

## **Unterrichtung**

durch die Bundesregierung

### **Umweltgutachten 2000**

des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen

### **Schritte ins nächste Jahrtausend**

Trotz dieser erheblichen Akzeptanzprobleme von EMAS ist der Umweltrat der Auffassung, dass die Novellierung von EMAS weiter voran getrieben werden sollte. Die anhaltende Diskussion über Umweltmanagementsysteme zeigt, dass bei den Unternehmen offensichtlich ein Bedürfnis für diese Systeme besteht. Die aktuelle Auseinandersetzung mit diesem Instrument verdeutlicht aber auch, dass nur ein anspruchsvolles System geeignet ist, Unternehmen mittelfristig die Erleichterungen zu schaffen, die ihnen ausreichend Anreize bietet, ein Umweltmanagementsystem zu installieren und fortlaufend zu betreiben. Auch wenn EMAS im Wettbewerb mit ISO 14001 zu unterliegen droht, zeigt es sich gleichwohl, dass von EMAS gewichtige Impulse zu einer inhaltlichen Aufwertung von ISO 14001 ausgehen. Für den Fall, dass sich EMAS in Deutschland, vor allem aber in den anderen EU-Mitgliedstaaten nicht durchsetzt, spricht sich der Umweltrat dafür aus, die wesentlichen Elemente von EMAS in eine anspruchsvolle ISO 14001 (ISO 14001+) zu übernehmen. Dies wäre nach Ansicht des Umweltrates geeignet, die weltweite Einführung von Umweltmanagementsystemen nicht nur zu unterstützen, sondern auch zu beschleunigen. Dabei dürfte ein einheitliches Niveau der anzulegenden Kriterien für ein Umweltmanagementsystem für eine nachhaltige Entwicklung von besonderer Bedeutung sein.

## **2.2.5 Privatisierung und Liberalisierung umweltbezogener Infrastrukturaufgaben am Beispiel der Wasserwirtschaft**

### **2.2.5.1 Problemstellung**

**152.** Die Privatisierung und Liberalisierung umweltbezogener Infrastrukturaufgaben gewinnt in der öffentlichen Diskussion ebenso wie in der praktischen Umsetzung seit Anfang der neunziger Jahre zunehmend an Bedeutung. Dabei steht die hohe Umwelrelevanz einer Infrastrukturaufgabe der Privatisierung sowie dem Wettbewerb nicht zwangsläufig entgegen, wie das Beispiel der Liberalisierung des Strom- und Gasmarktes zeigt (Abschn. 3.2.6). Auch in der Abfallwirtschaft scheint eine stärkere Öffnung der Märkte erstrebenswert, wenn die Einhaltung umweltpolitischer Ziele durch die Wahl einer geeigneten Rahmenordnung sichergestellt wird (SRU, 1998b). Mittlerweile zeichnet sich auch im Bereich der Wasserver- und Abwasserentsorgung ein Trend zu mehr Privatisierung und zunehmendem Wettbewerb ab. Jüngste Beispiele hierfür sind der Verkauf von 49,9 % der Landesanteile an den Berliner Wasserbetrieben an ein deutsch-französisches Konsortium von Vivendi, RWE und Allianz, der Betreibervertrag der Stadt Rostock mit Eurawasser (ein Konsortium der Thyssen Handelsunion und Lyonnaise des Eaux), Kooperationsverträge von Eurawasser mit

Goslar und Potsdam, bei denen Eurawasser jeweils 49 % an einer gemischtwirtschaftlichen Gesellschaft hält, sowie Betreiberverträge von Vivendi zusammen mit Gelsenwasser in Brandenburg, Sachsen und Sachsen-Anhalt. Vor allem die großen privaten englischen und französischen Anbieter können ihre Stellung auf diesem stark wachsenden Markt zur Zeit weiter ausbauen.

**153.** Die Gründe für die Privatisierungstendenzen in der Wasserwirtschaft in Deutschland sind vielfältig. Viele Gemeinden sind überschuldet und sehen sich nicht in der Lage, die anstehenden Investitionen aus eigener Kraft zu tätigen. Der Verkauf von Anteilen an kommunalen Unternehmen bietet darüber hinaus die Möglichkeit, Haushaltslöcher kurzfristig zu stopfen. Dazu kommen Klagen über steigende Preise und die mangelnde Effizienz öffentlicher Unternehmen. Die großen kommunalen Unternehmen beklagen ihre mangelnde Wettbewerbsfähigkeit sowie den Umstand, dass ihr rechtlicher Status eine Beteiligung an internationalen Ausschreibungen wasserwirtschaftlicher Leistungen oftmals nicht zulässt.

**154.** Gegen die Privatisierung wird regelmäßig angeführt, dass es sich bei der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung um eine Aufgabe der Daseinsvorsorge handle und Aufgaben wie der Umwelt- und Ressourcenschutz, die Seuchenabwehr sowie die Landschaftspflege bei einem privaten, an Gewinnerzielung orientierten Unternehmen nicht in gleicher Weise gewährleistet seien wie bei einem am Wohl der Allgemeinheit orientierten öffentlich-rechtlichen Unternehmen. Überdies wird befürchtet, dass Wasserversorgungs- und Abwasserentsorgungsunternehmen ihre faktische Monopolstellung durch überhöhte Preise und ein unzureichendes Leistungsangebot ausnutzen könnten. Daneben beklagen die Kommunen ihren mit der Privatisierung zwangsläufig verbundenen Verlust an Einfluss- und Kontrollmöglichkeiten.

**155.** In diesem Abschnitt werden die Organisationsstrukturen der Wasserwirtschaft in Deutschland dargestellt, aktuelle Entwicklungen im In- und Ausland aufgezeigt, und es wird der Frage nachgegangen, ob ökologische Bedenken dem zu beobachtenden Trend zu mehr Privatisierung und Wettbewerb in der Wasserver- und Abwasserentsorgung entgegenstehen.

