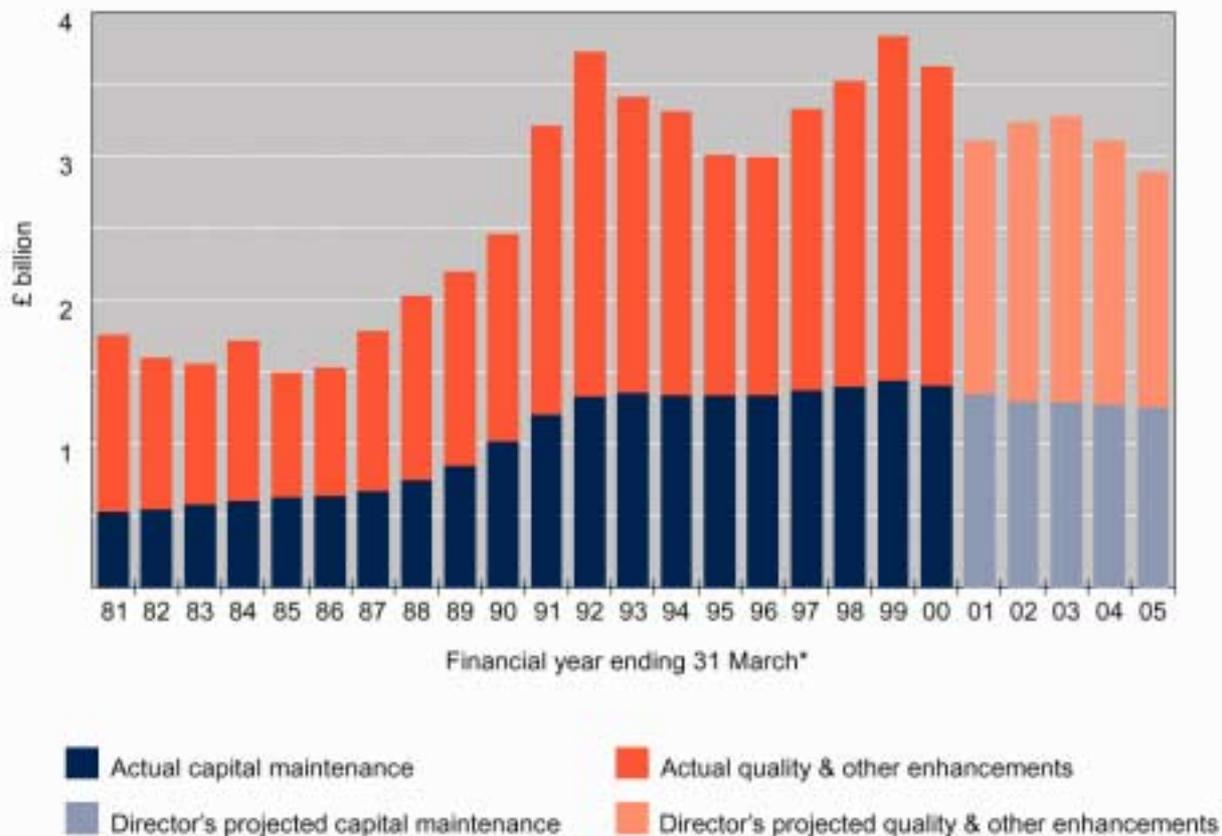
Der Anschlussgrad der Bevölkerung beträgt in England und Wales 95 %. 70 % der Wasserabgabemenge entfallen auf private Haushalte. Die Wasserpreise sind in den ersten fünf Jahren nach der Privatisierung im Durchschnitt real um fast 5 % pro Jahr gestiegen. In den folgenden fünf Jahren wurde die zulässige Preissteigerung auf 1 % im Jahr begrenzt. Bis zum Jahr 2004 sollen die Preise nun erstmals fallen (- 2,1 % im Jahr). Die Privatisierung der Wasserversorgungs- und Abwasserentsorgungsunternehmen in England und Wales war aufgrund der hohen Unternehmensgewinne in der Zeit unmittelbar nach der Privatisierung zunächst in die Kritik geraten. Der Vorwurf gegen die Regierung lautete, bewusst hohe Gewinnerzielungsmöglichkeiten eingeräumt zu haben, um einen entsprechend hohen Erlös beim Verkauf der Aktien erzielen zu können. Die Gewinne machten aber auch deutlich, dass man die Ineffizienz des alten Systems unterschätzt hatte. Zur Zeit sind einzelne Anbieter bestrebt, ihr Anlagevermögen wieder auf die öffentliche Hand zu übertragen (OFWAT, 2000d, 2000e). Der Grund hierfür ist in ihren Schwierigkeiten zu suchen, die erforderlichen Mittel für die anstehenden Investitionen angesichts der Senkung der Preisobergrenzen aufzubringen (SCHEELE, 2000b, S. 18).

Den Effizienzgewinnen stehen höhere Investitionen gegenüber (Abb. 2). Die Wasserverluste konnten deutlich reduziert werden, sind mit über 20 % im Vergleich zu Deutschland jedoch nach wie vor hoch. Ebenso haben sich die Trinkwasserqualität, die Umweltschutzanstrengungen sowie die Qualität der Leistungen nach Angaben von OFWAT in den zehn Jahren nach der Privatisierung signifikant verbessert. Die Kontrollen im Gewässer- und Trinkwasserschutz wurden erheblich verschärft (SPELTHAHN, 1994, S. 190). Die Wasserqualität sowie das Umweltschutzniveau sind jedoch im Vergleich zu Deutschland nach wie vor niedrig. Es bestehen u.a. enorme Probleme mit Pestiziden in Grund- und Oberflächengewässern. Die Nachsorge (Aufbereitung) hat Vorrang vor dem vorsorgenden Gewässerschutz. Es gibt keine Wasserschutzgebiete.

Die Erfahrungen in England und Wales sind nicht ohne weiteres auf Deutschland zu übertragen. Zu beachten sind u.a. Unterschiede in der Versorgungsgebietsgröße, in den Eigentumsverhältnissen sowie in rechtlichen Anforderungen an die Leistungsqualität. Dennoch können aus dem Modell eine Reihe von Lehren gezogen werden. So zeigt sich, dass eine klare Aufgabentrennung zwischen Anlagenbetrieb sowie ökonomischer, gesund-

Abbildung 2

Investitionen in der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung in England und Wales, 1981-1995



*To illustrate the period of new price limits, the first year of projections is shown as the year ending 31 March 2001.

Quelle: OFWAT (1999)

heitspolitischer und umweltpolitischer Regulierung Effizienzsteigerungen erlaubt, ohne dass andere politische Ziele preisgegeben werden. Durch die Privatisierung konnte Kapital aufgebracht werden, um die aus umwelt- und gesundheitspolitischer Sicht erforderlichen Investitionen zu tätigen. Hintergrund für die Versäumnisse in der Vergangenheit ist eine Besonderheit des britischen Haushaltsrechts, das eine direkte Kreditaufnahme durch öffentlich-rechtliche Leistungsträger nicht kennt. Diese hatte zur Folge, dass die Wasserversorgungs- und Abwasserentsorgungsunternehmen vor ihrer Privatisierung auf Zuweisungen aus dem Finanzministerium angewiesen waren, wobei sie sich in der Konkurrenz mit anderen öffentlichen Einrichtungen nicht ausreichend durchsetzen konnten. Mit der institutionellen Trennung von Leistungserstellung und Regulierung wurden Interessenskonflikte aufgehoben und die Wirksamkeit der Kontrolle verbessert. Um das private Versorgungsunternehmen an der Ausnutzung seiner Monopolstellung zu hindern, ist eine Preisregulierung erforderlich. Als vorteilhaft erwies sich dabei eine Preisobergrenzenregulierung in Verbindung mit *yardstick competition*. In diesem Zusammenhang ist die von verschiedenen Seiten erhobene Behauptung, die vergleichsweise niedrige Umwelt- und Trinkwasserqualität in England und Wales sei unmittelbar der Privatisierung und Preisregulierung zuzuschreiben, zurückzuweisen. Weitere Wettbewerbselemente in England und

Wales greifen (zunächst) nur langsam. Die Einführung von mehr Wettbewerb stellt sich als Lernprozess dar, bei dem wettbewerbsbehindernde Rahmenbedingungen schrittweise aufgedeckt und abgebaut werden. Gleichzeitig steigt die Bereitschaft bei den Marktteilnehmern, über unterschiedliche Wettbewerbsmodelle konstruktiv nachzudenken.

4. Aktuelle Entwicklungen des europäischen Rechts

Eine den Binnenmarktrichtlinien zur Liberalisierung des Strom- und Gasmarktes vergleichbare Richtlinie zur Liberalisierung der Trinkwasserversorgung besteht nicht. Verlautbarungen aus Brüssel zufolge ist eine solche zum jetzigen Zeitpunkt auch nicht geplant. Dennoch gibt es Entwicklungen des europäischen Rechts, die für eine künftige Ordnung der Trinkwasserversorgung relevant sein können. Hierzu zählen Reformen der Vergaberichtlinien, die Transparenzrichtlinie und die Konzessionsrichtlinie, die Mitteilung der Kommission zur Daseinsvorsorge sowie die Wasserrahmenrichtlinie. Die aktuellen Änderungen in der europäischen Binnenmarktrechtsetzung werden im folgenden kurz skizziert.

4.1 Vergaberichtlinien

Die europäische Kommission hat im Frühling und Sommer des Jahres 2000 ein umfangreiches Reformpaket auf den Weg gebracht, mit dem die Vergaberichtlinien vereinfacht und modernisiert werden sollen. Dies betrifft zum einen zahlreiche Neuregelungen in einer einheitlichen Richtlinie für Vergaben von Liefer-, Bau- und Dienstleistungsaufträge (DOK. KOM (2000) 275 endg. v. 10.5.2000) sowie zum anderen die Neufassung der Richtlinie für Sektoraufträge im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung (DOK. KOM (2000) 276 endg. v. 10.5.2000). Unter den zahlreichen sich abzeichnenden Änderungen ist derzeit vor allem bemerkenswert, dass die auch für die Unternehmen der Wasserwirtschaft relevante Sektorenrichtlinie dahingehend geändert wird, dass sie nunmehr um eine Ausstiegsklausel für Wettbewerbsbranchen ergänzt werden soll. Nationale Sektoren, die aufgrund einschlägiger EG-Vorschriften effektiv liberalisiert wurden und in denen wirksamer Wettbewerb herrscht, können demnach von der Anwendung der Ausschreibungsvorschriften entbunden werden. Die Entscheidung über die Freigabe soll die EU-Kommission treffen, wobei derzeit noch unklar ist, ob eine solche Entscheidung im Einzelfall gelten wird oder generelle Gültigkeit beanspruchen kann. Neuerungen sind hier auch im Ablauf eines Vergabeverfahrens geplant. So will die Kommission zukünftig u.a. die Vorgaben für die Bekanntgabe der Zuschlagskriterien verschärfen. Bislang sind den Teilnehmern an einer Ausschreibung die Kriterien „möglichst in der Reihenfolge ihrer Bedeutung“ mitzuteilen. Künftig soll ein Auftraggeber die Bewertungskriterien gewichten. Mit dem Kommissionsentwurf haben sich nun der Ministerrat und das Europäische Parlament zu befassen. Es ist nicht auszuschließen, dass sich dieses Gesetzgebungsverfahren über einen längeren Zeitraum hinziehen könnte.

4.2 Transparenzrichtlinie

Weitreichende Änderungen insbesondere für die Kommunen ergeben sich auch durch die Änderung der Richtlinie 80/723/EWG über die Transparenz der finanziellen Beziehungen

zwischen den Mitgliedstaaten und den öffentlichen Unternehmen (sog. Transparenzrichtlinie) durch die Richtlinie 2000/52/EG der Kommission vom 26.7.2000. Durch diese Novelle werden öffentliche Unternehmen mit einem jährlichen Umsatz von mehr als 40 Mio. Euro verpflichtet, ab dem 1. Januar 2002 getrennte Bücher für öffentliche und kommerzielle Aktivitäten zu führen. Damit ist die bereits seit 20 Jahren geltende Richtlinie wesentlich verschärft worden. Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union haben nun bis zum 31.7.2001 Zeit, die Richtlinie in nationales Recht umzusetzen. In ihrer Erwägung führt die Kommission als Begründung für die Novellierung der Transparenzrichtlinie ausdrücklich an, dass bestimmte Wirtschaftssektoren, die sich in der Vergangenheit durch das Vorhandensein nationaler, regionaler oder örtlicher Monopole ausgezeichnet haben, nunmehr in Anwendung der Bestimmungen des EG-Vertrages oder der von den Mitgliedstaaten oder der Gemeinschaft erlassenen Regeln teilweise oder vollständig dem Wettbewerb geöffnet werden. Dabei habe sich gezeigt, wie wichtig es sei, für eine angemessene und wirksame Anwendung der Wettbewerbsregeln des EG-Vertrages in diesen Sektoren zu sorgen, damit insbesondere der Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung im Sinne von Art. 82 EG-Vertrag verhindert werde und nur solche staatlichen Beihilfen gewährt würden, die nach Art. 87 EG-Vertrag mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar sind, unbeschadet einer möglichen Anwendung von Art. 86 Abs. 2 EG-Vertrag. Angesichts der Tatsache, dass laut amtlicher Statistik nur 85 Wasserversorgungsunternehmen in Deutschland einen Jahresumsatz von mehr als 25 Mio. DM aufweisen (Statistisches Bundesamt, 1999), dürfte der Anwendungsbereich der Richtlinie im Bereich der Trinkwasserversorgung klein sein.

4.3 Konzessionsrichtlinie

Abweichend von der klassischen Form des öffentlichen Auftrags liegt bei der Konzessionserteilung eine Vertragskonstellation vor, bei der die Gegenleistung für die Erbringung des Auftrags nicht in Form einer bestimmten Vergütung durch Zahlung eines vorher festgelegten Preises erfolgt, sondern in dem Recht besteht, die eigene Leistung zu nutzen oder entgeltlich zu verwerten. Eine Regelung für Konzessionen im Bereich der Leistungs- und Lieferaufträge existiert unter vergaberechtlichen Gesichtspunkten weder auf europäischer noch auf deutscher Ebene. Damit ist jedoch nicht gesagt, dass die öffentlichen Auftraggeber in Abwesenheit einer Anwendbarkeit der entsprechenden Richtlinien im Dienstleistungs- und Lieferbereich von jeglichen Bindungen an das Europarecht freigestellt wären. Im Rahmen der allgemeinen Bindungen an den EG-Vertrag haben die die Konzessionen vergebenden öffentlichen Auftraggeber dessen Vorschriften und Grundsätze - wie beispielsweise das Gebot der Gleichbehandlung und das Verbot der Diskriminierung - umfassend zu berücksichtigen. Dagegen trifft es zu, dass die Auftraggeber bei der Vorbereitung einer Konzessionserteilung grundsätzlich das Verfahren und die Anforderungen im Leistungs- und Lieferbereich frei bestimmen können, wobei sie lediglich zur Beachtung gewisser Mindeststandards verpflichtet sind. Dazu zählen insbesondere die Auswahl eines objektiven und für die beteiligten Bieter transparenten Verfahrens sowie die konsequente Anwendung nichtdiskriminierender und sachgerechter Auswahlkriterien.

Die Europäische Kommission stellt bereits seit geraumer Zeit Überlegungen an, inwieweit die Problematik von Konzessionen über den Bereich der Baukonzession hinaus auch für die Anwendungsgebiete der anderen Auftragsarten (Leistungen und Lieferungen) geregelt

werden soll. Erwogen wird, durch eine Änderung der entsprechenden Richtlinien, zukünftig alle Formen von Konzessionen zu erfassen und damit sicherzustellen, dass diese nach einem Aufruf zum Wettbewerb in einem gesetzlich geregelten Verfahren vergeben werden, das zwar von gewissen starren Anforderungen des übrigen Vergaberechts im Dienstleistungs- und Lieferungsbereich zur Bewahrung der erforderlichen Flexibilität befreit sein soll, jedoch über die derzeitige Verpflichtung gewisser Mindeststandards hinaus in stärkerem Maße kalkulierbare und vorhersehbare Rechtmäßigkeitskriterien für die Vergabeentscheidung festlegt.

4.4 Mitteilung der Kommission zur Daseinsvorsorge

Mit der Aufnahme von Artikel 16 in den EG-Vertrag wird der Stellenwert von Leistungen der Daseinsvorsorge innerhalb der gemeinsamen Werte der Europäischen Union bestätigt. Vor dem Hintergrund des wachsenden Drucks auf neue Sektoren, sich dem Wettbewerb zu öffnen, hat die Europäische Kommission ihre Mitteilung über Leistungen der Daseinsvorsorge von 1996 überarbeitet und im September 2000 veröffentlicht (KOM(2000) 580 endg.). Darin stellt die Kommission fest, dass es in erster Linie Aufgabe der staatlichen Stellen ist, die Aufgaben der Leistungen der Daseinsvorsorge sowie die Art, wie diese auf lokaler, regionaler oder nationaler Ebene erfüllt werden, festzulegen. Aufgabe der Gemeinschaft ist es hingegen, sicherzustellen, dass Qualität und Preise der Leistungen den Bedürfnissen der Nutzer und der Bürger im ganzen entsprechen. Gleichzeitig wird in der Mitteilung herausgestellt, dass die bisherigen Erfahrungen die absolute Vereinbarkeit von hohen Standards bei der Bereitstellung von Leistungen der Daseinsvorsorge mit den EG-Binnenmarkt- und Wettbewerbsregeln bestätigen. Sofern die Bereitstellung von Leistungen der Daseinsvorsorge auf wettbewerblichen Märkten jedoch nicht in zufriedenstellender Weise erfolgt, können Behörden bestimmten Anbietern im allgemeinen Interesse Pflichten auferlegen und ihnen, falls erforderlich, besondere oder ausschließliche Rechte übertragen und/oder einen Finanzierungsmechanismus entwickeln, so dass ihnen die Leistungserstellung ermöglicht wird.

Die Binnenmarkt- und Wettbewerbsregeln sollen nur dann anwendbar sein, wenn es sich bei den Leistungen um wirtschaftliche Aktivitäten handelt, die den Handel zwischen Mitgliedstaaten betreffen. In diesem Fall sind die Prinzipien der Neutralität in Bezug auf das Eigentum, die Gestaltungsfreiheit der Mitgliedstaaten bei der Definition von Leistungen der Daseinsvorsorge sowie das Verhältnismäßigkeitsprinzip, das sicherstellt, dass die Wettbewerbsfreiheit nicht stärker eingeschränkt wird, als dies zur Aufgabenerfüllung notwendig ist, zu beachten.