Bei der folgenden Diskussion unterschiedlicher Privatisierungsoptionen muss zwischen der formellen und der materiellen Privatisierung unterschieden werden. Während die öffentliche Hand bei der formellen Privatisierung weiterhin 100 % der Anteile an einem Unternehmen in privater Rechtsform hält, gehen bei der materiellen Privatisierung die Eigentumsrechte an dem Unternehmen teilweise oder vollständig auf Private

über. Bei Unternehmen der öffentlichen Hand beschränken sich die Möglichkeiten des Steuerzahlers als „Anteilseigner an dem Unternehmen“ zur Einflussnahme auf das Management auf die Stimmabgabe bei den Kommunalwahlen. Demgegenüber erfolgt die Kontrolle des Managements bei einem materiell privatisierten Unternehmen über den Kapitalmarkt.

Besitzt das private Unternehmen eine Monopolstellung am Markt, so gewährleistet die materielle Privatisierung für sich nicht, dass die annahmegemäß niedrigeren Produktionskosten privater Unternehmen in Form von Preissenkungen an die Verbraucher weitergereicht werden. Gesamtwirtschaftliche Effizienz ist im allgemeinen nur dann erreichbar, wenn das private Unternehmen durch den Wettbewerb mit anderen Anbietern in seinem Verhalten diszipliniert wird. Dies kann zum einen durch den direkten Wettbewerb im Markt, zum anderen durch den Wettbewerb mehrerer Anbieter um das zeitlich befristete Recht zur Versorgung eines Marktes im Wege der Ausschreibung der Leistungserstellung („Wettbewerb um den Markt“) erfolgen.

#### **2.2.5.2 Der Markt für Wasserversorgung und Abwasserentsorgung in Deutschland**

##### **Unternehmensformen**

**156.** Die Wasserversorgung zählt in Deutschland ebenso wie die Abwasserentsorgung zu den Aufgaben der kommunalen Selbstverwaltung im Rahmen der Daseinsvorsorge (Art. 28 GG). Die Wahl der Organisationsform obliegt dabei den Gemeinden. Während die Wasserversorgung – unabhängig von der Rechtsform des Versorgungsunternehmens – eine wirtschaftliche und damit steuerpflichtige Tätigkeit darstellt, zählt die Abwasserentsorgung zu den hoheitlichen Aufgaben der Gemeinden, bei denen zumindest die Körperschaften des öffentlichen Rechts nicht der Steuerpflicht unterliegen. Abwasserentsorger in privater Rechtsform müssen hingegen Ertrags-, Vermögens- und Umsatzsteuern zahlen, auch wenn sie vollständig im Eigentum der öffentlichen Hand stehen. Eine Privatisierung abwasserwirtschaftlicher Leistungen ist damit bereits aus steuerlichen Gründen oftmals unattraktiv. Das Steuerprivileg behindert darüber hinaus die Zusammenfassung von Wasserversorgung und Abwasserentsorgung innerhalb eines Unternehmens. Der Wettbewerb zwischen den Organisationsformen wird damit zugunsten der Unternehmen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform verzerrt.

**157.** Die Wasserversorgung kann zum einen in öffentlich-rechtlicher Organisationsform, insbesondere als Re-

gie- oder Eigenbetrieb oder durch mehrere Gemeinden zusammen im Wege eines kommunalen Zweckverbandes betrieben werden. Möglich ist aber auch eine gemischt öffentlich-privatwirtschaftliche oder eine ausschließlich privatrechtliche Form. Die deutsche Wasserversorgung ist extrem kleinteilig organisiert. 1995 gab es 6 655 Wasserversorgungsunternehmen, wobei rund 1 650 Unternehmen 83 % der Bevölkerung versorgten. Die verbleibenden 17 % teilen sich auf etwa 5 000 kleine und kleinste Betriebe auf. Unter den in der BGW-Statistik erfassten Wasserversorgungsunternehmen (rund ein Viertel) überwiegt der Eigenbetrieb als Organisationsform (51,5 %) (Tab. 2.2-3). In den neuen Ländern stellt der Zweckverband die dominierende Organisationsform dar. Bei den nicht erfassten Unternehmen dürfte es sich vor allem um Regie- und Eigenbetriebe handeln. Nur 1,6 % der Versorger befinden sich in privater Hand ohne öffentliche Beteiligung. Wettbewerb zwischen den Versorgern besteht nicht. Vielmehr handelt es sich um Gebietsmonopole, die auch nach der Novellierung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen durch die fortgeltenden §§ 103, 103a GWB vor der Konkurrenz anderer Anbieter geschützt werden. Die im Gesetz enthaltenen Sonderregelungen gestatten den Versorgungsunternehmen, Gebietsabsprachen zu treffen sowie den Gemeinden ausschließliche Wegerechte zu vergeben. Eine Streichung der §§ 103, 103a GWB wird im Bundeswirtschaftsministerium zwar erwogen, entsprechende Vorstellungen befinden sich jedoch nicht in einem konkreten Entscheidungsstadium.

**158.** Die Abwasserentsorgung wird in Deutschland fast ausschließlich von öffentlich-rechtlichen Unternehmen durchgeführt (Tab. 2.2-4). 1995 standen hierfür insgesamt 10 273 Anlagen zur Verfügung (Statistisches Bundesamt, 1998), die von rund 8 000 Abwasserentsorgern betrieben wurden. Innerhalb der öffentlich-rechtlichen Unternehmensformen zeichnet sich bundesweit ein Trend weg von den Regiebetrieben (Versorgung von rund 44 % der Einwohner 1997 gegenüber mehr als 60 % im Jahr 1994) hin zur stärkeren Verselbständigung in Form von Eigenbetrieben sowie anderen Organisationsformen ab (ESCH und THALER, 1998, S. 857). Anders als in den alten Ländern ist der Anteil der Regiebetriebe in den neuen Ländern mit nur 2,5 % vernachlässigbar gering (BÄUMER und LOHAUS, 1997, S. 29). Die Wahl der Organisationsform scheint in engem Bezug zur Größe der Gemeinde zu stehen. Während in Kommunen mit bis zu 5 000 Einwohnern der Regiebetrieb dominiert, macht dieser in Städten mit mehr als 100 000 Einwohnern nur noch 34 % aus (ebd., 1997, S. 30).

Tabelle 2.2-3

**Unternehmensformen in der Wasserversorgung in Deutschland, 1995**

	Alte Länder		Neue Länder		Deutschland gesamt	
	Anteil an Gesamtzahl (%)	Anteil am Wasseraufkommen (%)	Anteil an Gesamtzahl (%)	Anteil am Wasseraufkommen (%)	Anteil an Gesamtzahl (%)	Anteil am Wasseraufkommen (%)
Regiebetrieb	4,5	0,6	2,3	0,1	4,2	0,5
Eigenbetrieb	58,6	31,4	3,6	2,9	51,5	26,5
Zweckverbände	10,8	14,1	58,8	38,6	16,9	18,4
Wasser- und Bodenverbände	4,4	6,5	0,5	1,8	3,9	5,6
Eigengesellschaften als AG oder GmbH	13,4	24,7	15,8	21,1	13,7	24,1
Öffentliche Gesellschaften als AG oder GmbH	2,6	5,0	8,6	16,9	3,4	7,0
Gemischt öffentlich-privatwirtschaftliche Gesellschaften als AG oder GmbH	4,2	15,7	8,6	17,2	4,8	16,0
Privatwirtschaftliche AG oder GmbH	1,2	2,0	1,3	1,3	1,2	1,9
Sonstige privatrechtliche Unternehmen	0,3	0,0	0,5	0,1	0,4	0,0

Die BGW-Statistik erfasst nur rund ein Viertel der Wasserversorgungsunternehmen.

Quelle: BGW, 1996, S. 37

Tabelle 2.2-4

**Unternehmensformen in der Abwasserentsorgung in Deutschland, 1997<sup>1)</sup>**

	Kommunen		Einwohner	
	Anzahl	%	Anzahl	%
Regiebetrieb	676	60,6	17 367 118	43,8
Eigenbetrieb	265	23,8	12 048 513	30,4
Anstalt des öffentlichen Rechts	21	1,9	5 421 569	13,7
Abwasserzweckverband	80	7,2	1 566 004	4,0
Sonstige	73	6,5	3 219 029	8,1 <sup>2)</sup>
Gesamtergebnis	1 115	100,0	39 622 233	100,0
Ohne Angabe	35		814 909	

<sup>1)</sup> Die Zahlenangaben beziehen sich auf die an einer Umfrage der Abwassertechnischen Vereinigung (1997) beteiligten Kommunen, die ca. 50 % der Gesamtbevölkerung repräsentieren.

<sup>2)</sup> Eigengesellschaften, Betreiber- oder Kooperationsmodelle

Quelle: BÄUMER und LOHAUS, 1997, S. 30

Mit der 6. Novelle des Wasserhaushaltsgesetzes von 1996 hat der Gesetzgeber die Privatisierungsmöglichkeiten in der Abwasserentsorgung gestärkt. In § 18a Abs. 2 Satz 3 WHG stellt das Gesetz klar, dass sich die Gemeinden zur Erfüllung ihrer Aufgabe privater Dritter bedienen können. Nach dem neu eingeführten § 18a Abs. 2a WHG kann nun auch die Entsorgungspflicht selbst auf Dritte übertragen werden. Bislang haben nur Sachsen und Baden-Württemberg von dieser Ermächtigung Gebrauch gemacht. In beiden Ländern fehlt noch das untergesetzliche Regelwerk, damit die Gemeinden diese Übertragungsmöglichkeit tatsächlich nutzen können. Zur Zeit ist nicht absehbar, wann oder ob überhaupt die Länder entsprechende Regelungen erlassen werden.

### Investitionsbedarf

**159.** Der Finanzbedarf in der Wasserver- und Abwasserentsorgung ist erheblich. Allgemein wird davon ausgegangen, dass in diesem Bereich in den nächsten zehn bis zwölf Jahren insgesamt 200 bis 300 Mrd. DM investiert werden müssen, wobei der weitaus größte Teil der Mittel für die Abwasserentsorgung aufgebracht werden muss (STEINMETZ, 1998). Gleichzeitig ist zu beobachten, dass die tatsächlichen Investitionen in den letzten Jahren zurückgingen. Angesichts leerer kommunaler Kassen und des Rückgangs von Bundes- und Landeszuschüssen reicht der finanzielle Spielraum der Kommunen vielfach nicht aus, um die gesundheits- und gewässerschutzbedingten Investitionsanforderungen in dem gegebenen Zeitrahmen zu erfüllen.

**160.** In der Wasserversorgung wurden nach einer Hochrechnung des BGW zwischen 1990 und 1998 bundesweit fast 46 Mrd. investiert (Tab. 2.2-5). Der Großteil der Investitionen (rd. 60 %) entfiel dabei auf das Rohrnetz. Der in Relation zur Bevölkerungszahl mit 30 % überproportional hohe Anteil der Investitionen in den neuen Ländern ist vor allem auf den hohen Nach-

holbedarf hinsichtlich des Zustandes des Rohrnetzes sowie der Aufbereitungsanlagen zurückzuführen (RAMMNER, 1999). Auch in den nächsten Jahren ist mit jährlichen Investitionen von über 5 Mrd. DM zu rechnen. Dabei sinkt jedoch der Anteil der in den neuen Ländern eingeplanten Mittel am gesamtdeutschen Investitionsbudget.