Offen bleibt, inwiefern es sich bei der Trinkwasserversorgung um Leistungen handelt, auf welche die Binnenmarkt- und Wettbewerbsregeln anwendbar sind. Die Mitteilung geht auf diesen Sektor nicht explizit ein. Statt dessen findet die Wasserversorgung nur an einer Stelle Erwähnung, an der Umfrageergebnisse zur Kundenzufriedenheit mit unterschiedlichen Leistungen der Daseinsvorsorge dargelegt werden. Allerdings muss wohl auf Dauer davon ausgegangen werden, dass sich Wasserversorgungsunternehmen nicht darauf berufen können, dass sie die Anwendungskriterien für das EU-Wettbewerbsrecht nicht erfüllen. Während die Wasserversorgung eine überwiegend lokale und nur im Ausnahmefall eine grenzüberschreitende Tätigkeit darstellt, operieren die Anbieter von Wasserversor-

gungsleistungen grenzüberschreitend und stehen im Binnenmarkt in mehreren Mitgliedstaaten zugleich im Wettbewerb.

4.5 Wasserrahmenrichtlinie

Mit der Wasserrahmenrichtlinie wurde auf europäischer Ebene ein einheitlicher Ordnungsrahmen für den Gewässerschutz geschaffen. In ihrem Erwägungsgrund 15 bezeichnet die Wasserrahmenrichtlinie die Wasserversorgung als Aufgabe der Daseinsvorsorge im Sinne der Mitteilung der Kommission „Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa“ (Abschn. I.4.4). Ein weiterer Inhalt ist die Forderung nach Kostendeckung für Wasserdienstleistungen einschließlich umwelt- und ressourcenbezogener Kosten in Art. 9 Abs. 1 WRRL. Das Kostendeckungsprinzip der Wasserrahmenrichtlinie wird durch die Mitteilung der Kommission zur Preisgestaltung als politisches Instrument zur Förderung eines nachhaltigen Umgangs mit Wasserressourcen weiter konkretisiert (KOM(2000)477 endg.). Danach müssen die Wasserpreise die Kosten der Wasserdienstleistungen in den einzelnen Wirtschaftszweigen mindestens decken (keine Subventionen). Durch die Anlastung von Umwelt- und Ressourcenkosten bei dem Verursacher sollen Anreize für eine nachhaltige Ressourcennutzung gesetzt werden.

Hierzu ist anzumerken, dass der Grundsatz der Kostendeckung sowie die Anlastung von Umweltkosten einer stärkeren Marktöffnung in der Trinkwasserversorgung nicht entgegenstehen. Die Anlastung von Umwelt- und Ressourcenkosten muss vielmehr – unabhängig von der Organisation der Trinkwasserversorgung – über den umweltpolitischen Ordnungsrahmen erfolgen. Der Wasserversorger wird diese Kosten (auch in einem wettbewerblich verfassten Markt) verursachergerecht an die Verbraucher weiterreichen, ohne dass es weiterer staatlicher Eingriffe bedarf. Dies gilt auch für die Kosten der Leistungserstellung selbst. Das Setzen von Preisen, die nicht ausreichen, um die durch den einzelnen Verbraucher verursachten Kosten zu decken, wäre aus Sicht des Anbieters irrational. Hinsichtlich der Aufteilung der durch Grenzkostenpreise nicht gedeckten Gemeinkosten auf die Verbraucher beschränkt sich die Mitteilung auf die Vorgabe, dass diese von den Wasserverbrauchern zu decken sind und nicht durch Subventionen aufgefangen werden sollen. Die Nutzungsentscheidungen können bei einem solchen Ordnungsrahmen den Endverbrauchern überlassen bleiben. Da die Wasserversorgungsunternehmen von der Anlastung von Umwelt- und Ressourcenkosten gleichermaßen betroffen sind, kann eine ungerechtfertigte Verzerrung im Wettbewerb um Endverbraucher ausgeschlossen werden.

II. Ziele einer stärkeren Marktöffnung in der Wasserversorgung

Mit einer stärkeren Marktöffnung in der Wasserversorgung soll die Effizienz der Leistungserstellung erhöht werden. Wettbewerb soll die Anbieter zwingen, Rationalisierungspotenziale zu nutzen und die Kostenvorteile in Form von niedrigeren Preisen an die Verbraucher weiterzugeben, Größen- und Verbundvorteile zu nutzen, Entscheidungen über den Zuschnitt von Versorgungsgebieten unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu treffen und die Kosten verursachergerecht bei den Verbrauchern anzulasten. Schließlich soll die internationale Wettbewerbsfähigkeit deutscher Anbieter von Wasserversorgungsleistungen verbessert werden.

Der Abbau von gesetzlichen Marktzutrittsschranken ist grundsätzlich geeignet, die Wettbewerbsintensität zu erhöhen und damit die gesamtgesellschaftliche Wohlfahrt zu steigern. Auf funktionsfähigen Märkten wird die Angebotspalette entsprechend den Präferenzen der Nachfrager ausdifferenziert, die Leistungen werden zu minimalen Kosten erstellt, die Preise entsprechen den Grenzkosten der Nutzung, und die Unternehmen passen sich schnell an veränderte Rahmenbedingungen an. Sinkende Preise sowie eine stärkere Ausdifferenzierung der angebotenen Leistungen als Folge der Marktöffnung in anderen Bereichen der leitungsgebundenen Infrastruktur belegen diese Vermutung. Dabei ist zu beachten, dass in der Wasserversorgung unterschiedliche Formen des Wettbewerbs zum Tragen kommen können, die getrennt oder zusammen disziplinierend auf die Anbieter wirken. Bei der Diskussion einer stärkeren Marktöffnung in der Trinkwasserversorgung geht es nicht darum, bestehenden Wasserversorgungsunternehmen pauschal die Effizienz abzusprechen. Es wird auch erkannt, dass (einige) Anbieter bereits heute zum Teil gewissen Formen des Wettbewerbs ausgesetzt sind (Wettbewerb um Wasserlieferungen, nationale und internationale Preisvergleiche, Wettbewerb um Konzessionen, Wettbewerb um Unternehmensbeteiligungen). Allerdings sollten die Möglichkeiten, den Wettbewerbsdruck weiter zu erhöhen, genutzt werden. Eingesessene Anbieter müssen sich auch in einem stärker kompetitiven Umfeld behaupten können. Nur wenn ihnen das nicht gelingt, laufen sie Gefahr, von anderen Anbietern verdrängt zu werden. Dort, wo die Öffnung des Marktes nicht dazu führt, dass die Anbieter sich der direkten Konkurrenz durch Wettbewerber stellen müssen oder durch potentielle oder Substitutionskonkurrenz an der Ausnutzung ihrer Marktposition gehindert werden, muss der Gesetzgeber durch Regulierung Einfluss auf das Verhalten der Akteure am Markt nehmen. In dem Maße, wie es zu Effizienzgewinnen in Folge einer stärkeren Marktöffnung kommt, werden Ressourcen freigesetzt, die an anderer Stelle volkswirtschaftlich sinnvoll eingesetzt werden können.

Sofern eine stärkere Marktöffnung in der Wasserversorgung dazu führt, dass umwelt-, gesundheits- oder verteilungspolitische Ziele schlechter erfüllt werden als dies bislang der Fall ist, müssen flankierende Maßnahmen ergriffen werden. Grundsätzlich gilt, dass die Ziele im Umwelt- und Gesundheitsschutz (u.a. flächendeckender Gewässerschutz, Minimierungsgebot) ebenso wie verteilungspolitische Ziele im Prinzip besser und billiger durch ein spezielles, an den konkreten politischen Zielen ausgerichtetes Instrumentarium als durch die Errichtung von Marktzutrittsschranken erreicht werden können:

- Dies liegt zum einen daran, dass die Treffsicherheit steigt, wenn Instrumente zum Einsatz kommen, die an dem jeweiligen konkreten politischen Ziel ansetzen. So ist ein flächendeckender Gewässerschutz überhaupt nur dann zu erreichen, wenn den Emittenten die Vermeidung von Schadstoffeinträgen in Gewässer unabhängig davon auferlegt wird, ob sie ihre Aktivitäten in der unmittelbaren Nähe einer Wasserfassungsanlage ausüben. Überlässt man dagegen die Vermeidung von unerwünschten Stoffeinträgen der Verhandlung zwischen Wasserversorgern und Schädigern, werden die Ziele zumindest überall dort verletzt, wo kein Wasserversorger tätig ist. Darüber hinaus ist mit der Errichtung von Markteintrittsbarrieren keineswegs sichergestellt, dass Wasserversorgungsunternehmen Leistungen des allgemeinen Gewässerschutzes erbringen, zu denen sie gesetzlich nicht verpflichtet sind. Entsprechende Leistungen werden unterbleiben, wenn die Wasserpreise auf Akzeptanzprobleme stoßen oder wenn andere Belange kommunalpolitisch höhere Priorität genießen. Eine Abweichung von theoretisch überlegenen Lösungen kann unter Umständen dann erforderlich werden, wenn diese auf unüberwindbare Probleme der mangelnden politischen Durchsetzbarkeit treffen. Entsprechenden Problemen muss gegebenenfalls durch die Wahl eines zweitbesten, wettbewerbskonformen Instrumentariums begegnet werden.
- Zum anderen fallen die Kosten der Zielerreichung im Fall der Funktionstrennung im allgemeinen niedriger aus. Die Erstellung von Leistungen im Umwelt- und Gesundheitsschutz ist auch heute keineswegs kostenlos. Neben den Kosten der Leistungserstellung selbst fallen aber auch Opportunitätskosten an, die sich aus dem Verzicht auf mehr Wettbewerb in der Wasserversorgung ergeben. Hierzu zählen der Verzicht auf effiziente, die internationale Wettbewerbsfähigkeit begünstigende Unternehmensgrößen, auf Anreize zur Kostenminimierung sowie gegebenenfalls auf privates Kapital, um umwelt- und gesundheitspolitisch erforderliche Investitionen zu tätigen. Sofern die Schließung von Lücken im bestehenden Ordnungsrahmen sowie eine personelle Stärkung der Behörden in Folge einer stärkeren Marktöffnung erforderlich werden, erscheinen die damit verbundenen Kosten vertretbar zu sein. Eine Quantifizierung von Kosten und Nutzen der vorgeschlagenen Maßnahmen war nicht Gegenstand dieses Gutachtens.
- Schließlich ist davon auszugehen, dass die Kontrolle und der Vollzug gesetzlicher Vorgaben gegenüber privaten Betreibern deutlich strenger erfolgen, als gegenüber Versorgern im kommunalen Eigentum.

Für die folgende Diskussion des bei einer stärkeren Marktöffnung erforderlichen flankierenden Handlungsbedarfs ist zu beachten, dass diese nicht in einem rechtsfreien Raum statt findet. Vielmehr besteht ein umfassender umwelt- und gesundheitspolitischer Ordnungsrahmen, der unabhängig von der Organisation der Wasserversorgung Gültigkeit beansprucht.

Dem Leitbild einer nachhaltigen Entwicklung wird bei der beschriebenen Vorgehensweise durch den Einsatz von Maßnahmen, die der Erreichung der umwelt-, gesundheits- und verteilungspolitischen Zielvorgaben dienen, sowie durch eine effiziente Organisation der Wasserversorgung Rechnung getragen. Eine eventuell erforderliche Abwägung zwischen den unterschiedlichen Dimensionen einer nachhaltigen Entwicklung (Umwelt, Wirtschaft, Soziales) muss bei der Zielformulierung vorgenommen werden.

III. Szenarien

1. Mögliche Maßnahmen für mehr Wettbewerb in der Trinkwasserversorgung: Szenarienbildung

Die möglichen Folgen einer stärkeren Marktöffnung sollen im folgenden anhand von zwei Szenarien diskutiert werden. Während Szenario 1 solche Maßnahmen umfasst, die geeignet sind, den *Wettbewerb im Markt* zu erhöhen, beinhaltet Szenario 2 Maßnahmen, die den *Wettbewerb um den Markt* verstärken. Weitere Maßnahmen, die unter Umständen geeignet sind, die Effizienz der Wasserversorgung zu verbessern, werden in Abschnitt IV behandelt.

1.1 Szenario 1: *Wettbewerb im Markt*

Wettbewerb im Markt wird unter dem gegenwärtigen Ordnungsrahmen zum einen durch ausschließliche Konzessionsverträge und Demarkationsabsprachen, zum anderen durch Anschluss- und Benutzungszwänge behindert. Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Verzicht auf Demarkations- und ausschließliche Konzessionsverträge alleine so lange wirkungslos bleibt, wie Anschluss- und Benutzungszwänge greifen, da der Verbraucher sein Wasser weiterhin von dem Gebietsmonopolisten beziehen muss. Umgekehrt führt die Befreiung vom Anschluss- und Benutzungszwang alleine dazu, dass die Verbraucher zwar auf die Eigenversorgung umsteigen können, das Wasser aber nicht von einem anderen als dem Gebietsmonopolisten über Leitungen beziehen können. Szenario 1 umfasst entsprechend alle Maßnahmen, die dazu führen, dass die wettbewerbssperrende Wirkung der oben angeführten Regelungen aufgehoben wird:

Szenario 1: *Wettbewerb im Markt*

Zu den Maßnahmen, die *Wettbewerb im Markt* verstärken zählen

(1) der Wegfall ausschließlicher Konzessionsverträge und Demarkationsabsprachen durch:

- (a) *Aufhebung des kartellrechtlichen Ausnahmereichs für die Trinkwasserversorgung (Streichung von § 103 GWB a.F.)*

Mit der Streichung von § 103 GWB a.F. entfällt für die Gemeinden die kartellrechtliche Möglichkeit, ausschließliche Konzessionsverträge zu schließen oder Demarkationsabsprachen zu treffen.

- (b) *oder Verzicht der Kommunen auf ausschließliche Konzessionsverträge und Demarkationsabsprachen unter dem geltenden Rechtsrahmen*

Die Gemeinden können auch dann auf ausschließliche Konzessionsverträge und Demarkationsabsprachen verzichten, wenn § 103 GWB a.F. erhalten bleibt.

(2) in Verbindung mit dem Wegfall des Anschluss- und Benutzungszwangs durch:

- (a) *Vollprivatisierung und damit den Wegfall des Rechts der Gemeinden, An-*

schluss- und Benutzungszwänge zu verhängen

Verzichtet die Gemeinde auf ihr maßgebliches Bestimmungsrecht über die kommunale Wasserversorgung, entfällt damit auch die satzungsrechtliche Möglichkeit, Anschluss- und Benutzungszwänge zu verhängen. Dies ist dann der Fall, wenn die Gemeinde die Eigentumsrechte an dem öffentlichen Wasserversorgungsunternehmen sowie am Versorgungsnetz vollständig oder mehrheitlich veräußert.²

(b) *oder freiwilligen Verzicht der Gemeinden auf Anschluss- und Benutzungszwänge*

Die Gemeinden verfügen zwar über die satzungsrechtliche Möglichkeit, Anschluss- und Benutzungszwänge zu verhängen. Sie müssen hiervon jedoch keinen Gebrauch machen.

(c) *oder Befreiung der Verbraucher vom Anschluss- und Benutzungszwang im Rahmen der Liberalisierungsklausel der AVBWasserV*

Das Recht der Gemeinden, Anschluss- und Benutzungszwänge zu verhängen, wird durch § 3 Abs. 1 Satz 1 AVBWasserV punktuell eingeschränkt. Das Wasserversorgungsunternehmen muss dem Kunden im Rahmen des wirtschaftlich Zumutbaren die Möglichkeit einräumen, den Wasserbezug auf den von ihm gewünschten Verbrauchszweck oder einen Teilbedarf einzuschränken.

(d) *oder Auflagen des Landes gegenüber Unternehmen im kommunalen Einfluss zur Gewährung von Ausstiegsmöglichkeiten für Abnehmer im Versorgungsgebiet über die AVBWasserV hinaus.*

Schließlich kann das Land Unternehmen im kommunalen Einfluss unter bestimmten Umständen – etwa im Fall einer eindeutig unwirtschaftlichen Versorgung durch das Unternehmen – dazu zwingen, Abnehmern im Versorgungsgebiet über die AVBWasserV hinaus Ausstiegsmöglichkeiten aus dem Anschluss- und Benutzungszwang zu gewährleisten.

Das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden bleibt von den oben angeführten Maßnahmen grundsätzlich unberührt. Städte und Gemeinden können über die Wasserversorgungsstrukturen innerhalb ihrer Verwaltungsgebietsgrenzen auch weiterhin frei bestimmen. Letztlich wird *Wettbewerb im Markt* bei Streichung von § 103 GWB a.F. nur dort greifen, wo die Gemeinden ihren bestimmenden Einfluss auf die Wasserversorgung aufgegeben haben oder wo Anschluss- und Benutzungszwänge aus anderen Erwägungen nicht durchgesetzt werden.

1.2 Szenario 2: *Wettbewerb um den Markt*

Wettbewerb um den Markt erlaubt es, den günstigsten Betreiber von Wasserversorgungsanlagen im Wege des Ausschreibungswettbewerbs zu bestimmen. Das Recht der

² Für eine vollständige Auflistung der Fälle, in denen die Gemeinde das Recht, Anschluss- und Benutzungszwänge zu verhängen verliert, vgl. Abschn. 1.2.2.2.

Gemeinden, Anschluss- und Benutzungszwänge zu verhängen, bleibt im Fall der Marktöffnung durch Ausschreibungswettbewerb erhalten. Szenario 2 umfasst entsprechend alle Maßnahmen, die dazu führen, dass es zu einer Erhöhung der Fälle von *Wettbewerb um den Markt* kommt.

Szenario 2: *Wettbewerb um den Markt*

- (a) *Entscheidung der Gemeinde zur zeitlich befristeten Versteigerung der Monopolstellung*

Wettbewerb um den Markt ist unter den gegebenen Rahmenbedingungen möglich, wenn sich die Gemeinde dafür entscheidet, die Wasserversorgung zeitlich befristet einem Dritten zu übertragen und diesen im Ausschreibungswettbewerb ermittelt. Eine Reihe von Gemeinden hat von dieser Möglichkeit bereits Gebrauch gemacht.

- (b) *und/oder Einführung einer Ausschreibungspflicht für den Fall, dass sich Kommune entscheidet, einen Dritten mit der Versorgung der Verbraucher zu beauftragen*

Entscheidet sich die Gemeinde für die Einschaltung eines Dritten, ist sie nach geltendem Recht nicht dazu verpflichtet, diesen im Rahmen einer offenen Ausschreibung zu bestimmen. Statt dessen muss sie lediglich die allgemeinen Grundsätze des EG-Vertrags (Gleichbehandlungsgebot, Diskriminierungsverbot) einhalten. Die Tatsache, dass die EU hierzu keine entsprechenden Regelungen getroffen hat, bedeutet aber nicht, dass sich der Bundes- bzw. der Landesgesetzgeber entsprechender Vorschriften enthalten muss.

- (c) *und/oder Einführung einer Ausschreibungspflicht, wenn obligatorischer Wirtschaftlichkeitsvergleich zeigt, dass die Versorgungsstrukturen offensichtlich unwirtschaftlich sind.*

Die Ausschreibung kann auch für den Fall vorgesehen werden, dass die Versorgungsstrukturen in einer Gemeinde offensichtlich unwirtschaftlich sind. Die Unwirtschaftlichkeit der Versorgungsstrukturen kann etwa im Rahmen eines obligatorischen überbetrieblichen Wirtschaftlichkeitsvergleichs (*Benchmarking*) festgestellt werden. Möglicher Auslöser für die Pflicht zur Teilnahme an einer entsprechenden Wirtschaftlichkeitsprüfung können die dauerhafte Notwendigkeit staatlicher Zuschüsse, die Überschreitung bestimmter Höchstgrenzen für den Wasserpreis unter vergleichbaren Versorgungsbedingungen oder die wiederholte Ablehnung von Anträgen auf Befreiung vom Anschluss- und Benutzungszwang sein.