**161.** In der Abwasserentsorgung fallen die Versäumnisse der vergangenen Jahre besonders ins Gewicht. Aufgrund der angespannten Haushaltslage in vielen Gemeinden sowie der geringen Akzeptanz von Beitragsbelastungen und Gebührenerhöhungen von Seiten der Bevölkerung wurden Mittel für Maßnahmen zum Erhalt oder zur Erneuerung von Anlagen häufig gekürzt oder anstehende Investitionen herausgezögert. Dort, wo die Abwasserentsorgung im Regiebetrieb geführt wird, fehlen Rückstellungen für Ersatzinvestitionen. Bis zum Jahr 2005 wird mit einem Investitionsbedarf in Höhe von 150 Mrd. DM gerechnet; rund 70 Mrd. DM entfallen auf die neuen und 80 Mrd. DM auf die alten Länder. Die Gesamtinvestitionen in der Abwasserentsorgung betragen 1997 12 bis 13 Mrd. DM (LÜBBE, 1999, S. 31).

Den größten Kostenblock dürften Investitionen in das bestehende Kanalnetz ausmachen. 1997 beliefen sie sich auf 67 % an den Gesamtinvestitionen in der Abwasserentsorgung (ebd., S. 32 nach ATV). Über schadhafte Kanalsysteme gelangen große Mengen an Abwasser in das Grundwasser. Schätzungen zu den jährlich als Leckagen auslaufenden Abwassermengen bewegen sich für die alten Länder zwischen 33 Mio. m<sup>3</sup> und 790 Mio. m<sup>3</sup>, wobei die meisten Angaben zwischen 300 Mio. m<sup>3</sup> und 400 Mio. m<sup>3</sup> liegen (DOHMANN und HAUSSMANN, 1996; HAGENDORF und KRAFFT, 1996; DECKER und MENZENBACH, 1995; DOHMANN, 1995; EISWIRTH und HÖTZEL, 1995).

Tabelle 2.2-5

### Investitionen in der Wasserversorgung 1990 bis 1998<sup>1)</sup>

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
in Mio. DM									
Deutschland	4 622	4 912	5 408	5 125	5 171	5 306	5 112	5 103	4 910
davon									
– alte Länder	3 098	3 330	3 663	3 795	3 787	3 761	3 643	3 698	3 575
– neue Länder	1 524	1 582	1 745	1 330	1 384	1 545	1 469	1 405	1 335
Anteile in %									
Gewinnung und Aufbereitung	16,2	21,3	21,2	18,4	18,4	17,4	15,7	16,1	16,2
Speicherung	6,9	5,5	6,0	5,1	5,6	5,4	6,2	5,7	5,2
Rohrnetz	64,0	56,5	57,5	58,8	60,2	62,6	62,8	62,2	62,1
Sonstige <sup>2)</sup>	12,9	16,7	15,3	17,7	15,8	14,6	15,3	16,0	16,5

<sup>1)</sup> Angaben der vom ifo-Institut und dem BGW regelmäßig befragten Wasserversorger, hochgerechnet auf sämtliche öffentliche Wasserversorger in Deutschland.

<sup>2)</sup> Betriebs- und Geschäftsausstattung, Fahrzeuge, Werkzeuge, Zähler und Messgeräte sowie Gebäude, Grundstücke, Maschinen und maschinelle Anlagen, die den anderen Bereichen nicht eindeutig zugeordnet werden können.

In den neuen Ländern stehen darüber hinaus nach wie vor in hohem Umfang Investitionen für die Erhöhung des Anschlussgrades sowie für die Verbesserung der Reinigungsleistungen an (Tz. 615). Während 1995 im früheren Bundesgebiet (einschließlich Berlin) 95,2 % der Bevölkerung an die öffentliche Kanalisation angeschlossen waren, betrug der Anschlussgrad in den neuen Ländern 1995 nur 77,3 %. Auch hinsichtlich der Reinigungsstandards klafft die Schere noch weit auseinander. 1995 wurden in den neuen Ländern noch 26 % der in öffentlichen Abwasserbeseitigungsanlagen gereinigten Jahresabwassermengen in mechanisch wirkenden Anlagen entsorgt. In Anlagen mit der dritten Reinigungsstufe (biologische Reinigung mit Nährstoffelimination) wurden im früheren Bundesgebiet 85 % behandelt, in den neuen Ländern waren es immerhin 57 % (Statistisches Bundesamt, 1998).

### Kosten und Preise

**162.** Die Kalkulation der Wasser- und Abwassergebühren folgt in Deutschland dem Grundsatz der Kostendeckung. Die kommunalen Gebührenordnungen erlauben es den öffentlich-rechtlichen Anbietern von Ver- und Entsorgungsleistungen, ihre Kosten vollständig auf die Verbraucher abzuwälzen. Verwenden die Kommunen die für Ersatzinvestitionen in Ansatz gebrachten Beträge nicht für wasserwirtschaftliche Maßnahmen, sondern setzen diese an anderer Stelle im Haushalt ein, können die Gebühren die tatsächlichen Ausgaben sogar deutlich übersteigen. Ineffiziente Produktionsweisen werden nicht sanktioniert, da die Verbraucher nicht auf das Angebot von Wettbewerbern ausweichen können. Allein die privatrechtlichen Entgelte in der Wasserversorgung unterliegen der kartellrechtlichen Missbrauchsaufsicht (DAIBER, 1998; DAIBER, 1996).

**163.** Die Gebühren für Trinkwasser sind zwischen 1992 und 1999 von durchschnittlich 2,31 DM/m<sup>3</sup> auf 3,26 DM/m<sup>3</sup> und damit um rund 41 % gestiegen (BGW-Wasserstatistik), wobei die Wasserpreise zwischen unterschiedlichen Versorgungsgebieten erheblich variieren. So betrug etwa der Arbeitspreis für einen Kubikmeter Trinkwasser in Oberhaching/Bayern 1997 0,75 DM, während er in Walluf/Hessen bei 5,85 DM/m<sup>3</sup> lag (GUNDERMANN, 1998, S. 258). Ein Grund für die deutlichen Preisanstiege in den letzten Jahren mag in dem starken Rückgang des Wasserverbrauchs in Deutschland liegen. Während die öffentlichen Wasserversorger 1990 noch rund 6 Mrd. m<sup>3</sup> Wasser abgaben, ist die Zahl im Jahr 1998 auf 4,8 Mrd. m<sup>3</sup> gesunken. Der Verbrauch der Bevölkerung ist zwischen 1990 und 1998 von 145 Liter pro Einwohner und Tag auf 127 Liter zurückgegangen (BGW-Wasserstatistik). In der Wasserversorgung ist der Fixkostenanteil an den jährlichen Gesamtkosten – ähnlich wie in der Abwasserentsorgung, wo dieser auf 75 bis 80 % beziffert wird (RUDOLPH und ORZEHSEK, 1997) – vergleichsweise hoch. Bei Verbrauchsrückgängen werden diese Kosten auf die ge-

ringere Verbrauchsmenge umgelegt, so dass die Wasserpreise steigen.

**164.** Der Anstieg bei den Abwassergebühren belief sich zwischen 1991 und 1998 auf insgesamt 78,2 % (127,5 % in den neuen Ländern gegenüber 67,0 % in den alten Ländern) (Tab. 2.2-6). Da die Zusammensetzung der Abwassergebühren aus verschiedenen Gebührenbestandteilen zwischen den Gemeinden sehr unterschiedlich ist (Grundgebühr nach unterschiedlichen Bemessungsgrundlagen, Schmutz- und Niederschlagswasser nach dem Frischwassermaßstab oder Schmutzwassergebühr nach dem Frischwassermaßstab und Niederschlagswassergebühr nach Grundstücksmerkmalen), wurden bei den Berechnungen die Gesamtabwassergebühren eines Einfamilienhauses herangezogen und mit der Einwohnerzahl des jeweiligen Versorgungsgebietes gewichtet. Die durchschnittlichen Abwassergebühren betragen 1997 4,61 DM/m<sup>3</sup>. Verbraucher in den neuen Ländern wurden mit 5,21 DM/m<sup>3</sup> stärker belastet als in den alten Ländern, wo das Entgelt im Durchschnitt bei 4,51 DM/m<sup>3</sup> lag (BGW-Wasserstatistik). Die Gebühren reichen in den alten Ländern von 0,50 DM/m<sup>3</sup> bis 11,54 DM/m<sup>3</sup> und von 1,00 DM/m<sup>3</sup> bis 9,70 DM/m<sup>3</sup> in den neuen Ländern (BGW, 1999). Grund für den starken Gebührenanstieg in den letzten Jahren sind die hohen Investitionen in den Neubau und die Sanierung von Kanälen und Kläranlagen, verschärfte Standards in der Abwasserreinigung, sowie der Rückgang des Wasserverbrauchs und der damit anfallenden Abwassermenge. Angesichts der noch anstehenden Investitionen können weitere Gebührensteigerungen nicht ausgeschlossen werden.

**165.** Die deutschen Wasser- und Abwasserpreise sind vor allem seit einem Bericht über eine Studienreise von Wasser- und Abwasserfachleuten der Weltbank in die Kritik geraten. In diesem Bericht sind die Gutachter zu dem Ergebnis gekommen, dass die Wasserversorgung und Abwasserentsorgung in Deutschland qualitativ zwar hochwertig, aber viel zu teuer ist (BRISCOE, 1995). Dabei sind die Wasserpreise in Deutschland nicht nur höher als in allen anderen europäischen Staaten und Nordamerika, sondern sie weisen darüber hinaus das höchste Wachstum auf. Verantwortlich dafür machen die Experten das mangelnde Kostenbewusstsein in der deutschen Wasserwirtschaft. Später wurden die Ergebnisse des Berichtes relativiert. Neuere Studien zeigen, dass entsprechende Preisvergleiche nur dann Rückschlüsse auf die Effizienz in der Leistungserstellung zulassen, wenn den internationalen Unterschieden in den Rahmenbedingungen (u. a. Kostendeckungsgrade der Entgelte, Kalkulationsvorschriften für Gebühren, Steuern und Abgaben, umweltpolitische Vorgaben, Qualität der Leistung) und deren Wirkung auf die Preise angemessen Rechnung getragen wird (BODE, 1999; BARRAQUÉ, 1998; GUNDERMANN, 1998; KRAEMER et al., 1998; RUDOLPH und Ecologic, 1998).

Tabelle 2.2-6

**Jährlicher Anstieg der Abwassergebühren 1991-1998 (in %)**

	Indizes des Statistischen Bundesamtes – jährliche Veränderungsrate –		Errechneter Index Bundesrepublik Deutschland
	Alte Länder	Neue Länder	– jährliche Änderung –
1991/1992	+ 10,0	+ 22,0	+ 12,0
1992/1993	+ 14,2	+ 23,4	+ 15,8
1993/1994	+ 11,7	+ 9,9	+ 11,4
1994/1995	+ 8,2	+ 12,1	+ 8,9
1995/1996	+ 4,2	+ 6,6	+ 4,6
1996/1997	+ 3,2	+ 6,6	+ 4,6
1997/1998	+ 2,3	+ 4,2	+ 3,5

Quelle: LÜBBE, 1999

Auch national sind die Preise für Trinkwasser und Abwasser nur bedingt vergleichbar. Als Gründe für Preisunterschiede kommen neben der unterschiedlichen Produktivität der Anbieter unter anderem regionale Unterschiede hinsichtlich der Verfügbarkeit der Ressource Wasser, ihrer Qualität, topographischen Besonderheiten, der Anzahl der angeschlossenen Einwohner sowie der Einwohnerdichte in Frage (MÜLLER und SCHEELE, 1993).