Nicht zu den Maßnahmen zur Erhöhung von *Wettbewerb um den Markt* ist der Wettbewerb privater Investoren um den Erwerb von Unternehmensanteilen an Wasserversorgungsunternehmen zu rechnen (Beteiligungswettbewerb) (Abschn. IV.1). Da eine entsprechende Unternehmensbeteiligung in der Regel auf Dauer angelegt ist, erwirbt der Investor eine Monopolstellung. Eine regelmäßige Disziplinierung der Anbieter durch die Wiederholung der Ausschreibung nach Ablauf der Vertragsdauer findet nicht statt. Während die Gemeinde im *Wettbewerb um den Markt* das maßgebliche Bestimmungsrecht

über die Wasserversorgung für die Vertragslaufzeit beibehält, kann sich die Wasserversorgung im Fall des Verkaufs von Unternehmensanteilen je nach Ausgestaltung dem Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden entziehen.

Für die Folgenabschätzung in Abschnitt III.3 wird davon ausgegangen, dass die Gemeinden geschlossene Versorgungsgebiete ausschreiben und der Gewinner des Ausschreibungswettbewerbs für die Vertragsdauer über eine rechtlich abgesicherte Monopolstellung verfügt. Dabei kann die Frage offen bleiben, ob von der Möglichkeit weiterhin Gebrauch gemacht werden kann, Demarkationsverträge abzuschließen. Diese Vorgehensweise erlaubt es, die Folgen von *Wettbewerb im Markt* gegen die Folgen von *Wettbewerb um den Markt* klar abzugrenzen. In Abschnitt III.4 wird dann erörtert, inwiefern diese beiden Wettbewerbsformen miteinander vereinbar sind und mit welchen Folgen zu rechnen ist, wenn die in Szenario 1 und Szenario 2 beschriebenen Maßnahmen gleichzeitig ergriffen werden.

1.3 Gesetzgeberische Zuständigkeiten

Für die im Rahmen der oben beschriebenen Szenarien gegebenenfalls zu ergreifenden Maßnahmen stellt sich die gesetzgeberische Zuständigkeit wie folgt dar:

- Der Bund kann weder Kommunalrecht setzen noch kann er bestehendes Landesrecht die kommunale Daseinsvorsorge betreffend ändern. Der Bundesgesetzgeber hat aber dann ein Zugriffsrecht, wenn die Gemeinden das maßgebliche Bestimmungsrecht über die kommunale Wasserversorgung aus der Hand geben wollen oder bereits aufgegeben haben. Die Anwendungsbereiche sind in Abschnitt I.2.2.2 benannt.
- Maßnahmen zur Marktöffnung sind Ländersache, soweit nach wie vor kommunale Eigenversorgung oder kommunale Fremdversorgung unter bestimmendem kommunalen Einfluss auf Investitionen und Versorgungsbedingungen während der Konzessionslaufzeit stattfinden. Hierzu zählen:
 - die Einführung einer Ausschreibungspflicht für die Trinkwasserversorgung in Städten und Gemeinden, die die Eigenversorgung aufgeben, aber über den Konzessionsvertrag bestimmenden Einfluss beibehalten,
 - die Einführung einer Ausschreibungspflicht für die Trinkwasserversorgung bei dauernder Abhängigkeit von Subventionen oder Überschreitung von Höchstpreisen nach obligatorischem Wirtschaftlichkeitsvergleich,
 - die Verhängung von Auflagen zur Duldung von Stichleitung oder Durchleitung gegenüber kommunalen Unternehmen. Gleiches gilt für die Gewährung von Ausstiegsmöglichkeiten für Abnehmer über die AVBWasserV hinaus.

Entsprechende landesrechtliche Eingriffe in das Selbstverwaltungsrecht der Kommunen sind zulässig, wenn die jeweilige Versorgungslösung sich als grob unwirtschaftlich erweist (vgl. Rastede-Beschluss des Zweiten Senats vom 23.11.88 – BVerfGE 79,127).

2. Szenario 1: Folgenabschätzung und Handlungsbedarf

Wettbewerbsprozesse lassen sich weder planen, noch sind sie zuverlässig vorhersehbar. Für die sich anschließende Folgenabschätzung wird auf Erfahrungen in anderen Ländern (England, Frankreich) oder auf anderen Märkten (Strom, Gas) zurückgegriffen. Sofern entsprechende Erfahrungen nicht vorliegen oder eine Übertragung nicht zulässig ist, müssen sich die Ausführungen auf Plausibilitätsüberlegungen stützen. Dabei ist davon auszugehen, dass die erzielbare Wettbewerbsintensität in Abhängigkeit von den jeweiligen örtlichen Gegebenheiten (u.a. Ressourceneffizienz und -qualität, Siedlungsstrukturen, bestehende Leitungsnetze) regional große Unterschiede aufweist. Entsprechend können auch die möglichen negativen Effekte regional sehr unterschiedlich ausfallen. Bei dem im folgenden darzulegenden flankierenden Handlungsbedarf der beschriebenen Marktöffnungsoptionen werden insofern Maßnahmen diskutiert, die unabhängig vom tatsächlichen Ausmaß des Wettbewerbs sicherstellen, dass umwelt- und gesundheitspolitische Ziele eingehalten werden.

Dabei ist zu beachten, dass die Kosten der gegebenenfalls erforderlichen flankierenden Regulierung nicht allein der Liberalisierung angelastet werden können. Vielmehr wirken sich Lücken im wasserwirtschaftlichen Ordnungsrahmen sowie Defizite im Vollzug des bestehenden Instrumentariums bereits heute negativ auf die Trinkwassergüte und den Umweltschutz aus. Obwohl die Wasserversorger in Deutschland aufgrund ihrer Gemeinwohlorientierung, langfristigen Verantwortung und bislang gesicherten Marktposition eine Wasserversorgung durchführen sollten, die auf Nachhaltigkeit, Qualität und Sicherheit der Leistung ausgerichtet ist, kann nicht in jedem Fall davon ausgegangen werden, dass die Anbieter von Wasserversorgungsleistungen heute Aufgaben des Umwelt- und Gesundheitsschutzes freiwillig wahrnehmen oder dass überall die bestehenden rechtlichen Vorgaben eingehalten werden. Vor Konkurrenz geschützte Unternehmen im öffentlichen Eigentum können die Kosten der Leistungserstellung zwar grundsätzlich leichter auf die Verbraucher überwälzen als dies einem im Wettbewerb stehenden Unternehmen möglich ist. Dies gilt aber nur so lange, wie die Gebührenhöhe bei den Verbrauchern nicht auf Akzeptanzprobleme stößt. Die bestehenden Defizite können sich allerdings bei einer Intensivierung des Wettbewerbs verschärfen, so dass die Dringlichkeit, mit der entsprechende Maßnahmen ergriffen werden müssen, steigt. Darüber hinaus wurden eine Reihe staatlicher Aufgaben in der Vergangenheit zum Teil mit Verweis auf die mangelnde politische Durchsetzbarkeit von ordnungspolitisch überlegenen Lösungen auf kommunale Wasserversorgungsunternehmen übertragen. Flankierender Handlungsbedarf ergibt sich deshalb bei einer stärkeren Marktöffnung auch insofern, als eine entsprechende Aufgabenverlagerung mit einer wettbewerblichen Ordnung der Trinkwasserversorgung in der Regel nicht vereinbar ist.

Eine mögliche Folge der Zunahme von *Wettbewerb im Markt* ist, dass sich Gemeinden verstärkt zum Verkauf von Anteilen an Wasserversorgungsunternehmen entscheiden. Insofern kann bei der Folgenabschätzung nicht immer trennscharf zwischen den Folgen von mehr Wettbewerb und einer verstärkten Privatisierung unterschieden werden. Für die Untersuchung des flankierenden Handlungsbedarfs ist in diesem Zusammenhang bedeutsam, dass bestehende umwelt- und gesundheitspolitische Maßnahmen nicht an eine bestimmte Unternehmensform gebunden sind. Für den Versorger können Verstöße gegen geltendes Recht vielfach einen erheblichen Reputationsverlust bedeuten, der die Chan-

cen auf Ausweitung ihres Betätigungsfeldes unter Umständen erheblich beeinträchtigen kann. Die Erfahrungen zeigen, dass die Kontrolle und der Vollzug gesetzlicher Vorgaben gegenüber privaten Betreibern vielfach strenger erfolgen als gegenüber Versorgern im kommunalen Eigentum. Die Schaffung von Rahmenbedingungen für den konkreten Fall der materiellen Privatisierung von Wasserversorgungsunternehmen ist Gegenstand von Abschnitt IV. 1.

2.1 Formen des *Wettbewerbs im Markt*

Mit dem Wegfall von ausschließlichen Konzessionsverträgen und Demarkationsabsprachen sowie von Anschluss- und Benutzungszwängen können verschiedene Formen des *Wettbewerbs im Markt* greifen. Im folgenden werden die unterschiedlichen Wettbewerbsformen jeweils getrennt voneinander beschrieben und ihre mögliche Relevanz in der deutschen Trinkwasserversorgung aufgezeigt.

2.1.1 Wettbewerb durch Eigenversorgung

Unter der gegenwärtigen Ordnung der Trinkwasserversorgung können Anschluss- und Benutzungszwänge dem Wettbewerb durch Eigenversorgung entgegenstehen. Diese Form des Wettbewerbs wirkt insofern effizienzsteigernd, als die Verbraucher selbst über den Anschluss an das öffentliche Versorgungsnetz und damit über die für sie günstigere Versorgungslösung entscheiden. Allein die Option der Verbraucher auf Übergang zur Eigenversorgung trägt dazu bei, dass der Wettbewerbsdruck auf das etablierte Unternehmen erhöht wird. Wettbewerb durch Eigenversorgung ist vor allem für Großverbraucher von Interesse und wird im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten heute bereits umfassend genutzt. So liegt der Eigenversorgungsgrad von Industriekunden bei fast 90 %. Der Preissetzungsspielraum von Wasserversorgungsunternehmen gegenüber Großverbrauchern ist entsprechend gering und dürfte im Zuge der Liberalisierung weiter sinken. Dagegen kann die Einhaltung qualitativer, gesundheitlich relevanter Mindeststandards bei Haushaltskunden im Fall der Eigenversorgung vielfach nur zu unverhältnismäßig hohen Kosten sichergestellt werden.

2.1.2 Wettbewerb durch freien Leitungsbau

Wenngleich Größenvorteile im Netz eine Monopolstellung des Eigentümers begünstigen, kann durch die Aufhebung rechtlicher Beschränkungen für den Bau konkurrierender Leitungen der tatsächliche oder potentielle Wettbewerb in der Wasserversorgung erhöht werden. Langfristig bietet diese Form des Wettbewerbs die Möglichkeit, dass die Frage nach dem optimalen Zuschnitt von Versorgungsgebieten im Wettbewerb entschieden wird. Wettbewerb durch freien Leitungsbau dürfte beim Erstanschluss von Neubaugebieten oder Großverbrauchern am höchsten sein. Sind die Leitungen einmal verlegt, wird ein weiterer Anbieter allenfalls in Ausnahmefällen versuchen, in den Markt einzudringen. Dies kann etwa dann der Fall sein, wenn die Preise des alteingesessenen Anbieters die des benachbarten Versorgers überschreiten und das Grundstück unmittelbar an der Grenze zwischen zwei Versorgungsgebieten liegt, so dass der Verbraucher ohne nennenswerte Kosten über eine kurze Stichleitung an das Netz des Konkurrenten angeschlossen wer-

den kann. In der Regel wird das eingesessene Unternehmen bereits auf die Androhung eines Verbrauchers, den Versorger zu wechseln, mit einer Preissetzung reagieren, die den Wechsel unattraktiv macht. Entsprechend hat die Zulassung von Wettbewerb durch freien Leitungsbau gegenüber der Situation mit wettbewerbsrechtlich geschützten Wasserversorgungsmonopolen den Vorteil, dass die Wettbewerbsintensität zumindest in Teilen des Marktes erhöht wird. Die Missbrauchsaufsicht kann aus Versorgungsbedingungen in Bereichen, in denen Wettbewerb wirksam ist, auf die missbräuchliche Ausnutzung einer marktbeherrschenden Stellung gegenüber Kunden schließen, für die ein Wechsel des Versorgungsunternehmens aufgrund der gegebenen Kostenstrukturen nicht in Frage kommt (sog. gebundene Kunden). In England und Wales, wo diese Form des Wettbewerbs zugelassen ist, wird hiervon nur zögerlich Gebrauch gemacht. Allerdings haben viele Wasserversorger die Preise für Großabnehmer als Reaktion auf den potentiellen Wettbewerbsdruck gesenkt. Die Voraussetzungen für Wettbewerb an den Grenzen könnten in Deutschland insofern günstiger sein, als es erheblich mehr Anbieter und deutlich kleinere Versorgungsgebiete gibt.

2.1.3 Wettbewerb durch gemeinsame Netznutzung

Wettbewerb durch gemeinsame Netznutzung wird in anderen Bereichen der leitungsgebundenen Infrastruktur bereits praktiziert (u.a. Telekommunikation, Strom, Gas). Diese Wettbewerbsform ist grundsätzlich geeignet, die Wettbewerbsintensität auf den dem Netz vor- und nachgelagerten Marktstufen zu erhöhen (Gewinnung, Aufbereitung, Vertrieb). Erste Vorstellungen darüber, wie Wettbewerb durch gemeinsame Netznutzung in der Wasserversorgung organisiert werden kann, wurden in England und Wales entwickelt. Anwendungsfälle gibt es bislang jedoch noch nicht. Die größten Potenziale für Wettbewerb durch gemeinsame Netznutzung bestehen in dicht besiedelten Gebieten mit großen Abnahmemengen, wenn die in Rede stehenden Wässer ohne hohen technischen Aufwand mischbar sind, die bestehenden Versorgungsstrukturen ineffizient sind und die Kunden mit geringen Kosten für den Leitungsbau erreicht werden können.

Dabei spricht einiges dafür, dass Wettbewerb durch gemeinsame Netznutzung in der Wasserversorgung nicht die gleiche Intensität erreichen wird wie in der Stromwirtschaft. Die wesentlichen Gründe für diese Annahme sind:

- In der Wasserversorgung bestehen zwar Fernwasserversorgungssysteme, über die Wasserüberschuss- und Wassermangelgebiete miteinander verbunden werden. Ebenso sind kooperative Durchleitungen fester Bestandteil der deutschen Wasserversorgung. Im Unterschied zur Stromversorgung gibt es jedoch kein nationales Verbundnetz.
- Wasser kann sich bei der Lagerung und beim Transport qualitativ verändern und zwar meistens in nachteiliger Weise, insbesondere durch mikrobielles Wachstum und gegebenenfalls durch die Entstehung chlororganischer Substanzen.
- Wasser hat im Vergleich zu Strom eine hohe Masse. Damit kommt den Transportkosten in der Wasserversorgung eine deutlich höhere Bedeutung zu. Gleichzeitig kann die Ressource Wasser wegen ihrer allgemein guten Verfügbarkeit in der Regel verbrauchsnahe gewonnen und an die Endabnehmer ohne hohen Transportaufwand

abgegeben werden. Der lokale Wasserversorger verfügt damit im allgemeinen über einen Wettbewerbsvorteil gegenüber seinen Konkurrenten.

- Die für die Einhaltung der Anforderungen an eine wasserchemisch und hygienisch unbedenkliche Mischung von Wasser unterschiedlicher Herkunft erforderlichen Maßnahmen (technische Vorkehrungen, Aufbereitung, Beobachtung des Verhaltens im Netz) führen dazu, dass die erzwungene Durchleitung in vielen Fällen ökonomisch unattraktiv sein wird.
- Die Grenzen der Mischbarkeit von Wasser unterschiedlicher Beschaffenheit bieten den Netzeigentümern neben den Netzzugangsentsgelten eine zusätzliche Diskriminierungsmöglichkeit gegen Durchleitung begehrende Wettbewerber.

Sofern über den Ordnungsrahmen sichergestellt werden kann, dass der gemeinsamen Netznutzung dann nicht statt gegeben wird, wenn sie den allgemein anerkannten Regeln widerspricht oder im Einzelfall Anlass zur hygienischen Besorgnis gibt, stehen diese Überlegungen der Aufhebung bestehender Markteintrittsbarrieren nicht entgegen. Vielmehr muss sich in der Praxis zeigen, welches Marktpotenzial diese Wettbewerbsform in der Wasserversorgung hat. Auch hier gilt, dass allein die Schaffung der Möglichkeit des Wettbewerbs durch gemeinsame Netznutzung einen gewissen disziplinierenden Einfluss haben kann.

2.1.4 Wettbewerb durch die Einschaltung von Zwischenhändlern

Die Einschaltung von Zwischenhändlern, die die Nachfrage der Kunden nach Trinkwasser bündeln, erlaubt es zunächst, eventuelle Spezialisierungsvorteile im Bereich des „billing“ auszuschöpfen (Deutsche Bank Research, 2000). Dabei kauft der Zwischenhändler Wasser von dem öffentlichen Versorgungsunternehmen zu (deutlich) günstigeren Konditionen als der Endverbraucher. Dies ist möglich, da für den Wasserversorger die Kosten des Vertriebs an Endverbraucher entfallen (Abrechnung, Service, Beratung). Multi-Utility-Unternehmen oder spezialisierte Zwischenhändler können auf diese Weise Größenvorteile realisieren, die den Kunden in Form niedrigerer Preise zugute kommen. Anschluss- und Benutzungszwänge ebenso wie die wettbewerbsrechtliche Zulassung ausschließlicher Wegenutzungsrechte führen dazu, dass diese Form des Wettbewerbs unter geltendem Recht nur dann zustande kommen kann, wenn diese auch im Interesse des Versorgungsunternehmens ist. Werden die bestehenden rechtlichen Marktzutrittsschranken aufgehoben, können Zwischenhändler auch gegen den Willen des örtlichen Versorgers Wasserlieferverträge mit Verbrauchern abschließen und den Zugang zum Trinkwasser zu diskriminierungsfreien Preisen gegebenenfalls mit Mitteln des Kartellrechts durchsetzen. Der Bezug des Wassers von dem örtlichen Versorgungsunternehmen ist umwelt- und gesundheitspolitisch unkritisch. Ist die Einschaltung von Zwischenhändlern dagegen mit dem Wasserbezug von anderen Anbietern verbunden, gelten für diese Wettbewerbsoption die gleichen Grenzen wie für Wettbewerb durch gemeinsame Netznutzung.

2.2 Wirtschaftliche Folgen und Handlungsbedarf

Die möglichen wirtschaftlichen Folgen des Wegfalls von ausschließlichen Konzessionsverträgen und Demarkationsabsprachen sowie von Anschluss- und Benutzungszwängen für die Akteure im Markt stellen sich wie folgt dar:

- In dem Maße, wie bei Wegfall der bestehenden rechtlichen Marktzutrittsschranken tatsächlicher oder potentieller Wettbewerb greift, wächst der Druck auf die Wasserversorgungsunternehmen, Kostensenkungspotenziale auszunutzen und an die Verbraucher in Form von niedrigeren Preisen weiterzugeben. Kostengünstig arbeitende Wasserversorgungsunternehmen können neue Kunden gewinnen und ihre Marktanteile im Wettbewerb ausbauen, während vergleichsweise teure Anbieter Abnehmer verlieren. Der resultierende Wettbewerbsdruck dürfte dort am höchsten sein, wo die Wasserpreise benachbarter Wasserversorgungsunternehmen große Unterschiede aufweisen oder wo Fernwasserversorger, die über Kostenvorteile gegenüber dem örtlichen Versorger verfügen, neue Kunden zu geringen Kosten erreichen können. Wettbewerbsparameter könnte neben günstigeren Preisen auch ein breiteres Leistungsangebot sein (vgl. Ausführungen zur Multi-Utility-Strategie in Abschn. I.2.1).
- Wasserversorgungsunternehmen, die ihre Kosten im Wettbewerb nicht decken können, sind gezwungen, aus dem Markt auszusteigen. Auch Kommunen werden unrentable Versorgungsunternehmen auf Dauer kaum halten können und den Verkauf des Unternehmens oder eine Übertragung der Versorgungsaufgabe auf Dritte erwägen. Es kommt zu einer stärkeren Konzentration auf der Anbieterseite, die es erlaubt, Größenvorteile in der Leistungserstellung zu nutzen, wobei auch kleine effiziente Unternehmen im Wettbewerb durchaus bestehen können. Außerdem könnte im Wettbewerb ein neuer Markt für Zwischenhändler entstehen.
- Mit zunehmender Effizienz, Unternehmensgröße und Finanzkraft steigt die internationale Wettbewerbsfähigkeit deutscher Versorger. Auch Anbieter auf vorgelagerten Märkten (Anlagenbauer, Ingenieurbüros, Consultingunternehmen, Labors u.a.) könnten von einer solchen Entwicklung profitieren. Dabei muss einer eventuellen Ausweitung der Marktmacht der Wasserversorger auf diese – in Deutschland bislang überwiegend wettbewerblich organisierten - Märkte mit dem Instrumentarium des Wettbewerbsrechts begegnet werden.
- Langfristig wird sich im Wettbewerb ein Zuschnitt der Versorgungsgebiete durchsetzen, der weniger administrativen Gesichtspunkten und eher technisch-wirtschaftlichen Überlegungen folgt.
- Aufgrund der bestehenden Kostenstrukturen ist jedoch davon auszugehen, dass auch nach einer Marktöffnung Monopolbereiche verbleiben, in denen auf eine - auch unter den bestehenden Rahmenbedingungen erforderliche - ökonomische Regulierung nicht verzichtet werden kann. Dies betrifft zum einen das Leitungsnetz. Zum anderen ist davon auszugehen, dass einzelne Haushalte auch bei Schaffung der Voraussetzungen für *Wettbewerb im Markt* nur in Ausnahmefällen zwischen unterschiedlichen Versorgern wählen können (u.a. bei Neuanschlüssen an Versorgungsgrenzen). Vor allem im ländlichen Raum wird *Wettbewerb im Markt* vielfach nicht zustande kommen. Ein Vorteil gegenüber einer Situation ohne *Wettbewerb im Markt* besteht jedoch darin, dass die Kartellbehörden aus den Versorgungsbedingungen in Bereichen, in denen Wettbewerb wirksam ist, auf die missbräuchliche Ausnutzung ei-

ner marktbeherrschenden Stellung gegenüber Kunden schließen können, für die ein Wechsel des Versorgers nicht in Frage kommt. Bei konsequenter Anwendung geltenden Rechts wird verhindert, dass Wasserversorger Kosten, die im Wettbewerb nicht verdient werden könnten, an gebundene Kunden weiterreichen. Als Vergleichsmaßstab für die kartellrechtliche Missbrauchsaufsicht dienen nicht mehr allein die Entgelte und Geschäftsbedingungen von Gebietsmonopolisten, sondern auch solche Versorgungsbedingungen, die sich im Wettbewerb um Endabnehmer ergeben. Der Anbieter muss die Erhebung ungünstigerer Entgelte bei gebundenen Kunden sachlich rechtfertigen können. Auf diese Weise wird erreicht, dass nicht nur Großverbraucher von einer Liberalisierung profitieren. Für eine Kritik an der gegenwärtig praktizierten ökonomischen Regulierung sowie Reformvorschläge, vgl. Abschnitt IV.2.

- Zu den Einwänden gegen mehr Wettbewerb in der Trinkwasserversorgung zählt die Befürchtung, dass die Anbieter die Netz- und Anlagenpflege unter wachsendem Kostensenkungsdruck vernachlässigen werden und die Versorgungssicherheit gefährdet würde. Dem ist entgegenzuhalten, dass der Eigentümer theoretisch einen Anreiz hat, die Instandhaltung seiner Anlagen nicht zu vernachlässigen, da er sonst Gefahr läuft, seine Geschäftsgrundlage langfristig zu verlieren. Im Fall der Leistungserstellung durch Unternehmen im kommunalen Eigentum ist es Sache der Kommunalaufsicht, gegebenenfalls dennoch auftretende Fehlentwicklungen zu unterbinden. Die Anforderungen an private Wasserversorger sollten in einem Bundesgesetz festgeschrieben werden (vgl. Abschn. IV.1). Indem man den Wasserversorgern die Rückstellungsbildung für die Netz- und Anlagenpflege vorschreibt, kann Anreizen, die Instandhaltung zu vernachlässigen, entgegengewirkt werden.
- Eine einseitige Marktöffnung sollte vermieden werden. Entsprechend muss das Bundesgesetz für den privatisierten Wassermarkt vorsehen, dass Wasserversorgungsunternehmen im kommunalen Eigentum nur dann in Versorgungsgebiete privater Anbieter eindringen dürfen, wenn das Landesrecht die Gegenseitigkeit verbürgt (Reziprozität).
- Wettbewerbsverzerrungen können sich bei ungleicher Regulierung durch den Landesgesetzgeber ergeben (z.B. unterschiedliche Wasserentnahmeentgelte). Diese sind nur dann gerechtfertigt, wenn regional unterschiedliche Anstrengungen erforderlich sind, um die Ziele etwa im Gewässerschutz zu erreichen (z.B. Unterschiede hinsichtlich der Ressourcenknappheit bzw. der Umweltkosten der Wasserentnahmen).
- Anbieter können im Wettbewerb gezwungen sein, die Kosten bei den Verbrauchern in stärkerem Maße verursachergerecht anzulasten. Die langfristigen Grenzkosten der Bereitstellung von Versorgungsleistungen würden dabei über Gebühren, die durch Grenzkostenpreise nicht gedeckten Gemeinkosten würden über fixe Beiträge gedeckt.³ Eine solche Entwicklung, bei der jeder Abnehmer die von ihm verursachten Kosten selbst trägt, statt dass diese im Wege der Quersubventionierung durch weniger teure versorgende Abnehmer gedeckt werden, ist ökonomisch vorteilhaft; durch die Wahl effizienter Tarifstrukturen wird erreicht, dass Verbraucher, welche

³ Die langfristigen Grenzkosten (bzw. inkrementalen Kosten) umfassen die Betriebs- und Kapitalkosten der Versorgung eines zusätzlichen Abnehmers mit Wasser. Diese sind zu unterscheiden von den kurzfristigen Grenzkosten, die durch die Versorgung des Abnehmers mit einem zusätzlichen Kubikmeter Wasser entstehen.

mindestens die von ihnen verursachten Kosten tragen sowie gegebenenfalls einen positiven Beitrag zur Deckung von Gemeinkosten leisten, dem Versorger als Abnehmer erhalten bleiben. Ihr werden neben umwelt- auch verteilungspolitische Bedenken entgegengehalten. Befürchtet wird ein „Rosinenpicken“ durch neue Anbieter, die „lukrative“ Abnehmer mit niedrigeren Preisen aus der Solidargemeinschaft der Verbraucher locken. Dem ist entgegenzuhalten, dass ein effizienter Anbieter die „Rosinenpickerei“ eines Wettbewerbers mit Preissenkungen bis auf die Grenzkosten abwehren kann.⁴ Allerdings ist nicht auszuschließen, dass einzelne Verbraucher bei solchen Tarifstrukturen stärker belastet werden als das bislang der Fall ist. Dabei ist zu beachten, dass die derzeitigen Träger der Quersubventionierung nicht unbedingt deckungsgleich sind mit denjenigen, die verteilungspolitisch als in besonderem Maße belastbar angesehen werden. Umgekehrt sind die Begünstigten nicht unbedingt besonders bedürftig. Entsprechend besteht der ordnungspolitisch überlegene Weg darin, entsprechende Preisdifferenzierungen zuzulassen und sozialen Härten mit direkten Transferzahlungen an die Betroffenen zu begegnen. Soll die „Tarifeinheit im Raum“ im Wettbewerb weitestgehend aufrechterhalten werden, kann dies mit Regelungen analog zu den Anschluss- und Versorgungspflichten in der Energiewirtschaft oder zu Universaldienstleistungen in der Telekommunikation erreicht werden.

- Aus Sicht der Verbraucher wird im Fall einer Privatisierung ein sinkender Einfluss auf die Wasserversorgung befürchtet. Dabei ist zu beachten, dass die freie Wahl des Anbieters grundsätzlich das wirksamste Mittel ist, um die eigenen Bedürfnisse zu artikulieren und Wettbewerb der effektivste Weg, um Verbraucher vor hohen Preisen zu schützen. Angesichts der Besonderheiten der Trinkwasserversorgung ist allerdings davon auszugehen, dass die freie Wahl des Wasserversorgers auch nach der Aufhebung bestehender rechtlicher Marktzutrittschranken für viele Haushalte nicht möglich sein wird. Dieser Mangel kann in Analogie zur englischen Lösung gegebenenfalls durch die Einrichtung von Verbraucherkomitees aufgefangen werden.
- Gegen mehr Wettbewerb in der Trinkwasserversorgung wird schließlich die Sorge um wettbewerbsbedingten Beschäftigungsabbau angeführt. Die Anzahl der Beschäftigten in der Wasserversorgung (1997: 38 780 Beschäftigte) ist etwa im Vergleich zur Stromversorgung (1997: 251 883 Beschäftigte) gering (Statistisches Bundesamt, 1999). Werden die Wasserverbraucher herangezogen, um die Aufrechterhaltung von Arbeitsplätzen zu finanzieren, die für die Leistungserstellung verzichtbar sind, ist dies gesamtwirtschaftlich ineffizient. Statt dessen können sie mit den eingesparten Mitteln andere Leistungen beschäftigungswirksam nachfragen. Schließlich stehen der Möglichkeit eines wettbewerbsbedingten Stellenabbaus Beschäftigungschancen gegenüber, die sich unter Umständen daraus ergeben, dass die Anbieter ihre Aktivitäten auch international weiter ausbauen.

⁴ FAULHABER (1975) belegt anhand eines fiktiven Beispiels die theoretische Möglichkeit „ruinöser“ Konkurrenz. Dieser Fall ist nur unter extrem restriktiven Bedingungen (Subadditivität der Kostenfunktion bei gleichzeitig steigenden Durchschnittskosten im Bereich der relevanten Nachfrage und keinen irreversiblen Kosten) denkbar. Eine solche Kostenkonstellation ist in der Wasserversorgung kaum zu erwarten und wird - wenn überhaupt - allenfalls als Ausnahmefall auftreten. Um unerwünschte Folgen eines instabilen Monopols dennoch vollständig ausschließen zu können, wird in Abschn. III.2.3 empfohlen, für entsprechende Ausnahmefälle, in denen die Systemstabilität durch den Verlust von Abnehmern gefährdet würde, wettbewerbsbeschränkende Maßnahmen zuzulassen.

2.3 Folgen für den Gesundheitsschutz und Handlungsbedarf

Die Trinkwassergüte unterliegt heute einem umfassenden Regulierungsrahmen (EU-Richtlinie über Wasser für den menschlichen Gebrauch, Trinkwasserverordnung, technisches Regelwerk, Landeswassergesetze), der gewährleistet, dass die hohe Güte des Lebensmittels Wassers unabhängig von der Organisation der Trinkwasserversorgung nicht gefährdet wird. Die möglichen allgemeinen Folgen von *Wettbewerb im Markt* sowie die gegebenenfalls erforderlichen Maßnahmen, um unerwünschte Nebeneffekte zu beherrschen, stellen sich aus hygienischer Sicht wie folgt dar:

- Die bessere Ausnutzung von Größenvorteilen in der Wasserversorgung durch Konzentration auf der Anbieterseite erlaubt es, spezialisiertes Fachpersonal und Laborkapazitäten für kleinere Versorgungsgebiete vorzuhalten, um die hohen Anforderungen an die Trinkwassergüte auch in Zukunft erfüllen zu können. Chancen für die Qualitätsverbesserung und -sicherung in der Wasserversorgung ergeben sich unmittelbar dann, wenn größere Unternehmen im Wettbewerb in kleine Versorgungsgebiete mit erkennbaren Defiziten eintreten und dort Fachpersonal sowie Technik einbringen.
- Eine sachgerechte Netz- und Anlagenpflege ist wesentlich, um über eine sichere Funktion und niedrige Wasserverluste eine einwandfreie Wasserqualität sicherzustellen. Für die Maßnahmen, um diese im Wettbewerb zu gewährleisten, gelten die Ausführungen in Abschnitt III.2.2 analog.
- Eine lückenlose Kontrolle der Trinkwasserqualität ist unabhängig von der Organisation der Wasserversorgung erforderlich. Bei Verstößen gegen geltende Vorschriften riskiert ein im Wettbewerb stehender Versorger neben gesetzlichen Sanktionen auch einen Reputationsverlust, wodurch seine Chancen auf Ausweitung des Betätigungsfeldes unter Umständen erheblich beeinträchtigt werden. Auch ist davon auszugehen, dass die Kontrolle und der Vollzug gesetzlicher Vorschriften gegenüber Privaten deutlich strenger erfolgen als gegenüber Versorgern im kommunalen Eigentum. Die Kosten der Kontrolle durch die Gesundheitsämter können durch Eigenkontrollen der Versorgungsunternehmen niedrig gehalten werden. Entsprechende Untersuchungspflichten sind in der Trinkwasserverordnung geregelt (§§ 14, 20 TrinkwV).
- Zum Erhalt der Stabilität und der Qualität in der Versorgung müssen nicht nur die technischen Anlagen und das Netz gepflegt werden, sondern es muss auch der erforderliche Mindestdurchfluss sichergestellt sein. Geht die Absatzmenge etwa in Folge des Verlustes von Abnehmern an Wettbewerber zurück, könnte es aus hygienischen Gründen in Ausnahmefällen erforderlich werden, den Eintritt neuer Anbieter in den Markt abzuwehren. Dies ist dann nicht erforderlich, wenn der Wettbewerber die vorhandenen Netze für die Versorgung der Abnehmer nutzt und die Durchflussmenge konstant bleibt. In der Regel wird der Anbieter Tarifstrukturen wählen, die es ihm erlauben, Kunden zu halten, deren Verlust die Systemstabilität gefährden könnte. Um dem verbleibenden Restrisiko zu begegnen, sollte in einem Bundesgesetz für den privaten Wassermarkt die Möglichkeit vorgesehen werden, bei Streichung von § 103 GWB a.F. in Härtefällen wettbewerbsbeschränkende Maßnahmen zuzulassen, die geeignet sind, die Stabilität bestehender Versorgungssysteme zu erhalten (vgl. Abschn. IV.1). Eine solche Regelung sollte ein restriktives Prüfverfahren vorsehen. Der Wettbewerbsfall sollte die Regel sein. Statt einer allgemeinen Freistellung von Ausschließlichkeitsbindungen sollte die Einführung von Wettbewerbsbeschränkungen et-

wa an eine Ministererlaubnis für den Einzelfall gebunden sein. Für kommunale Unternehmen ist eine entsprechende Regelung nicht erforderlich. Sie können sich bei Gefahr für die Stabilität der Versorgungssysteme durch Anschluss- und Benutzungszwänge vor dem Markteintritt durch Wettbewerber schützen.

Einige weitere Folgen von *Wettbewerb im Markt* stellen sich in Abhängigkeit von der Wettbewerbsform unterschiedlich dar.

Eigenwasserversorgung

Gewerbliche und industrielle Abnehmer weichen bereits heute im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten auf die Eigenversorgung aus. Sofern die spezifischen Qualitätsanforderungen eingehalten werden, ist dies unbedenklich. Die Umstellung von Haushalten auf Eigenversorgung kann demgegenüber problematisch sein. Bei bestehenden Kleinanlagen werden die Grenzwerte der Trinkwasserverordnung oft nicht eingehalten. Entsprechend sollte die Eigenversorgung für Haushaltskunden und andere Kleinverbraucher aus hygienischen Gründen nur in Ausnahmefällen zulässig sein. Die Gesundheitsbehörde hat in dieser Hinsicht aufgrund von §§ 16 und 37 Infektionsschutzgesetz (IfSG) in Verbindung mit §§ 13-20 Trinkwasserverordnung (TrinkwV) die Möglichkeit, darauf hinzuwirken, dass die Wasserversorgung dem Stand der Technik und der Trinkwasserverordnung entspricht. Darüber hinaus könnte aber auch ein versorgerunabhängiger Anschlusszwang für Notstandsfälle im Bundesrecht (z.B. im Infektionsschutzgesetz) erwogen werden. Über Befreiungen muss nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entschieden werden.

Freier Leitungsbau

Die hygienischen und wasserchemischen Risiken des Baus von Sticleitungen unterscheiden sich nicht von den Risiken mit bestehenden Versorgungssystemen. Dabei kann auch die Qualität des gelieferten Wassers und dessen gleichmäßige Beschaffenheit zum Wettbewerbsparameter werden. Die Verantwortlichkeit und Haftung bei Qualitätsproblemen ist eindeutig.

Zwischenhändler

Bei der Einschaltung eines Zwischenhändlers für die Versorgung von Kunden innerhalb des Versorgungsgebietes des Lieferanten muss die Haftung für mangelhafte Lieferungen zwischen den Parteien vertraglich geregelt werden. Bezüglich des Gesundheitsschutzes ergibt sich kein spezifischer Regulierungsbedarf. Die Lieferung an Kunden in anderen Versorgungsgebieten ist an die gemeinsame Nutzung des Netzes in der Empfängerregion gebunden. Die Ausführungen zu gesundheitlichen Risiken und Haftungsfragen bei gemeinsamer Netznutzung gelten hier analog.