**166.** Der Umweltrat ist dennoch der Auffassung, dass es Wasserversorgern und Abwasserentsorgern nicht möglich sein sollte, sich unter Hinweis auf unterschiedliche Standortfaktoren Preisvergleichen vollständig zu entziehen. Vielmehr gilt es, Kriterien zu erarbeiten, aufgrund derer die Vergleichbarkeit zwischen unterschiedlichen Ver- und Entsorgungsgebieten bestimmt werden kann. Erste praktische Erfahrungen sowie Forschungsarbeiten zum Instrument des *Benchmarking* liegen vor (BODE, 1999; STEMPLEWSKI et al., 1999). Hierbei geht es darum, Kostensenkungspotentiale aufzudecken, indem für unternehmensrelevante Prozesse Bestmarken ermittelt werden, an denen sich die Unternehmen messen lassen müssen. Parallel dazu haben die Kartellämter des Bundes und der Länder ein Arbeitspapier herausgegeben, in dem sie festlegen, welche Strukturmerkmale beim Preisvergleich zwischen Wasserversorgern als Begründung für nicht selbst zu vertretende Kostenunterschiede zulässig sind (DAIBER, 1998).

### 2.2.5.3 Aktuelle Entwicklungen in der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung in Europa

**167.** Anders als in Deutschland wird die Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung in Frankreich und

Großbritannien weitestgehend als normale wirtschaftliche Tätigkeit von privaten Anbietern erbracht. Es wird befürchtet, dass die deutschen, kommunal geprägten Unternehmen auf einem von zunehmendem Wettbewerb um Versorgungs- und Entsorgungsgebiete geprägten Markt Schwierigkeiten haben werden, sich gegenüber den großen privaten Anbietern aus anderen EU-Mitgliedstaaten sowie den USA zu behaupten (HIRNER, 1999; SCHOLZ, 1998; JUNG, 1997). Die größten Anteile an dem Segment des Weltmarktes, das von privaten Unternehmen versorgt wird, halten zur Zeit die beiden französischen Unternehmen Suez-Lyonnaise des Eaux und Vivendi (Tab. 2.2-7). Der Weltmarktanteil des größten deutschen Unternehmens, den Berliner Wasserbetrieben, betrug 1998 nur 0,8 %. Mittlerweile muss diese Zahl etwas nach oben korrigiert werden. Die geringe Bedeutung deutscher Unternehmen am Weltmarkt ist kein Zufall, denn sowohl in Frankreich als auch in Großbritannien werden wasserwirtschaftliche Aufgaben überwiegend von privaten Unternehmen übernommen, während die Leistungserstellung durch Private in Deutschland bislang noch eher die Ausnahme darstellt. Frankreich und Großbritannien stehen zugleich für zwei grundsätzlich verschiedene Regulierungsmodelle, die im folgenden eingehender betrachtet werden sollen. Die zunehmende Bereitschaft der deutschen Wasserwirtschaft, sich den Herausforderungen eines sich verändernden Weltmarktes für Wasserversorgungs- und Abwasserentsorgungsleistungen zu stellen, belegt ein Aktionskonzept „Nachhaltige und wettbewerbsfähige deutsche Wasserwirtschaft“, das Vertreter der deutschen Wasserwirtschaft gemeinsam mit der Industrie unter Beteiligung verschiedener Ressorts der Bundesregierung erarbeitet und am 19. November 1999 in Bonn vorgestellt haben.

Tabelle 2.2-7

## Anteile von Unternehmen der Wasserindustrie am privaten Segment des Weltmarktes

Firma (Investor und Betreiber)	Marktanteil (in %) <sup>1)</sup>
Suez-Lyonnaise des Eaux, Frankreich	20,9
Vivendi (früher Générales des Eaux), Frankreich	10,5
Aguas de Barcelona, Spanien	8,6
Thames Water, Großbritannien	6,1
SAUR, Frankreich	5,2
Biwater, Großbritannien	5,2
United Utilities, Großbritannien	3,8
US Filter, USA	3,8
Cheung Kong, Hongkong	2,8
Berliner Wasserbetriebe/ SHW, Deutschland	0,8
RWE aqua, Deutschland	0,3
Sonstige, Deutschland und Deutschland/Frankreich	0,4

<sup>1)</sup> Stand: Mai 1998

Quelle: RUDOLPH, 1998

## Frankreich

**168.** In Frankreich liegt die Verantwortung für die Wasserversorgung und die Abwasserentsorgung zwar bei den rund 36 000 Kommunen, diese überlassen die Herstellung der Leistungen jedoch überwiegend privaten Unternehmen, die mittlerweile etwa 70 % der Bevölkerung mit Wasser versorgen und das Abwasser von 40 % der Bevölkerung entsorgen (SPELTHAHN, 1994, S. 126). Die Leistungserstellung wird von den Kommunen ausgeschrieben, wobei die Anlagen selbst im Eigentum des Staates bleiben. Privatunternehmen konkurrieren um die Auftragserteilung. In dem Vertrag zwischen Gemeinde und privatem Unternehmen wird festgelegt, welche Kosten der Private maximal in Rechnung stellen darf. Die wichtigsten privaten Vertragsformen sind der Pachtvertrag, der Konzessionsvertrag und die Betriebsführung. Beim Konzessionsvertrag übernimmt der private Betreiber, anders als beim Pachtvertrag, die Kosten für Neuinvestitionen. Beim Betriebsführungsvertrag werden nur Teilleistungen auf den Privaten übertragen. Die Vertragsdauer beträgt beim Betriebsführungsvertrag sechs bis zehn Jahre, Pachtverträge haben eine Laufzeit von zehn bis 15 Jahren und Konzessionsverträge von 20 bis 30 Jahren (ebd., S. 142 ff.).