Gemeinsame Netznutzung

Bei Wettbewerb durch gemeinsame Netznutzung müssen Wässer unterschiedlicher Lieferanten gemischt werden. Wettbewerb durch gemeinsame Netznutzung kann aus verteilungstechnischen Gründen nicht über die Qualität, sondern nur über den Preis geführt

werden. Bei der Mischung verschiedener Wässer muss vermieden werden, dass die Anforderungen der Trinkwasserverordnung und der technischen Regelwerke für Werkstoffe nicht eingehalten und die Gebrauchsfähigkeit sowie die Qualitätsbewertung durch die davon betroffenen Verbraucher durch eine Umstellung der Wasserqualität oder stärkere Schwankungen beeinträchtigt wird. Diese Probleme sind durchaus beherrschbar, wenn das Fremdwasser dem Netzbetreiber an einem bestimmten definierten Punkt (z.B. Speicherbehälter) übergeben, erforderlichenfalls in einem speziellen Bauwerk nach den Regeln der Technik gemischt und aufbereitet und unter der Verantwortung des Netzbetreibers verteilt wird.

Die Einspeisung und Mischung von Wässern in bestehende Netze gehört zur täglichen Praxis der Wasserversorgung (bei unterschiedlichen Wasservorkommen innerhalb geschlossener Gebiete, bei der Abgabe an benachbarte Versorger, bei Fernwasserversorgungssystemen). Sie erfolgt innerhalb kooperativer Verträge, nicht aber im Wettbewerb. Die jahrzehntelangen wasserchemischen und hydraulischen Erfahrungen sind in technischen Regelwerken festgehalten (u.a. DVGW-Arbeitsblatt W 216).

Die möglichen Qualitätsprobleme der Mischung beruhen auf drei unterschiedlichen Grundvorgängen, die miteinander gekoppelt ablaufen:

- hydraulische Veränderungen in Fließrichtung, Druck und Fließgeschwindigkeit, wodurch Ablösungen von Inkrustationen auftreten können oder die technische Versorgungssicherheit beeinträchtigt wird,
- wasser- und korrosionschemische Reaktionen, die insbesondere zur Korrosion von Werkstoffen und zur Abgabe von Korrosionsprodukten führen können,
- mikrobielle Vorgänge im Verteilungsnetz, die sich in der Verkeimung des Wassers bemerkbar machen können.

Das vorhandene technische Regelwerk zur hydraulischen und wasserchemischen Gestaltung der Mischung, Aufbereitung und Verteilung von Wässern sollte ausreichen, um die gemeinsame Netznutzung fachgerecht zu gestalten. Zum Problem der Wiederverkeimung von Trinkwasser nach Mischung unterschiedlicher Wasserqualitäten gibt es dagegen bisher kein spezielles technisches Regelwerk. Die Wiederverkeimung von Trinkwasser ist aber ein häufig auftretendes Problem, so dass über ihre Voraussetzungen und begünstigenden Faktoren ebenfalls langjährige Erfahrungen vorliegen. Teilweise werden sie in der Wasserinformation 25 (1990) des DVGW mit dem Titel „Wiederverkeimung von Trinkwasser und nicht ausreichend durchflossene Trinkwasserleitungen“ behandelt. Wesentliche Faktoren, welche die Wiederverkeimung begünstigen, sind die Temperatur des Wassers, die Verweilzeit in den Leitungen und Behältern, der Nährstoffgehalt und das Redoxpotenzial des Wassers, gegebenenfalls auch Nährstoffe, die aus dem Material der Leitungen, Behälter und Armaturen eingetragen werden, die Vorbehandlung des Wassers (z.B. kann eine Behandlung mit Ozon vorher nicht bakteriell angreifbare Substanzen zu mikrobiell verwertbaren Substanzen umwandeln) sowie die mikrobielle Qualität bei der Übergabe. Eine zuverlässige Vorhersage der mikrobiellen Vorgänge nach der Mischung verschiedener Wässer ist auf der Basis der bisher vorliegenden Kenntnisse nicht möglich. Mikrobielle Probleme der Mischung sind bisher von Fall zu Fall empirisch untersucht und mit unterschiedlichen Mitteln und Verfahren gelöst worden. Veränderungen im Verteilungssystem stellen sich wegen des langsamen Wachstums der Organismen zum Teil

erst mit erheblicher zeitlicher Verzögerung ein, wodurch die Ursachenfindung erschwert wird. Die sich daraus ergebenden Risiken von Verkeimungen im Netz sind nur mit chemischen Desinfektionen beherrschbar. Diese können wiederum zu Beschwerden führen und laufen der gegenwärtigen Entwicklung zu einer desinfektionsmittelfreien Wasserversorgung entgegen.

Die mikrobiellen Mischwasserprobleme sind grundsätzlich dann als unkritisch zu bewerten, wenn

- nur gut geschützte, mikrobiell stabile Grundwässer ohne Desinfektion gemischt werden oder wenn
- alle betreffenden Wässer vor der Mischung bereits chemisch desinfiziert sind und nach der Mischung noch ausreichender Desinfektionsmittelgehalt vorliegt oder vorgehalten wird.

Werden dagegen nicht desinfizierte Grundwässer mit desinfizierten Oberflächengewässern mit deutlicher Anfälligkeit auf Wiederverkeimung (z.B. durch erhöhte Gehalte an abbaubaren Organika) gemischt, kann im gesamten beeinflussten Versorgungsnetz mit mikrobiellem Wachstum - besonders bei höheren Wassertemperaturen und langen Fließzeiten – gerechnet werden. Die zusätzliche Dosierung von Desinfektionsmitteln an den Mischpunkten ist dann erforderlich.

Um im Einzelfall einer Mischung von Wässern die mikrobiellen und hygienischen Folgen vorherzusagen und dazu ein technisches Regelwerk zu entwickeln, sind noch wesentliche Forschungsarbeiten an Wasserversorgungssystemen erforderlich, bei denen verschiedene Wässer bereits jetzt gemischt werden und an denen die Grenzen der hygienischen Mischbarkeit anhand geeigneter Leitparameter abgeleitet werden können. Das noch zu schaffende Regelwerk wäre dann Grundlage für die Genehmigung einer erzwungenen Durchleitung bzw. Mischung durch Wettbewerber.

Die genannten Faktoren, welche die Wiederverkeimung begünstigen, sind in den Temperatur- und Konzentrationsbereichen, die bei der Durchleitung von Trinkwasser in Frage kommen, nicht gesetzlich geregelt, so dass im Zweifelsfall, d.h. wenn Unklarheit oder Uneinigkeit über nachteilige Folgen einer Durchleitung und der damit verbundenen Mischung bestehen, eine Einzelfallprüfung durch eine sachkundige Einrichtung (entsprechende neutrale Prüfinstitute sind in der Wasserversorgung vorhanden) erfolgen muss. Das die gemeinsame Netznutzung beantragende Unternehmen könnte an den Kosten des Prüfverfahrens beteiligt werden. Eine geplante Mischung ist zu untersagen, wenn sie den allgemein anerkannten Regeln widerspricht oder Anlass zur hygienischen Besorgnis gibt. Die gemeinsame Netznutzung sollte in einer ersten Stufe auf große Wassermengen je Einspeisepunkt beschränkt werden, um die Transaktionskosten in einer sinnvollen Größenordnung zu halten. Die Regelungen wären insgesamt komplex und sind noch nicht alle in Regelwerken festgeschrieben. Bislang liegen auch im internationalen Bereich (England und Wales) keine Erfahrungen vor, wie sie sachgerecht erarbeitet werden können und sich wirtschaftlich und zeitlich in der Praxis umsetzen lassen.

Für die Lieferung schlechten Wassers ist der Wasserversorger nach dem Produkthaftungsgesetz schadensersatzpflichtig. Eine Verschärfung des Schutzes der Abnehmer erscheint insofern nicht erforderlich. Wird die Durchmischung durch einen Konkurrenten

erzungen, haften beide Wasserversorger gesamtschuldnerisch. Es empfiehlt sich, durch Gesetz klarzustellen, dass ein Rückgriffsanspruch gegen den Konkurrenten geltend gemacht werden kann, es sei denn, dass der Konkurrent beweist, dass der Schaden nicht auf die Durchmischung zurückzuführen ist. Für die Verantwortlichkeit des Gesundheitsamtes, das eingeschaltet worden ist, gelten Amtshaftungsgrundsätze nach § 839 BGB i.V.m. Art. 34 GG. Die Übernahme der aus der Mischung resultierenden Mehrkosten durch den Einspeiser kann vertraglich geregelt werden. Die ausgehandelten Netzzugangsentgelte müssen der ökonomischen Regulierung unterworfen werden.

Theoretisch möglich wäre es auch, Wettbewerb durch gemeinsame Netznutzung flächendeckend zu etablieren, indem man ein nationales Versorgungsnetz errichtet, in das nur noch aufbereitetes Wasser eingespeist wird, das überall die gleichen chemischen und mikrobiellen Eigenschaften aufweist (sogenanntes „Einheitswasser“). Angesichts der mit der Herstellung eines solchen Wassers verbundenen Aufbereitungskosten (bedingt durch die Aufhärtung weicher Wässer und die Teilenthärtung harter Wässer sowie weiterer Maßnahmen zur mikrobiellen Stabilisierung) wird sich eine solche Lösung jedoch weder im Wettbewerb durchsetzen, noch erscheint sie gesamtwirtschaftlich sinnvoll zu sein.

Eine allgemeine Verschlechterung der Wasserqualität durch das Auffüllen von Grenzwerten ist ebenfalls nicht zu erwarten. Zunächst ist festzuhalten, dass nicht nur das Mischwasser, sondern auch das Wasser des Einspeisers die Anforderungen der Trinkwasserverordnung erfüllen muss. Bei ergiebigen, qualitativ hochwertigen Wasservorkommen ist das Auffüllen von Grenzwerten in der Regel unsinnig und wirtschaftlich unattraktiv. Bei Wasserversorgungslösungen, die sich auf qualitativ vergleichsweise schlechte Vorkommen stützen, kann die Einspeisung von qualitativ hochwertigem Fremdwasser eine Qualitätsverbesserung bedeuten. Sind in Folge der Einspeisung Qualitätsverschlechterungen zu erwarten, ist es Sache der Gesundheitsbehörden, darüber zu entscheiden, ob sich das Durchleitungsbegehren des Einspeisers im Einklang mit dem Minimierungsgebot der Trinkwasserverordnung befindet.

2.4 Folgen für den Umweltschutz und Handlungsbedarf

Die möglichen Folgen von *Wettbewerb im Markt* und der flankierende Handlungsbedarf aus Sicht der Umwelt sind Gegenstand der folgenden Ausführungen. Dabei ist zu beachten, dass der Umwelt- und Gewässerschutz in einer Vielzahl von Vorschriften umfassend geregelt ist, die unabhängig von einer stärkeren Marktöffnung Gültigkeit beanspruchen. Allerdings weist der Gewässerschutz vor allem außerhalb von Wasserschutzgebieten eine Reihe von Defiziten auf, die unabhängig von den Versorgungsstrukturen beseitigt werden sollten. Untersuchungen legen den Schluss nahe, dass der gesamtwirtschaftliche Nutzen eines flächendeckenden, vorsorgenden Gewässerschutzes die Kosten der dafür erforderlichen Maßnahmen übersteigt (WEINGARTEN, 1996; JÄGER, 1995; MEYER/JÖRRISSEN/SOCHER, 1994).

Umweltleistungen der Wasserversorgungsunternehmen

(Freiwillige) Umweltleistungen der Wasserversorgungsunternehmen sind heute wichtiger Bestandteil des Gewässerschutzes in Deutschland (u.a. Ausgleichszahlungen an Land-

und Forstwirte, Förderung des ökologischen Landbaus, Flächenkauf und extensive Nutzung, Naturschutzaufgaben in Wasserschutzgebieten, Datenerhebung und –lieferung). Dabei handelt es sich um Maßnahmen zur Vermeidung von Doppelarbeit (z.B. Weitergabe von Messergebnissen an Behörden) sowie um Maßnahmen, die aufgrund der mangelnden Durchsetzung von Gewässerschutzanforderungen gegenüber einzelnen Verursachern erforderlich werden. Gegenwärtig werden derartige Leistungen aus langfristigen ökonomischen Überlegungen oder als gemeinwirtschaftliche Leistungen durch die öffentlichen Wasserversorger erbracht. Die Kosten der Leistungserstellung können die Unternehmen in geschützten Versorgungsgebieten grundsätzlich auf die Verbraucher überwälzen. Ein im Wettbewerb stehendes Unternehmen wird solche Leistungen im allgemeinen nur dann erbringen, wenn sie rechtlich verbindlich vorgeschrieben sind oder sich das Unternehmen davon einen ökonomischen Vorteil verspricht. Dabei kann nicht ausgeschlossen werden, dass Anbieter langfristige Unternehmensziele vernachlässigen, wenn ihre Marktposition im Wettbewerb gefährdet ist.

Für die Einführung von *Wettbewerb im Markt* gilt:

- Sofern es sich bei den Leistungen der Wasserversorgungsunternehmen um Kompensationen von Emittenten für unterlassene Umweltschädigung handelt, besteht das überlegene Instrumentarium darin, diesen eine Wirtschaftsweise vorzuschreiben, die den Zielen im Gewässerschutz nicht entgegenläuft. Für Stoffeinträge aus der Land- und Forstwirtschaft sollte eine "gute landwirtschaftliche Praxis" durchgesetzt werden, die eine gewässergerechte Landnutzung auf allen Standorten für verbindlich erklärt.⁵ Doch auch unter dem geltenden Ordnungsrahmen ist eine Reduzierung des Schutzniveaus innerhalb von Wasserschutzgebieten in Folge einer stärkeren Marktöffnung nicht zu erwarten. Ausgleichspflichten gegenüber Land- und Forstwirten in Wasserschutzgebieten gelten für kommunale und private Wasserversorgungsunternehmen als Begünstigte der betreffenden Einschränkungen in den Schutzgebietsverordnungen gleichermaßen. Um eine Aufrechterhaltung des bestehenden Schutzniveaus auch dort sicherzustellen, wo Wassereinzugsgebiete über Wasserschutzgebiete hinausgehen, empfiehlt es sich, diese zur Deckung zu bringen, solange überlegene Maßnahmen zur Gewährleistung eines flächendeckenden Gewässerschutzes nicht greifen.
- Die Erteilung von Bewilligungen ist regelmäßig mit Auflagen hinsichtlich der von den Versorgungsunternehmen zu erbringenden Überwachungsmaßnahmen verknüpft. So müssen Wasserversorger gemessene Grundwasserstände und Wasserqualitäten in einem Wasserbuch aufzeichnen, das jederzeit kontrolliert werden kann. Der Wegfall entsprechender Leistungen im Wettbewerb ist demnach nicht zu erwarten.
- Soweit Wasserversorgungsunternehmen heute Umweltleistungen erbringen, die über das für ihre Geschäftszwecke Notwendige hinausgehen, hat dies mit ihrem eigentlichen Aufgabenbereich nichts zu tun. Die Anlastung der dafür erforderlichen Kosten bei den Wasserverbrauchern ist grundsätzlich dysfunktional. Solche Leistungen kommen allen Bürgern zugute. Sie sollten daher staatlicherseits erbracht oder – sofern die Wasser-

⁵ Für eine Diskussion möglicher Maßnahmen zur Zielerreichung (u.a. Beratung, Pflicht zur Führung von Schlagkarteien und deren stichprobenartige Kontrolle, Steuern, gebundene Transferzahlungen) sei auf die umfassende Literatur zu dieser Fragestellung verwiesen (u.a. SRU, 1998, 1996).

versorger den günstigsten Beitrag zur Zielerreichung leisten können - finanziell honoriert werden, wobei die erforderlichen Mittel aus dem allgemeinen Steueraufkommen aufzubringen sind. Da die Leistungserstellung auch bislang nicht kostenlos erfolgt, ist eine zusätzliche Belastung der Bürger als Folge dieser Politik ist nicht zu erwarten.

Ausweisung von Wasserschutzgebieten

Ein großer Teil des Wassers für die öffentliche Versorgung in Deutschland wird derzeit aus Vorkommen in der Nähe der versorgten Gebiete gewonnen. Die Tendenz zur ortsnahe Wassergewinnung wird durch entsprechende Regelungen in einigen Landeswassergesetzen sowie durch die Ortsgebundenheit der kommunalen Leistungsverwaltung (kommunalwirtschaftliches Örtlichkeitsprinzip) gefördert. Aus umweltpolitischer Sicht ist sie insofern bedeutsam, als

- die Akzeptanz der Bevölkerung für die Ausweisung von Wasserschutzgebieten und damit verbundene Nutzungsbeschränkungen erhöht wird,
- die Ausweisung einer Vielzahl von Wasserschutzgebieten in Ermangelung eines flächendeckenden Gewässerschutzes dem Gewässer-, Natur- und Umweltschutz dient,
- die Kosten des Transportes von Wasser über größere Distanzen und die damit verbundenen Umweltfolgen vermieden werden.

In Abschnitt III.2.1 wurde darauf hingewiesen, dass ein Wasserversorger, der auf lokale Wasservorkommen zugreift, wegen der hohen Kosten des Wassertransports im allgemeinen über Wettbewerbsvorteile gegenüber Anbietern verfügt, die weiter entfernt liegende Vorkommen nutzen. Im Falle eines stärkeren *Wettbewerbs im Markt* ist dennoch nicht auszuschließen, dass überregionale Wasserversorger mit Zugriff auf entfernter liegende Vorkommen Marktanteile gewinnen. Eine entsprechende Entwicklung, bei der auf die ortsnahe Wassergewinnung dann verzichtet wird, wenn sich diese als besonders teuer erweist, ist ökonomisch erwünscht.⁶ Aus Sicht der Umwelt werden gegen die Zunahme an Fernwasserversorgung eine Reihe Bedenken vorgetragen. Befürchtet wird eine stärkere Nutzung einzelner Wasservorkommen mit negativen Auswirkungen auf Natur und Umwelt in den Wasserliefergebieten sowie ein Absinken des politischen Drucks, Wasserschutzgebiete auszuweisen. Werden diese nicht als Wasserschutzgebiete für künftige Gewinnungen erhalten, dürfte die Option auf ihre Nutzung zur Trinkwassergewinnung in der Zukunft verloren gehen. In Ermangelung eines flächendeckenden Gewässerschutzes könnte sich der Verlust von Wasserschutzgebieten besonders schwer auf den Natur- und Umweltschutz auswirken.

Hierzu ist folgendes anzumerken:

- Um kurz- oder mittelfristig nicht mehr benötigte Wassergewinnungsgebiete für eine künftige Nutzung zu erhalten (Versorgungssicherheit für jüngere und künftige Generationen), können und sollten die wasserrechtlichen Möglichkeiten genutzt werden, Wasserschutzgebiete auch dann beizubehalten, wenn sie gegenwärtig nicht der Was-

⁶ Dies gilt zumindest so lange, wie die Fernwasserversorgung auch dann die überlegene Versorgungslösung darstellt, wenn in einer gesamtwirtschaftlichen Betrachtung auch die bislang allenfalls unvollständig angelaasteten Umweltkosten des Transports Berücksichtigung finden.

sergewinnung dienen. Anhaltspunkt für die Dauer der Beibehaltung (vorübergehend) nicht benötigter örtlicher Wasserschutzgebiete könnte eine Konzessionsperiode sein. Diese Aufgabe fällt in den Bereich der Raumordnung und der Landesentwicklungsplanung.

- Dem Verlust von für den Natur- sowie für den Bodenschutz relevanten Gebieten kann und sollte durch die Ausweisung entsprechender Schutzgebiete entgegengewirkt werden.
- Der Gewässerschutz muss – unabhängig von der Ordnung der Trinkwasserversorgung - flächendeckend auf hohem Niveau sichergestellt werden. Hierfür bestehen bereits heute umfassende Vorschriften. Defizite bestehen derzeit vor allem außerhalb von Wasserschutzgebieten. In dem Maße, wie einzelne, für die Wassergewinnung unrentable Regionen in Folge einer Neuordnung der Wasserversorgung als Wasserschutzgebiete aufgegeben werden, könnten diese Defizite flächenmäßig an Bedeutung gewinnen. Entsprechenden Befürchtungen kann am effektivsten durch die konsequente Umsetzung der Ziele im Gewässerschutz auch außerhalb von Wasserschutzgebieten begegnet werden. Einer Reduzierung des gegenwärtigen Schutzniveaus in Folge einer stärkeren Marktöffnung kann und sollte die öffentliche Hand aber auch dadurch begegnen, dass sie bestehende Wasserschutzgebiete auch dann aufrechterhält, wenn sie nicht mehr der Wassergewinnung dienen. Dabei muss die Umweltpolitik den möglicherweise entstehenden Druck der Bevölkerung, solche Gebiete aufzugeben und anderen Nutzungen zuzuführen, aushalten können. Schwierigkeiten bereitet in diesem Zusammenhang die Durchsetzungsschwäche vieler Umweltbehörden. Eine Stärkung könnte etwa durch eine stärkere Verselbständigung sowie die Möglichkeit der Erzielung eigener Einnahmen erreicht werden.
- Umweltprobleme der Fernwasserversorgung sollten durch Maßnahmen gelöst werden, die an dem konkreten umweltpolitischen Problem ansetzen (z.B. Umweltabgaben auf den Energieverbrauch). Eine Übernutzung der Vorkommen in der Wasserlieferregion kann unter dem geltenden Rechtsrahmen durch die Begrenzung der bewilligten Wasserentnahmen verhindert werden.

Die Beseitigung bestehender Defizite eines flächendeckenden Gewässerschutzes erscheint dabei unabhängig von der Liberalisierung der Wasserversorgung erforderlich. Der politische Druck, Wasserschutzgebiete auszuweisen, dürfte auch ohne die Einführung zusätzlicher Wettbewerbselemente absinken, wenn Gewinnungsgebiete angesichts eines abnehmenden Wasserverbrauchs aufgegeben werden, oder wenn sich Gemeinden zu Zweckverbänden zusammenschließen, die sich auf eine geringere Zahl von Vorkommen stützen.

Übernutzung von Wasservorkommen

Derzeit werben viele Wasserversorger in Deutschland für einen sparsamen Umgang mit Wasser und praktizieren Tarifsyste mit hohen Arbeitspreisen, die Anreize zum Wassersparen setzen. Sofern sich im Wettbewerb Tarifstrukturen mit einem niedrigen Arbeitspreis und einem hohen Grundpreis herausbilden, die einen erhöhten Wasserverbrauch begünstigen, ist es Aufgabe der Umweltpolitik, einer Übernutzung von Wasserquellen und einer damit verbundenen Schädigung an wassernahen Ökosystemen entgegenzutreten.

In vereinzelt Regionen Deutschlands haben Wasserknappheiten zu Nutzungskonflikten und zur Austrocknung von Feuchtgebieten (z.B. Vogelsberg) geführt.

Eine umsichtige und rationale Verwendung von Wasserressourcen wird unter dem bestehenden Bewirtschaftungsregime durch die Begrenzung der bewilligten Entnahmemengen sichergestellt. Diese müssen in der Regel erheblich unter den Neubildungsraten liegen, um die Integrität von Ökosystemen nicht zu gefährden. Das bestehende Bewirtschaftungsregime ist auch im Fall einer stärkeren Marktöffnung grundsätzlich geeignet, zu verhindern, dass Wassermengen gewonnen werden, die das ohne Schäden an Ökosystemen entnehmbare Dargebot überschreiten. Die Effizienz der Nutzung knapper Vorkommen kann – unabhängig von der Organisation der Wasserversorgung - dadurch erhöht werden, dass den Wassernutzern die Kosten der Nutzung begrenzt verfügbarer Entnahmerechte (Schattenpreise) in Form von Wasserentnahmeentgelten angelastet werden. Die in vielen Bundesländern bereits bestehenden Regelungen sollten dahingehend flexibilisiert werden, dass sie regionale und saisonale Varianzen hinsichtlich der Verfügbarkeit der Ressource sowie die mit einer Entnahme verbundenen Umweltkosten widerspiegeln. Wasserentnahmerechte können im Grundsatz übertragbar (und damit handelbar) ausgestaltet werden. In Deutschland dürfte der Einsatz handelbarer Wasserentnahmerechte dadurch begrenzt sein, dass Wasser in den größten Teilen des Landes nicht knapp ist und sich damit kein positiver Preis für die handelbaren Titel ergeben dürfte. Hierin unterscheidet sich die Situation in Deutschland ganz wesentlich von anderen Staaten, in denen übertragbare Wasserrechte eine große Rolle spielen und in denen der Handel in der Regel in Zeiten saisonaler Wasserknappheit stattfindet (KRAEMER und BANHOLZER, 1999). Wasser bleibt dabei durch die öffentliche Hand geschütztes Allgemeingut und geht nicht in das Eigentum des Halters eines zeitlich befristeten Nutzungsrechtes über. Die Wasserbehörde behält sich vor, Wasserentnahmerechte zu widerrufen oder ihre Übertragung zu untersagen.

Chemikalieneinsatz

Schließlich wird befürchtet, dass der Einsatz von Aufbereitungschemikalien im Zuge der Liberalisierung des Wassemarktes in dem Maße steigen könnte, wie es zu einer Zunahme der Fernwasserversorgung aus Oberflächenwässern kommt (die i.d.R. mehr Aufbereitung benötigen), die Anzahl der Durchleitungen mit spezifisch notwendigen Desinfektionsstufen steigt, der Wasserverbrauch zunimmt oder die Leckraten im Leitungsnetz steigen (Verkeimungsgefahr). Umweltprobleme können sich daraus ergeben, dass die Aufbereitungschemikalien (im wesentlichen Chlor) oder ihre im allgemeinen schädlichen Reaktionsprodukte am Ende im Vorfluter, Boden, Grundwasser oder Klärschlamm erscheinen. Technisch machbar ist – je nach Beschaffenheit der zu mischenden oder zu transportierenden Wässer und nach Aufbereitungstechnologie (UV-Entkeimung) – im Einzelfall aber auch eine desinfektionsmittelfreie Versorgung mit Misch- oder Fernwasser. Dabei zwingt das geltende Recht die Anbieter dazu, den Einsatz von Chemikalien gering zu halten. Bei Verstößen riskiert der Wasserversorger seinen guten Ruf und wird unter Umständen gegenüber den Verbrauchern schadensersatzpflichtig. Zu den bestehenden Regeln, die den Chemikalieneinsatz begrenzen, zählen die DIN 2000 und andere Regelungen, die die Nutzung der besten verfügbaren Rohwasservorkommen vorsehen, die allgemein anerkannten Regeln der Technik und die Trinkwasserverordnung mit den neuen Regeln zu

den Aufbereitungsstoffen sowie dem Minimierungsgebot. Es ist zu prüfen, ob eine Konkretisierung des Minimierungsgebotes unmittelbar in der Trinkwasserverordnung geeignet ist, um es vor eventuellen Abschwächungen im technischen Regelwerk zu schützen. Für die Regulierung der Netzpflege zur Vermeidung von Leckagen gelten die Ausführungen in Abschnitt III.2.2.

2.5 Folgen für die Kommunen und Handlungsbedarf

Die Folgen der Marktöffnung stellen sich für die Kommunen wie folgt dar:

- Die Einnahmen der Städte und Gemeinden aus Konzessionsabgaben machen im Bundesdurchschnitt nur 3,6 % der Einnahmen aus Konzessionsabgaben der Versorgungsunternehmen insgesamt aus. Mit einer Stärkung des Wettbewerbs im Markt bleibt die Möglichkeit der Gemeinden, Konzessionsabgaben zu erheben, bestehen. Nur die Zahl der Abgabenschuldner könnte gegebenenfalls steigen.
- Kosten, die im Wettbewerb nicht auf Verbraucher überwältzt werden können (z.B. Kosten für überdimensionierte Anlagen oder Fehlinvestitionen), trägt die Gemeinde und damit letztlich der Steuerzahler. Dies gilt auch heute bereits insofern, als es Aufgabe der kartellrechtlichen Missbrauchsaufsicht ist, die Weitergabe dieser Kosten an die Wasserabnehmer zu unterbinden.
- Im Fall der materiellen Privatisierung entfallen für die Gemeinde zwar die Gewinne aus dem laufenden Betrieb. Im Gegenzug erhält sie jedoch den Privatisierungserlös. Die Privatisierung ist dann vorteilhaft, wenn es gelingt, die Gesamtbelastung von Wasserverbrauchern und Steuerzahlern auf Dauer zu senken.
- Die Organisationshoheit der Gemeinden bleibt erhalten.

3. Szenario 2: Folgenabschätzung und Handlungsbedarf

3.1 Wirtschaftliche Folgen und Handlungsbedarf

Für das Modell des Ausschreibungswettbewerbs gibt es weltweit zahlreiche Anwendungsbeispiele. In Frankreich erfolgt die Übertragung von Wasserversorgungs- und Abwasserentsorgungsleistungen regelmäßig nach diesem Verfahren (Abschn. I.3.2). Auch in Deutschland liegen Erfahrungen mit unterschiedlichen Formen der zeitlich befristeten Vergabe von Wasserversorgungs- und Abwasserentsorgungsleistungen vor (u.a. Rostock, Remagen). Mit dem niedersächsischen Betreibermodell in der Abwasserentsorgung konnten über die Ausschreibung von Entsorgungsleistungen Kosteneinsparungen von über 50 % gegenüber den ursprünglich angesetzten Investitionskosten realisiert werden (RUDOLPH, 1997). Die möglichen wirtschaftlichen Folgen der Ausschreibung geschlossener Versorgungsgebiete stellen sich wie folgt dar:

- Bei der Ausschreibung von Leistungen werden bei den Anbietern im *Wettbewerb um den Markt* Anreize zur kostenminimalen Leistungserstellung gesetzt, wenn das Unternehmen den Zuschlag bekommt, das den geringsten Preis für die Versorgungsleistung verlangt. Dabei sollte die Aufgabenübertragung nur dann vorgenommen werden, wenn Dritte in der Lage sind, die Leistung kostengünstiger zu erstellen als

das eingesessene kommunale Unternehmen. Indem die Leistungsbeschreibung den Bietern hinsichtlich der Art der Leistungserstellung möglichst viele Freiheitsgrade lässt, kann ein Wettbewerb um alternative Lösungswege initiiert werden. Die größten Rationalisierungspotenziale werden bei der Ausschreibung von Neuinvestitionen erzielt. Dabei ist die Übertragung des Kapazitätsauslastungsrisikos auf den privaten Dritten geeignet, um den Bau überdimensionierter Anlagen und die daraus resultierenden Kostenbelastungen für die Abnehmer zu vermeiden.

- Kostensenkungsmöglichkeiten ergeben sich im *Wettbewerb um den Markt* unter anderem dadurch, dass Unternehmen durch das gleichzeitige Angebot ihrer Leistungen in mehreren Versorgungsgebieten Marktanteile gewinnen und Größenvorteile realisieren können. Der Verbraucher kann hiervon profitieren, wenn die erzielten Einsparungen in Form von niedrigeren Preisen weitergeleitet werden, oder sie dazu genutzt werden, die Qualität der Leistung zu verbessern. Dagegen werden Wasserversorgungsunternehmen, die danach streben, ihr Betätigungsfeld auszuweiten, durch die geltenden rechtlichen Rahmenbedingungen auch dort Grenzen gesetzt, wo sie die Versorgung eindeutig günstiger durchführen könnten als das eingesessene Unternehmen.
- Mit zunehmender Unternehmensgröße verbessern sich gleichzeitig die Chancen deutscher Wasseranbieter im Wettbewerb auf internationaler Ebene. Sie können Erfahrungen mit entsprechenden Verträgen sammeln und werden in die Lage versetzt, die bei internationalen Ausschreibungen regelmäßig geforderten Referenzprojekte aufzuweisen.
- Die ökonomische Vorteilhaftigkeit dieses Modells wird maßgeblich von der Vertragsgestaltung bestimmt. Die Wettbewerbsintensität ist um so höher, je mehr Anbieter im Markt tätig sind und je häufiger die Ausschreibung wiederholt wird. Die Effizienz dieser Wettbewerbsform wird in dem Maße eingeschränkt, wie die Gemeinde mit der Leistungsbeschreibung auch nicht-erwerbswirtschaftliche Ziele verfolgt (z.B. beschäftigungs-, struktur-, umwelt-, verteilungspolitische Ziele).
- Einer Vernachlässigung der Netz- und Anlagenpflege durch den Versorger kann durch geschickte Ausgestaltung der Vertragsbedingungen begegnet werden. Disziplinierend wirkt in diesem Zusammenhang auch der Umstand, dass die Chance auf Vertragsabschluss in anderen Versorgungsgebieten durch eine unsachgemäße Aufgabenerfüllung beeinträchtigt werden kann. Darüber hinaus sollte sich die Gemeinde aber Kontrollmöglichkeiten und das Recht sichern, den Vertrag bei mangelhafter Leistungserstellung vorzeitig aufzulösen. Entsprechende Zugriffsmöglichkeiten der Gemeinden könnten auch durch den Landesgesetzgeber geregelt werden (vgl. Abschn. III.3.4).
- Die Tarifstrukturen sind in der Regel ebenfalls Gegenstand vertraglicher Regelungen. Eine stärkere Belastung einzelner Verbraucher in Folge einer stärkeren Marktöffnung kann dabei ausgeschlossen werden. Die Gefahr des „Rosinenpickens“ besteht bei der Ausschreibung geschlossener Versorgungsgebiete nicht.
- Mit der Übertragung der Versorgungsaufgabe auf einen Dritten gibt die Gemeinde einen Teil ihrer Einflussmöglichkeiten während der Vertragslaufzeit auf. Ähnlich wie im Fall von *Wettbewerb im Markt* könnte die Errichtung einer Institution erwogen werden, die die Interessen der Verbraucher gegenüber dem privaten Dritten wahrnimmt.

Auch hier gilt, dass der Wettbewerb dem Verbraucherschutz insofern dient, als er Anreize zum günstigen Leistungsangebot setzt.

- Gegen die Übertragung der Versorgungsaufgabe auf Dritte wird regelmäßig die Sorge vor Beschäftigungsabbau angeführt. Dies gilt um so mehr, wenn es sich bei dem privaten Dritten um ein ausländisches Unternehmen handelt. Dieser Befürchtung wird in der Praxis regelmäßig dadurch begegnet, dass die Frage der Weiterbeschäftigung der Mitarbeiter des eingesessenen kommunalen Unternehmens vertraglich geregelt wird. Hierzu ist festzustellen, dass der Eigentümerwechsel in der Regel zwar den Austausch des Managements zur Folge hat, alle anderen Mitarbeiter jedoch nur dann betroffen sind, wenn über den Stellenabbau Kosten gesenkt werden können. Der Verzicht auf Beschäftigungsabbau kommt insofern einem Verzicht auf Ausnutzung der vorhandenen Preissenkungsmöglichkeiten zu Lasten der Verbraucher gleich.

3.2 Folgen für den Gesundheitsschutz und Handlungsbedarf

Die möglichen Folgen der Einschaltung eines privaten Dritten stellen sich für die Trinkwassergüte wie folgt dar:

- Die Übertragung der Wasserversorgung auf größere, überregional tätige Anbieter kann sich in Regionen mit Qualitätsdefiziten, die auf einen Mangel an Fachpersonal und geeigneter Aufbereitungstechnologie zurückzuführen sind, positiv auswirken. Die Vorteile einer stärkeren Konzentration auf der Anbieterseite könnten bei steigenden Anforderungen an die Wasserversorgungsunternehmen in Zukunft weiter an Bedeutung gewinnen.
- Die Einbeziehung privaten Kapitals erlaubt es, anstehende Investitionen in den Erhalt oder die Erweiterung von Anlagen schnell vorzunehmen, ohne langwierige Genehmigungsverfahren durchlaufen zu müssen. Einer möglichen Vernachlässigung der Netz- und Anlagenpflege und damit verbundenen Netzverlusten und Qualitätsbeeinträchtigungen während der Vertragslaufzeit kann und sollte durch vertragliche Sicherungsvereinbarungen begegnet werden (vgl. Abschn. III.3.1).
- Dem Betreiber sollten darüber hinaus Informationspflichten über die technische Betriebsführung (u.a. Anlagen- und Netzunterhaltung) auferlegt werden. Für den Fall einer unsachgemäßen Leistungserstellung bzw. der Nichteinhaltung des technischen Regelwerkes müssen Vertragsstrafen sowie der Verlust der Konzession vertraglich festgelegt werden.
- Die Wasserqualität kann vertraglich festgeschrieben werden. Ob bei der Konzessionsvergabe kostengünstigere Angebote berücksichtigt werden, die dadurch möglich sind, dass der Anbieter Rohwasser minderer Qualität verwendet und dieses aufbereitet, so dass es den gesetzlichen Anforderungen entspricht, entscheidet die ausschreibende Gemeinde.

3.3 Folgen für den Umweltschutz und Handlungsbedarf

Die möglichen Folgen von *Wettbewerb um den Markt* stellen sich zunächst ähnlich dar, wie bei *Wettbewerb im Markt*. Neben den in Abschnitt III.2.4 diskutierten Lösungsansät-

zen können unerwünschte Nebeneffekte aber auch durch vertragliche Regelungen zwischen der Gemeinde und dem privaten Dritten ausgeschlossen werden. Entsprechende Regelungen werden bereits heute praktiziert:

- (Freiwillige) Umweltleistungen werden von den Gemeinden regelmäßig mit ausgeschrieben, so dass diese Bestandteil der vertraglich vereinbarten Pflichten des privaten Dritten werden.
- Der Befürchtung, dass es in Folge des Wettbewerbs zu einer Konzentration auf wenige, ergiebige Wasservorkommen kommt und der Druck, Wasserschutzgebiete auszuweisen zurückgeht, kann im Fall des Ausschreibungswettbewerbs auch dadurch begegnet werden, dass die zu nutzenden Vorkommen vertraglich festgeschrieben werden. Dies bedeutet aber zugleich, dass unter Umständen günstigere Versorgungslösungen aus anderen Vorkommen von vornherein ausgeschlossen werden.
- Einer Übernutzung von Quellen bzw. regionalen Grundwässern wird durch die Begrenzung der bewilligten Wasserentnahmemengen entgegengewirkt. Auch hier gilt, dass die Auspreisung von Wasserentnahmen grundsätzlich geeignet ist, die Ziele des quantitativen Gewässerschutzes effizient durchzusetzen.
- Die Anforderungen an das in der Wasserversorgung eingesetzte Rohwasser, an die Aufbereitungstechnologie sowie an die Anlagen- und Netzpflege können im Wege der Ausschreibung bestimmt werden. Um die Effizienz dieser Wettbewerbsform nicht unnötig einzuschränken, sollten die Leistungen und die an sie anknüpfenden qualitativen Anforderungen (u.a. Trinkwasserqualität, Leitungsverluste, Versorgungssicherheit) funktional ausgeschrieben werden.