**169.** Insgesamt sind etwa 60 Unternehmen auf diesem Markt tätig. Bei den meisten handelt es sich um lokale Anbieter (RUYS, 1997, S. 446). Auf überregionaler Ebene konkurrieren Suez-Lyonnaise des Eaux und Vivendi (früher Compagnie Générale des Eaux) sowie als kleinerer Anbieter SAUR (Société d'aménagement Urbain et Rural).

Obwohl die Leistungserstellung in der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung in Frankreich durch nur wenige private Anbieter erfolgt, ist sie aufgrund der Zuständigkeit der Kommunen für wasserwirtschaftliche Aufgaben weiterhin stark fragmentiert. So existierten 1990 etwa 15 500 Wasserversorgungssysteme, die durchschnittlich 700 Verbraucher bedienten. Verbundsysteme, um Wasserknappheiten oder -verschmutzungen zu überwinden, fehlen zumeist. Insbesondere im ländlichen Raum hängt die Versorgung vielfach an einem einzigen Entnahmepunkt (BULLER, 1996).

**170.** Die umweltpolitische Regulierung in der Wasserwirtschaft teilen sich in Frankreich das Umweltministerium und die an den sechs Flusseinzugsgebieten ausgerichteten Agences de l'Eau. Während das Umweltministerium Richtlinien bezüglich der Wasserqualität erlässt, helfen die Agences de l'Eau mit finanziellen Anreizen sowie technischen Hilfestellungen, den Gewässerschutz vor Ort zu verbessern (BARRAQUÉ et al., 1997; HOLM, 1988).

**171.** Gründe für die weitgehende Übertragung der Versorgung und Entsorgung auf Private sind der Mangel an Fachpersonal in den Gemeinden, die niedrigeren Kosten Privater im Vergleich zu den überschlägigen Kostenkalkulationen, die die Gemeinden für ihre eigene Leistungserstellung aufmachen, die größere Flexibilität privater Unternehmen und ihre über viele Jahre angesammelte Erfahrung in der Wasserver- und Abwasserentsorgung durch Aktivitäten in einer Vielzahl unterschiedlicher Versorgungsgebiete (SPELTHAHN, 1994, S. 135 f.).



**172.** Die französischen Erfahrungen zeigen, dass über die Ausschreibung von Ver- und Entsorgungsleistungen die Mittelbeschaffung erleichtert und wasserwirtschaftliches Know-how eingekauft werden können. Da die Leistungserstellung in der Hand weniger großer Anbieter liegt, können eine Reihe größenbedingter Kostenvorteile (*economies of scale*) trotz der extremen Dezentralisierung der Verantwortlichkeit realisiert werden. Der Wettbewerb der Unternehmen um den Markt ist grundsätzlich geeignet, die Anbieter hinsichtlich der Qualität der Leistung sowie der Preissetzung zu disziplinieren.

Angesichts der Tatsache, dass nur wenige Anbieter den Markt unter sich aufteilen, kann allerdings nicht ausgeschlossen werden, dass es zu Absprachen zwischen Wettbewerbern kommt (NETO, 1998, S. 114). Zudem ist die oftmals enge Bindung der Kommunen und der privaten Betreiber, die in einigen Fällen die Grenzen der Legalität überschreitet, in der jüngsten Vergangenheit einige Male in die öffentliche Kritik geraten (BULLER, 1996, S. 466). Nach Vertragsabschluß geht der Wettbewerbsdruck deutlich zurück. Obgleich das alteingesessene Unternehmen bei Neuausschreibung der Verträge mit der Konkurrenz anderer Anbieter rechnen muss, ist eine Ablösung der alten Unternehmen in Frankreich bislang die Ausnahme. Unternehmenskonkurse sowie die Schlechterfüllung der Aufgaben werden nicht als gravierendes Problem gesehen (SPELTHAHN, 1994, S. 157).

### Großbritannien

**173.** In England und Wales wurden die Wasserversorgung und Abwasserentsorgung 1989 vollständig privatisiert. Die zehn Versorgungsgebiete folgen dem Verlauf der Flusseinzugsgebiete. Den zuvor mit der Wasserver- und Abwasserentsorgung betrauten staatlichen Water Authorities kam außerdem die Aufgabe des Gewässerschutzes zu ("Integrated River Basin Management Approach"). Im Vorfeld der Privatisierung wurden Überlegungen zur vollständigen Übertragung dieser Aufgaben auf private Unternehmen von der EG zurückgewiesen und es wurde eine organisatorische Trennung von umweltpolitischer Regulierung und dem Anlagenbetrieb durchgesetzt (BOOKER, 1998; ZABEL und REES, 1997, S. 618).

Neben den zehn großen Unternehmen, die Wasserversorgung und Abwasserentsorgung aus einer Hand anbieten (Water Service Companies), existiert eine Reihe kleinerer Wasserversorgungsunternehmen, die bereits vor 1989 im Besitz privater Unternehmen waren. Obwohl Wasserversorgung und Abwasserentsorgung durch nur wenige große Gebietsmonopolisten betrieben werden, erfolgen Versorgung und Entsorgung innerhalb dieser Gebiete durch eine Reihe weitestgehend getrennt voneinander operierender, in sich geschlossener Systeme. Der Grad des Leitungsverbundes untereinander ist in England und Wales jedoch sehr viel ausgeprägter als in Frankreich (BULLER, 1996, S. 468).

**174.** Die Regulierung der Wasserversorgung und Abwasserentsorger wird überwiegend durch drei zentrale Stellen übernommen. Die ökonomische Kontrolle der weitestgehend monopolistischen Anbieter liegt nun beim Director General of Water Services und der ihm unterstehenden Regulierungsbehörde Office of Water, die ökologische Kontrolle bei der National River Authority, die zugleich alle anderen Wassernutzer (u. a. Industrie, Landwirtschaft) überwacht, und die Kontrolle der Trinkwasserqualität beim *Drinking Water Inspectorate*.