3.4 Folgen für die Kommunen und Handlungsbedarf

Die Ausschreibung von Versorgungsleistungen bietet aus Sicht der Gemeinden die Möglichkeit der schnellen und unbürokratischen Mittelbeschaffung für anstehende Investitionen sowie der besseren Leistungserfüllung durch die Einbeziehung von Fachpersonal, das versorgungsgebietsübergreifend tätig ist. Dem Problem, dass die Beteiligung an der Ausschreibung von kleinen Versorgungsgebieten aufgrund der damit verbundenen Transaktionskosten für die Anbieter unter Umständen uninteressant ist, können Kommunen dadurch entgegenzutreten, dass sie sich mit Nachbargemeinden zusammenschließen und die Wasserversorgung gemeinsam ausschreiben.

Bei der zeitlich befristeten Ausschreibung von Versorgungsleistungen bindet sich die Gemeinde für die Vertragsdauer an den Konzessionär. Aus diesem Grund kommt einer sorgfältigen Vertragsgestaltung besondere Bedeutung zu:

- Da die Marktmacht des privaten Anbieters durch die zeitliche Befristung der Verträge und die sich daran anschließende Neuausschreibung begrenzt wird, sollten möglichst kurze Vertragslaufzeiten angestrebt werden. Für die Kompensation des Altkonzessionärs für Investitionen, die während der Vertragslaufzeit nicht vollständig abgeschlossen werden können, existieren unterschiedliche Modelle. Hierzu zählen:
 - die Festschreibung von Qualitätsstandards, die die Anlagen zum Übergabezeitpunkt erfüllen müssen, verbunden mit Nachbesserungspflichten des Betreibers bei Nichterfüllung,

- die Festschreibung von Qualitätsstandards in Verbindung mit einem Bonus-Malus-System,
 - die Bestellung eines Gutachters, der den Verkehrswert der Anlagen am Ende der Vertragslaufzeit feststellt (sog. entgeltliche Endschaftsklausel), sowie
 - die Beteiligung des Altkonzessionärs an den Erlösen der Neuausschreibung (EWERS und TEGNER, 2000).
- Für den Umgang mit zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses unvorhersehbaren Änderungen der Rahmenbedingungen sollten möglichst klare Regelungen für die Konsensfindung festgeschrieben werden.
 - Für den Fall der Schlechterfüllung der vertraglich vereinbarten Leistung durch den Privaten muss sich die Gemeinde ausreichende Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten sichern. Über eine Heimfallklausel kann sie sicherstellen, dass die Anlagen im Konkursfall an sie zurückfallen.
 - Die Gebietskörperschaften sollten sich bei der Vertragsgestaltung durch kommunale Verbände sowie private Beratungsunternehmen unterstützen lassen (z.B. Musterverträge). Auf diese Weise stellen sie sich mit ihren privaten Vertragspartnern gleich, die in der Regel über umfassende Erfahrungen mit dem Abschluss solcher Verträge verfügen und sich für die Vertragsgestaltung ebenfalls die professionelle Hilfe durch Wirtschaftsprüfer, Unternehmensberater und Anwälte sichern (vgl. Frankreich, Abschn. I.3.2).

Darüber hinaus sollten die unter Umständen bestehenden landesgesetzlichen Eingriffsbefugnisse zum Schutz der Gemeinden vor Versorgungsausfällen erweitert und die Vorschriften der Landeswassergesetze über die Wasserversorgung ergänzt werden. Dies gilt auch insofern, als die Durchsetzung zivilrechtlicher Ansprüche im ordentlichen Rechtsweg kaum geeignet ist, eine nicht mehr funktionierende Wasserversorgung rechtzeitig zu sanieren oder durch eine andere zu ersetzen. Wichtig ist vor allem, dass Fehlentwicklungen und Störfälle frühzeitig bekannt werden, damit rechtzeitig Gegenmaßnahmen ergriffen werden können. Auch für die Regelung der Zugriffsmöglichkeiten von Städten und Gemeinden auf die Versorgungsanlagen während und nach Ablauf der Konzessionsfrist ist eine landesrechtliche Regelung der Ausübung konzessionsvertraglicher Vorbehalte grundsätzlich vorzuziehen.

4. Zur Vereinbarkeit von *Wettbewerb im Markt* und *Wettbewerb um den Markt*

Eine Entscheidung für eine der beiden Wettbewerbsformen (*Wettbewerb im Markt* oder *Wettbewerb um den Markt*) erscheint vor dem Hintergrund des bestehenden Rechtsrahmens nicht erforderlich. Vielmehr ist denkbar, dass sich Städte und Gemeinden für unterschiedliche Lösungswege entscheiden. Der deutsche Wassermarkt ist bereits heute durch den Wettbewerb unterschiedlicher Systeme gekennzeichnet. Allerdings stellt sich die Frage, ob eine mögliche Streichung von § 103 GWB a.F. mit der Ausschreibung der Wasserversorgung vereinbar ist.

Mit einer Streichung von § 103 GWB a.F. entfällt die Möglichkeit, die Monopolstellung des Anbieters durch eine Ausschließlichkeitsklausel im Konzessionsvertrag sicherzustellen. Dies gilt auch für den Fall der Aufgabenübertragung auf einen Dritten. Bestehen bleibt hingegen die Möglichkeit der Gemeinden, Anschluss- und Benutzungszwänge zugunsten des privaten Dritten zu verhängen. Im allgemeinen wird diese Möglichkeit ausreichen, um *Wettbewerb im Markt* bei Wegfall des kartellrechtlichen Ausnahmereichs für die Trinkwasserversorgung weitestgehend auszuschließen. Sofern für den Versorger die Gefahr besteht, im Rahmen der Liberalisierungsklausel der AVBWasserV einzelne Verbraucher zu verlieren, müsste ein privater Anbieter in der Lage sein, die sich daraus ergebenden Risiken zu kalkulieren und in sein Angebot einzubeziehen. Räumt die ausschreibende Gebietskörperschaft dem privaten Versorger für die Laufzeit des Vertrages die Stellung eines Gebietsmonopolisten ein, geht die disziplinierende Wirkung des *Wettbewerbs im Markt* verloren. Für den Fall, dass beide Wettbewerbsformen gleichzeitig wirksam werden, sind die Hinweise auf flankierenden Handlungsbedarf aus beiden zuvor diskutierten Szenarien zu beachten.

IV. Weitere Maßnahmen und ihre Wirkungsweise

Neben den Maßnahmen, die den Szenarien *Wettbewerb im Markt* und *Wettbewerb um den Markt* zugeordnet werden können, bestehen weitere Handlungsmöglichkeiten, die bei Überlegungen zur Effizienzsteigerung bzw. einer Neuordnung der Trinkwasserversorgung zu erwägen sind. Die im folgenden dargestellten Maßnahmen sind nicht an die in den beiden Szenarien diskutierten Maßnahmen zur stärkeren Marktöffnung gebunden. Mit ihrer Umsetzung kann unmittelbar begonnen werden.

1. Schaffung von Rahmenbedingungen für die materielle Privatisierung („Angebotsgesetzgebung“)

Sofern das Landesrecht dem nicht entgegensteht, können Städte und Gemeinden ihre Eigentumsrechte am Wasserversorgungsunternehmen bereits heute vollständig und endgültig veräußern. Insbesondere für Gemeinden, denen die Erfüllung steigender finanzieller und fachlicher Anforderungen an die Wasserversorgung Schwierigkeiten bereitet, stellt dies eine attraktive Option dar. Die Privatisierung bietet die Chance, privates Kapital und Know how einzubinden. Dabei verfügen Private grundsätzlich über eine größere unternehmerische Flexibilität und Finanzkraft als öffentliche Unternehmen. Dies gilt auch für internationale Aktivitäten. Im Gegensatz zu öffentlichen Unternehmen unterliegen sie nicht dem öffentlichen Dienstrecht, dem Haushaltsrecht oder dem öffentlichen Vergaberecht. Das Gewinnstreben privater Anbieter führt dazu, dass diese nach Wegen für eine möglichst kostengünstige Leistungserstellung suchen. Gleichzeitig muss über Wettbewerb oder eine entsprechende ökonomische Regulierung sichergestellt werden, dass die Abnehmer von diesen Kosteneinsparungen in Form von niedrigeren Preisen profitieren. Der Private ist an die gleichen umwelt- und gesundheitspolitischen Regelungen gebunden wie ein Anbieter im öffentlichen Eigentum. Bei Verstößen gegen geltendes Recht riskiert er nicht nur entsprechende rechtliche Konsequenzen, sondern auch seine Reputation.

Um die mit einer stärkeren Marktöffnung verbundenen Besorgnisse für die Versorgungssicherheit aufzufangen, sollte der Bundesgesetzgeber – unabhängig von der Einführung von mehr Wettbewerb in der Trinkwasserversorgung - nach Art. 74 Ziff. 11 GG unter der sog. *Recht der Wirtschaft-Klausel* einen Ordnungsrahmen für die Privatisierung der Wasserversorgung schaffen. Dabei kann er sich an den Regelungen des Energiewirtschaftsgesetzes 1998 orientieren. Es ist davon auszugehen, dass die mit entsprechenden Regelungen geschaffene Rechtssicherheit die Entscheidung der Kommunen für eine materielle Privatisierung begünstigt. Regelungen sind über folgende Gegenstände in Betracht zu ziehen:

- Anforderungen an die Zuverlässigkeit und Fachkunde von Wasserversorgungsunternehmen nach DVGW-Arbeitsblatt W 1000 unter Berücksichtigung der fortgeschriebenen DIN 2000,
- Grundsätze über Unterhaltung, Erneuerung und Ausbau von Versorgungsanlagen, Verpflichtung zur Bildung von Rückstellungen,

- Preisregulierung durch Kartellbehörden oder neu zuschaffende Regulierungsbehörde, mit gegenüber dem allgemeinen Kartellrecht spezifizierten Regulierungsbefugnissen,
- Grundsätze für die Gestaltung der Tarife und Versorgungsbedingungen als Grundlage der AVBWasserV,
- Versorgungspflichten des Wasserversorgungsunternehmens (Begrenzung bei unverhältnismäßig hohen Kosten),
- Ausgestaltung des Versorgungsnetzes im Hinblick auf Löschwasserversorgung nach DVGW-Arbeitsblatt 405,
- Maßstäbe für die Vorhaltung von Wasserreserven,
- Regelungen zur Wegenutzung in Städten und Gemeinden, insbesondere über die Verteilung der Kostenlast bei notwendig werdenden Änderungen,
- Prüfverfahren für die Gewährung von Wettbewerbsbeschränkungen in gut begründeten Ausnahmefällen.

Neben vollprivatisierten Wasserversorgungsunternehmen würden auch sogenannte gemischtwirtschaftliche Unternehmen, die die in Abschn. 1.2.2.2 angeführten Bedingungen erfüllen, unter die Bundesgesetzgebung fallen. Diese Unternehmensform erfreut sich in Deutschland zunehmender Beliebtheit. Jüngste Beispiele für Teilprivatisierungen sind etwa die Beteiligung von Vivendi, RWE sowie der Allianz an den Berliner Wasserbetrieben, von Vivendi in Görlitz (EUWID, 15.5.2001), von Eurawasser in Schwerin (EUWID, 29.5.2001), sowie von Thüringen Gas (Thüga) in Wiesbaden (EUWID, 6.2.2001). Ordnungspolitisch problematisch ist dieses Modell insofern, als sich hierbei das Interesse Privater an Monopolrenten mit effizienzmindernden Organisations- und Entlohnungsformen öffentlicher Unternehmen verbindet. Dabei kann es leicht zu Interessenkonflikten bei den Kommunen kommen, die zum einen die Interessen der Wasserverbraucher wahren müssen, zum anderen aber durch die Garantie hoher Renditen gegenüber dem Käufer den Verkaufserlös steigern können. Unterliegt ein solches Unternehmen nicht dem Wettbewerb, muss der Gefahr, dass der Wasserkunde die Kosten einer ineffizienten Leistungserstellung tragen muss oder das Unternehmen Monopolrenten zu Lasten der Abnehmer erwirtschaftet, durch wirksame Preisaufsicht entgegengetreten werden.

2. Wettbewerbsorientierte Regulierung

Sofern *Wettbewerb im Markt* oder *Wettbewerb um den Markt* nicht greifen, verfügen die Anbieter von Wasserversorgungsleistungen über eine Monopolstellung. In diesem Fall muss durch ökonomische Regulierung sichergestellt werden, dass sie ihre marktbeherrschende Stellung nicht dadurch ausnutzen, dass sie Monopolpreise erheben, einzelne Abnehmer diskriminieren oder Kosten an Verbraucher überwälzen, die im Wettbewerb nicht gedeckt werden könnten. Dort, wo die personelle Ausstattung der Kartellbehörden der Länder für die systematische Überprüfung der Wasserpreise unzureichend ist, könnte eine Stärkung der Behörden ein erster Schritt in die richtige Richtung sein. Die Kosten dieser Maßnahme sind vertretbar. Die Regulierung von Unternehmen, die sich dem Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden entziehen, sollte auf Bundesebene erfolgen. Die Zahl der Vergleichsmärkte wird damit erhöht. Für die Aufsicht kommt die Errichtung einer

speziellen Regulierungsbehörde für die Wasserversorgung in Frage. Denkbar ist aber auch, die Aufgabe dem Bundeskartellamt zu übertragen. Für diese Lösung spricht, dass sich die Kartellbehörde in der Vergangenheit in ihrem Urteil weitestgehend als unabhängig erwiesen hat und Verbundvorteile der Regulierung unterschiedlicher Infrastrukturbereiche genutzt werden könnten.

Für eine Reform des Instrumentariums der Preisregulierung selbst lohnt ein Blick über die Grenzen: Anreize zu Kostensenkungen gehen von einer wettbewerbsorientierten Regulierung aus, wie sie in England und Wales zur Anwendung kommt. Das Instrument weist auf den ersten Blick große Ähnlichkeiten mit dem sogenannten „Vergleichsmarktkonzept“ auf, das in der kartellrechtlichen Missbrauchsaufsicht in Deutschland zur Anwendung kommt. Während das Vergleichsmarktkonzept jedoch vor allem der nachträglichen, einzelfallbezogenen Missbrauchskontrolle dient, bei der die Preise von Gebietsmonopolisten miteinander verglichen werden, die kostendeckende Preise erheben und damit kaum ein Interesse an Kostensenkungen haben, resultieren die systematischen Anreize zur Effizienzsteigerung im Fall der *yardstick competition* aus der Verbindung mit dem Instrument der Preisobergrenzenregulierung (*price cap regulation*), die es den Unternehmen erlaubt, die Differenz zwischen Kosten und Preisobergrenze als Gewinn für sich zu verbuchen. Effizienzgewinne der Anbieter bewirken, dass die Regulierungsbehörde die Preisobergrenze bei der Preisrevision nach unten korrigiert. Kostensenkungsanreize bleiben damit auch langfristig erhalten. Mit zunehmender Anzahl von Anbietern am Markt sinken die Möglichkeiten der Unternehmen, ihre Rationalisierungspotenziale durch abgestimmtes Verhalten zu verschleiern. Kostenrelevanten Unterschieden in den Versorgungsbedingungen kann durch Zu- oder Abschläge Rechnung getragen werden. Diese werden im Wege ökonomischer Schätzungen bestimmt und bewertet. Hierfür kann zum einen auf die Kenntnisse der britischen Regulierungsbehörde, zum anderen auf die nationalen und internationalen Erfahrungen mit dem Instrument des Benchmarking in der Wasserversorgung zurückgegriffen werden (Abschn. IV.6). Der Vorteil der Preisregulierung gegenüber dem freiwilligen Benchmarking liegt zum einen darin begründet, dass die Wasserversorgungsunternehmen keine Wahl haben, ob sie sich einem entsprechenden Effizienzvergleich unterziehen. Zum anderen ist die Preisregulierung im Gegensatz zum Benchmarking mit unmittelbaren Sanktionen für ineffizient arbeitende Anbieter verbunden.

Die Anwendbarkeit des Instrumentes in der deutschen Trinkwasserversorgung würde durch die Vielzahl der am Markt tätigen Unternehmen begünstigt, die für einen entsprechenden Vergleich herangezogen werden können. Mit einer stärkeren Konzentration auf der Anbieterseite, sinkt auch die Zahl der Vergleichsunternehmen. Die Erfahrungen in England und Wales legen den Schluss nahe, dass die Kosten der ökonomischen Regulierung vertretbar sind. Die Kosten von OFWAT belaufen sich auf 10 Mio. Pfund jährlich bei einem Branchenumsatz von etwa 6 Mrd. Pfund und machen damit weniger als 0,2 % der Wasserrechnung aus. Angesichts der hohen Zahl der zu kontrollierenden Anbieter werden die Kosten in Deutschland jedoch höher ausfallen als in England und Wales. Im Gegenzug können dafür aber andere Formen der Preisaufsicht durch die Kommunalaufsicht oder die Landeskartellbehörden entfallen. Ein entsprechender (freiwilliger oder obligatorischer) Wirtschaftlichkeitsvergleich erscheint ohnehin überall dort unabdingbar, wo Anbieter dauerhaft über eine Monopolstellung im Markt verfügen. Eine solche Form der ex ante-Regulierung sollte für Deutschland unabhängig von den in den Szenarien 1 und 2 beschriebenen Maßnahmen zur Erhöhung von Wettbewerb in der Trinkwasserversorgung

erwogen werden. In den Bereichen, wo es in Folge einer stärkeren Marktöffnung zu *Wettbewerb im Markt* kommt, kann auf eine entsprechende Regulierung verzichtet werden.

Hinweise auf Preissteigerungen und eine vergleichsweise schlechte Wasserqualität in Folge der Privatisierung und Regulierung der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung in England und Wales sowie auf die Versorgungsausfälle im Strombereich in Kalifornien sind als Argumente gegen eine Preisregulierung der deutschen Wasserversorgung zurückzuweisen. Die entsprechenden Entwicklungen sind nur unter Beachtung der spezifischen Rahmenbedingungen nachzuvollziehen:

- Die Kritik an den hohen Renditen, die englische Wasserversorgungs- und Abwasserentsorgungsunternehmen in England und Wales unmittelbar nach der Privatisierung 1989 aufgrund der Preisvorgaben erzielen konnten, erscheint zwar berechtigt. Entscheidender sind allerdings die erheblichen Kostensenkungsanreize, die von dem Instrument der Preisobergrenzenregulierung ausgehen. Diesen Effizienzgewinnen stehen deutlich gestiegene Investitionen in den Erhalt und Ausbau von Anlagen gegenüber, die letztlich zu den bekannten Preissteigerungen geführt haben (Abschn. 1.3.3).
- Die Versorgungsengpässe im kalifornischen Strommarkt scheinen auf eine missglückte Form der Preisregulierung zurückzuführen zu sein, bei der von den Endverbrauchern zu erhebende Preis der Regulierung unterworfen wurde, ohne die Versorgungsbedingungen auf den vorgelagerten Märkten zu berücksichtigen. Nachdem es dort zu Engpässen kam, konnten die Verteiler ihre Kosten nicht mehr decken. Eine solche Situation kann vermieden werden, indem man die Stromerzeuger direkt mit den Endverbrauchern kontrahieren lässt und allein die Preise für Leistungen des monopolistischen Verteilers der Regulierung unterwirft. Denkbar ist auch, dass man den Versorgungsunternehmen erlaubt, solche Kostensteigerungen, die sie selbst nicht zu verantworten haben, an die Verbraucher weiterzugeben.

3. Lockerung des kommunalwirtschaftlichen Örtlichkeitsprinzips

Das kommunale Örtlichkeitsprinzip begrenzt die Möglichkeit kommunaler Unternehmen, jenseits der eigenen Versorgungsgebietsgrenzen tätig zu werden. Diese Beschränkung entfällt, wenn die Wasserversorgung durch private Anbieter erfolgt. Die Lockerung des Örtlichkeitsprinzips würde es kommunalen Unternehmen erlauben, ihr Betätigungsfeld auszuweiten und zu wachsen. Solange die Wasserversorgung in Deutschland überwiegend in der Hand kommunaler Unternehmen liegt, würde diese Maßnahme dazu beitragen, dass sich mehr Anbieter im Wettbewerb engagieren können. Im internationalen Geschäft könnten die öffentlichen Wasserversorgungsunternehmen ihr Know how im Rahmen von Konsortien einbringen.

Die Begrenzung der wirtschaftlichen Betätigung kommunaler Unternehmen ist jedoch gut begründet:

- Sie verfolgt das Ziel, einen unlauteren Wettbewerb gegenüber privaten, steuerzahlenden Anbietern auszuschließen. Die von Vertretern kommunaler Unternehmen regelmäßig angemahnte Chancengleichheit zwischen öffentlichen und privaten Anbietern kann es nicht geben. Unterschiede zwischen den Organisationsformen ergeben sich nicht nur aus den unterschiedlichen rechtlichen Rahmenbedingungen, sondern auch

aus in den Eigentumsverhältnissen selbst begründeten Unterschieden, wie der Insolvenzunfähigkeit von Unternehmen im öffentlichen Eigentum und den damit verbundenen günstigeren Konditionen bei der Kreditaufnahme, die auch bei sonst gleichen Rahmenbedingungen fortbestehen.

- Darüber hinaus soll der Steuerzahler davor geschützt werden, Risiken aus wirtschaftlichen Engagements zu übernehmen, die mit den Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft nichts zu tun haben. Eigengesellschaften agieren zwar nicht unter der Gewährträgerschaft der Kommune; schwere finanzielle Verluste können den Spielraum kommunaler Gestaltungsmöglichkeiten dennoch gefährlich einengen. Mit einer organisatorischen und buchhalterischen Trennung der Versorgungsleistungen im Gemeindegebiet von der Aufgabenerledigung außerhalb der Gemeindegebietsgrenzen, wie sie etwa bei französischen und englischen Wasserversorgern regelmäßig zur Anwendung kommt, kann nur verhindert werden, dass der Wasserverbraucher die Risiken der wirtschaftlichen Betätigung der Unternehmen in anderen Gebieten tragen muss, nicht aber, dass diese im Fall des öffentlichen Unternehmenseigentums auf den Steuerzahler zurückfallen.
- Schließlich sind die Klauseln im Interesse der Kommunalaufsicht zu interpretieren. Abgesehen von der politischen Durchsetzungsschwäche, die sich aus dem starken politischen Einfluss der Kommunen auf die Länderparlamente ergibt, ist die Aufsichtsbehörde fachlich überfordert, wenn sie größere kommunale Wirtschaftsvorhaben auf ihre Vertretbarkeit überprüfen muss.

Entscheidet sich die Politik trotz dieser Bedenken für eine Lockerung des Örtlichkeitsprinzips, müsste dies mit Anstrengungen verknüpft werden, die Kontrollfunktion der kommunalen Aufsichtsbehörden zu stärken oder durch andere wirksame Mechanismen zu ersetzen. Die Haftung der Bürger für Risiken aus der wirtschaftlichen Betätigung öffentlicher Unternehmen muss dabei so weit wie möglich ausgeschlossen werden.

4. Zusammenschluss von Unternehmen zu Zweckverbänden

Größenbedingte Kostenvorteile in der Trinkwasserversorgung können Städte und Gemeinden dadurch erschließen, dass sie mit anderen Gebietskörperschaften kooperieren und Zweckverbände bzw. Wasser- und Bodenverbände gründen. Die Versorgung mehrerer benachbarter Gebiete erfolgt in diesem Fall gemeinsam durch nur ein Unternehmen. Derartige Kooperationen sind nach geltendem Recht zulässig. Die Entscheidung über den Zusammenschluss liegt bei den Gemeinden. Bislang werden etwa 21 % der Unternehmen in Form eines Zweckverbandes bzw. von Wasser- und Bodenverbänden geführt. Auf sie entfallen rund 25 % des Wasseraufkommens (BGW-Statistik, 1999). Im Wettbewerb könnte sich der Druck erhöhen, größenbedingte Kostenvorteile durch Zusammenschluss zu nutzen.

5. Steuerliche und rechtliche Gleichbehandlung von Wasserversorgung und Abwasserentsorgung

Kostensenkungspotenziale in der Trinkwasserversorgung können unter Umständen durch die steuerliche Gleichbehandlung von Wasserversorgungs- und Abwasserentsorgungsunternehmen erschlossen werden. Während die Trinkwasserversorgung eine steuerpflichtige Tätigkeit darstellt, sind öffentlich-rechtliche Abwasserentsorgungsunternehmen von der Ertrags-, der Vermögens- und der Umsatzsteuer befreit. Mit der Aufhebung der steuerlichen Ungleichbehandlung der Abwasserentsorgung würde ein Hemmnis bei der Zusammenfassung von Wasserversorgung und Abwasserentsorgung beseitigt. Aus dem Unternehmensverbund resultierende Kostenvorteile könnten realisiert werden. Hierzu zählen auch Vorteile, die sich – in Anhängigkeit von den regionalen Versorgungs- und Entsorgungsbedingungen - aus der Schließung von Wasserkreisläufen ergeben können. Gleichzeitig würde damit ein mögliches Privatisierungshemmnis in der Abwasserentsorgung beseitigt.

Ein weiterer wichtiger Schritt bei der Ausnutzung eventueller Verbundvorteile von Wasserversorgung und Abwasserentsorgung könnte die rechtliche Gleichstellung dieser Leistungen sein. Im Gegensatz zur Wasserversorgung stuft der Gesetzgeber die Abwasserentsorgung nicht als wirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Daseinsvorsorge, sondern als hoheitliche Aufgabe ein. § 18 a Abs. 2 a WHG erlaubt es den Ländern allerdings, den Städten und Gemeinden in ihren Landeswassergesetzen die Möglichkeit einzuräumen, die Abwasserentsorgungspflicht auf private Dritte zu übertragen. Einen vollständigen Rückzug der Gemeinden aus der Entsorgungspflicht durch Vollprivatisierung, wie er in der Wasserversorgung rechtlich zulässig ist, schließt § 18 a Abs. 2 a WHG in seiner gegenwärtigen Fassung jedoch aus. Von der gesetzlichen Ermächtigung zur Übertragung der Abwasserbeseitigungspflicht auf private Dritte haben bislang die Bundesländer Baden-Württemberg und Sachsen Gebrauch gemacht. Die entsprechenden Verordnungen, die die Pflichtenübertragung regeln, liegen in beiden Ländern bislang im Entwurf vor. In anderen Bundesländern hat man die Privatisierung zunächst zurückgestellt oder auch bereits entschieden abgelehnt. Die traditionelle Verschiedenbehandlung von Wasserversorgung und Abwasserentsorgung ist von der Sache her heute kaum zu begründen. Die rechtliche Gleichbehandlung von Wasserversorgung und Abwasserentsorgung könnte die Leistungserstellung durch private Unternehmen im Verbund begünstigen.

6. Benchmarking

Das Instrument des Benchmarking dient der Aufdeckung von Kostensenkungspotenzialen. Dabei werden für unternehmensrelevante Prozesse im Rahmen eines Wirtschaftlichkeitsvergleichs, an dem sich unterschiedliche Versorgungsunternehmen beteiligen, Bestmarken ermittelt, an denen sich die Unternehmen messen lassen. Ähnlich wie bei der wettbewerbsorientierten Regulierung durch *yardstick competition* werden kostenrelevante Unterschiede in den Versorgungsbedingungen im Wege ökonometrischer Schätzungen bestimmt und bewertet. Dabei kann Benchmarking andere Formen des Wettbewerbs zwar ergänzen, aber nicht ersetzen. International ist ein steigendes Interesse am Instrument des Benchmarking zu verzeichnen. Im Gegensatz zu England und Wales, wo Wirtschaftlichkeitsvergleiche im Rahmen der Preisregulierung Verwendung finden, erfüllen die Er-

gebnisse von Benchmarking in Frankreich, Österreich und den Niederlanden eine Informationsfunktion mit Lerneffekten, an die keine Sanktionen geknüpft sind. Dabei zeigt sich, dass das Instrument des Benchmarking nicht allein für Wirtschaftlichkeitsvergleiche, sondern auch für den Vergleich anderer Leistungsmerkmale (z.B. Umweltschutz) herangezogen werden kann.

Literaturverzeichnis

BAYER, W. (1999): Erlöse und Konzessionsabgaben in der Energie- und Wasserwirtschaft. – *Wirtschaft und Statistik*, H. 2, 134-137.

BMBF (Bundesministerium für Bildung und Forschung) (Hrsg.) (1999): Aktionskonzept – Nachhaltige und wettbewerbsfähige deutsche Wasserwirtschaft. – Karlsruhe: Sekretariat Aktionskonzept Wasserwirtschaft.

BRÜNING, C. (1997): Der Private bei der Erledigung kommunaler Aufgaben insbesondere der Abwasserbeseitigung und der Wasserversorgung. – Berlin: Duncker & Humblot.

BULLER, H. (1996): Privatization and Europeanization: The Changing Context of Water Supply in Britain and France. - *Journal of Environmental Planning and Management* 39 (4), 461-482.

BÜSCHER, E. (2001): Entlastung durch Wettbewerb. – *gwf Wasser/Abwasser* 142 (1), 72-73.

CRAMER, W. (1998): Never Change a Winning Team! But Will the Ball Game Be the Same? – Recent Developments in Public Water Supply in the Netherlands. - BGW-Tagung „Deutsche Wasser- und Abwasserunternehmen zwischen Daseinsvorsorge und Wettbewerb - Trends der Liberalisierung der Wasserwirtschaft“, 17./18.9.1998 in Berlin.

DAIBER, H. (1996): Wasserpreise und Kartellrecht: Zur Missbrauchsaufsicht über Wasserversorgungsunternehmen. - *Wirtschaft und Wettbewerb (WuW)* H. 5, 361-371.

DAIBER, H. (1998): Kartellrechtliche Missbrauchskontrolle der Wasserpreise von Haushaltskunden. - Beschlossen durch die Kartellbehörden des Bundes und der Länder – Arbeitsausschuss Allgemeine Versorgungswirtschaft (AAV) - am 18. Sept. 1997 in Kiel; bekräftigt und erweitert am 1./2. Okt. 1998 in Hannover. - Bearbeitungsstand: 7. Dez. 1998.

DETR (Department of the Environment, Transport and the Regions) (2000): Economic Instruments in Relation to Water Abstraction. – 4. Mai 2000.

Deutsche Bank Research (2000): Wasserwirtschaft im Zeichen der Liberalisierung und Privatisierung. – *Aktuelle Themen*, Nr. 176.

EWERS, H.-J., TEGNER, H. (2000): Entwicklungschancen der privaten Realisierung von Fernstraßen in Deutschland. - Eine ökonomische Analyse des Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetzes (FStrPrivFinG). - Düsseldorf/Berlin.

FAULHABER, G.R. (1975): Cross-Subsidization: Pricing in Public Enterprises. – *American Economic Review* LXV, 966-977.

GERN, A. (1997): Deutsches Kommunalrecht. – 2. neubearbeitete Aufl. – Baden-Baden: Nomos.

HEIN, A., NEUMANN, F. (2001): Wasserwirtschaft als Zukunfts- und internationaler Wachstumsmarkt – Steht Deutschland mit regionalen Monopolen im Abseits? – gwf Wasser/Abwasser 142 (4), 279-286.

HENNERKES, J. (2000): Öffentliche und private Unternehmen der Wasserwirtschaft im Wettbewerb aus Sicht eines Bundeslandes. – BGW-Wasserkongress „Wer im Markt bestehen will, muss agieren können“, 8./9.6.2000.

JÄGER, C. (1995): Landwirtschaft und Wasserwirtschaft – Nutzungsgemeinschaft oder Nutzungskonflikt? – Gießen: Ebel und Immel Kommunikations-, Beratungs- und Verlagsgesellschaft.

KRAEMER, R.A., BANHOLZER, K.M. (1999): Tradeable Permits in Water Resource Management and Water Pollution Control. – In: OECD (Organisation for Economic Co-Operation and Development) (Hrsg.): Implementing Domestic Tradable Permits for Environmental Protection. – Paris: OECD. – S. 75-107.

LUTZ, H., GAUGGEL, D. (2000): Wasserpreise in Bayern aus kartellrechtlicher Sicht. – Gewerbearchiv, H. 10, 414-417.

MEHLHORN, H. (2001): Liberalisierung der Wasserversorgung – Infrastrukturelle und technische Voraussetzungen der Wasserdurchleitung. – gwf Wasser/Abwasser 142 (2), 103-113.

MEYER, R., JÖRRISSEN, J., SOCHER, M. (1994): Grundwasserschutz und Wasserversorgung. – Bericht des Büros für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag (TAB) im Auftrag des Ausschusses für Forschung, Technologie und Technikfolgenabschätzung. - Bundestagsdrucksache 12/8270.

NISIPEANU, P. (1998): Handlungsbedarf, Handlungsrahmen und Handlungsmöglichkeiten für eine Umorganisation der öffentlichen Abwasserbeseitigung. – In NISIPEANU, P. (Hrsg.): Privatisierung der Abwasserbeseitigung: Optimierung der kommunalen Abwasserbeseitigung durch Umorganisation und Neukonzeption. – Berlin: Parey. – S. 1-113.

OFWAT (Office of Water Services) (1999): Final Determinations: Future Water and Sewerage Charges 2000-2005. – 25. November 1999.

OFWAT (2000a): Common Carriage – Statements of Principle. – 12. April 2000.

OFWAT (2000b): The Current State of Competition. – Juli 2000.

OFWAT (2000c): Inset Appointments Granted. – Juli 2000.

OFWAT (2000d): New Ownership Structures in the Water Industry. – Juni 2000.

OFWAT (2000e): The Proposed Restructuring of the Kelda Group. – Juli 2000.

ROTT, U., MEYER, C. (1998): Aufkommen und Verwendung von Wasserentnahmeentgelten in der Bundesrepublik Deutschland. - gwf Wasser/Abwasser 139 (12), 772-782.

RUDOLPH, K.-U. (1997): Erfahrungen mit Betreiber und Kooperationsmodellen im Abwasserbereich. – In: FETTIG, W., SPÄTH, L. (Hrsg.): Privatisierung kommunaler Aufgaben. – Baden-Baden: Nomos. – S. 175-190.

SCHEELE, U. (2000a): Zur Diskussion um einen neuen Ordnungsrahmen für die niederländische Wasserwirtschaft. - IIR-Konferenz „Durchleitung im Wassermarkt im Kontext der Liberalisierung“, 30./31.8.2000, Düsseldorf.

SCHEELE, U. (2000b): Auf dem Weg zu neuen Ufern? Wasserversorgung im Wettbewerb. – Wirtschaftswissenschaftliche Diskussionsbeiträge Nr. V.-213-2000. - Oldenburg: Carl-von-Ossietzky-Universität.

SCHÜRMAN (2000): Multi-Utility als strategische Option eines Verbundunternehmens. – IIR-Konferenz „Durchleitung im Wassermarkt im Kontext der Liberalisierung“, 30./31.8.2000, Düsseldorf.

SPD-Bundestagsfraktion (2000): Für eine nachhaltige Wasserwirtschaft in Deutschland. - Positionspapier der SPD-Bundestagsfraktion für den Tag des Wassers am 22. März 2000.

SPELTHAHN, S. (1994): Privatisierung natürlicher Monopole – Theorie und internationale Praxis am Beispiel Wasser und Abwasser. – Wiesbaden: Gabler.

SRU (Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen) (1996): Konzepte einer dauerhaft-umweltgerechten Nutzung ländlicher Räume. – Stuttgart: Metzler-Poeschel.

SRU (1998): Flächendeckend wirksamer Grundwasserschutz - Ein Schritt zur dauerhaft umweltgerechten Entwicklung. - Stuttgart: Metzler-Poeschel.

Statistisches Bundesamt (1998a): Umwelt – Öffentliche Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung, 1995. – Fachserie 19, Reihe 2.1. – Stuttgart: Metzler-Poeschel.

Statistisches Bundesamt (1998b): Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung im Bergbau und Verarbeitenden Gewerbe und bei Wärmekraftwerken für die öffentliche Versorgung. - Fachserie 19, Reihe 2.2. – Stuttgart: Metzler-Poeschel.

Statistisches Bundesamt (1999): Produzierendes Gewerbe – Beschäftigung, Umsatz, Investitionen und Kostenstrukturen der Unternehmen in der Energie und Wasserversorgung, 1997. – Fachserie 4, Reihe 6.1. – Stuttgart: Metzler-Poeschel.

VYVER, P. van de (2000): Private Versorger und lokale Behörden - 20 Jahre privatisierte Wasserwirtschaft in Frankreich. - In: OOWV (Oldenburgisch-Ostfriesischer Wasserverband) (Hrsg.): Tagungsband OOWV: Wasserforum 2000. - Oldenburg: OOWV.

WEINGARTEN, P. (1996): Grundwasserschutz und Landwirtschaft – eine quantitative Analyse von Vorsorgestrategien zum Schutz des Grundwassers vor Nitrateinträgen. – Kiel: Wissenschaftsverlag Vauk.

WINGRICH, H. (1999): Der globale Trend. – Wasserwirtschaft Wassertechnik, H. 2, 46-48.