Die ökonomische Regulierung erfolgt mit dem Instrument der Preisregulierung. Dabei legt die Regulierungsbehörde die Preisobergrenze nach der Formel  $RPI-X+Y$  fest. RPI steht dabei für die Inflationsrate (*retail price index*), X für die erwarteten Effizienzgewinne, und die Variable Y berücksichtigt den Investitionsbedarf der Unternehmen. Alle fünf bzw. zehn Jahre werden die unternehmensspezifischen Preisobergrenzen neu festgesetzt. Die Preisobergrenzen können auch während der Laufzeit angepasst werden, wenn den Unternehmen unerwartete Kosten (z. B. bei der Vorgabe höherer Umweltstandards durch die EU, höhere Zinsen) entstehen (*cost pass through*-Regelung). Die Kosten der Regulierungsbehörde, die auf jährlich 10 Mio. Pfd. beziffert werden, werden auf die Wasserversorger und Abwasserentsorger überwältigt. Im Vergleich dazu beträgt der Branchenumsatz im Jahr 6 Mrd. Pfd. (BOOKER, 1998).

Gegenüber dem zur ökonomischen Kontrolle von Monopolunternehmen sonst gebräuchlichen Instrument der Gewinnregulierung hat die Preisregulierung grundsätzlich den Vorteil, dass sie Anreize zur Kostensenkung setzt, da die tatsächlich entstandenen Kosten nicht einfach auf den Preis überwältigt werden können und eine Überkapitalisierung vermieden wird. Effizienzgewinne verbleiben im Unternehmen. Der Gefahr, dass die Regulierungsbehörde durch die Unternehmen vereinnahmt wird, beugt die Regulierungsbehörde dadurch vor, dass sie sich bei der Revision der Preisobergrenzen an den Kosten des Branchenbesten (Vergleichswettbewerb) orientiert (ebd., 1998).

**175.** Die Privatisierung in England und Wales erfolgte, da wichtige Investitionen in die Infrastruktur angesichts der angespannten Haushaltslage über viele Jahre verschleppt worden waren und die Europäische Kommission die Einhaltung der EG-Richtlinien zum Gewässerschutz und zur Trinkwasserqualität anmahnte. Der Investitionsbedarf in der Wasserwirtschaft für die Zeit bis zum Jahr 2000 wurde zum Zeitpunkt des Aktienverkaufs auf 28 Mrd. Pfd. geschätzt (SPELTHAHN, 1994, S. 183).

**176.** Angesichts des großen Investitionsbedarfs hatte die Regulierungsbehörde den Unternehmen zunächst Preissteigerungen genehmigt, die deutlich über der Inflationsrate lagen. Die Preissteigerungen beliefen sich bis 1994/95 real auf 25 % (SCHEELE, 1997, S. 38). Die

Regierung hatte den Wasserbehörden darüber hinaus Subventionen für Neuinvestitionen in Höhe von 1,57 Mrd. Pfd. und die sofortige Abschreibung von Altschulden in Höhe von 4,9 Mrd. Pfd. gestattet (SPELTHAHN, 1994, S. 174). Die von den Wasserversorgern und Abwasserentsorgern unmittelbar nach der Privatisierung erzielten hohen Renditen übertrafen jedoch alle Erwartungen und haben in der Folge erhebliche Kritik vor allem bei den Verbrauchern hervorgerufen. Der Regierung wurde vorgeworfen, bewusst hohe Gewinnerzielungsmöglichkeiten eingeräumt zu haben, um einen entsprechend hohen Erlös beim Verkauf der Aktien erzielen zu können (SPELTHAHN, 1994, S. 182 f.). Zugleich wurde aber auch deutlich, dass die Ineffizienz des alten Systems größer war als ursprünglich angenommen (SCHEELE, 1997, S. 44). Dem öffentlichen Druck nachgebend, sah sich die Regulierungsbehörde bereits 1994 gezwungen, die ursprünglich für zehn Jahre festgelegten Preisobergrenzen deutlich nach unten zu korrigieren. Bis zum Jahr 2004 werden die Preissteigerungen nun auf durchschnittlich 1 % im Jahr begrenzt (NETO, 1998, S. 110).

**177.** Die Regulierungsbehörde Office of Water Services sucht zur Zeit vor allem nach Möglichkeiten, mehr Wettbewerb zwischen den Anbietern zu etablieren (BYATT, 1998). Erste praktische Erfahrungen liegen mit dem Instrument des *"inset appointment"* vor, bei dem Abnehmer mit einem jährlichen Wasserverbrauch von über 250 000 m<sup>3</sup> Verträge mit einem anderen Unternehmen als dem regionalen Gebietsmonopolisten abschließen können. Weiterhin dürfen Unternehmen auch in fremden Versorgungsgebieten Leitungen verlegen, wodurch Wettbewerb vor allem an den Versorgungsgebietsgrenzen ermöglicht wird (*borderline competition*). Schließlich wurde die Möglichkeit geschaffen, durch gemeinsame Netznutzung, ähnlich wie in der Stromversorgung, direkten Wettbewerb zwischen den Anbietern zu erzeugen (*common carriage*). Versorgungs- und Entsorgungsunternehmen wurden von der Regulierungsbehörde dazu aufgefordert, die Konditionen, zu denen sie Zugang zu ihren Netzen ermöglichen, offenzulegen. Die Regulierungsbehörde geht davon aus, dass mit dem *Competition Act 1998*, der am 1. März 2000 in Kraft tritt und der es der Regulierungsbehörde erlaubt, gegen den Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung konsequenter als bislang einzuschreiten, der Anstoß für die Entwicklung von direktem Wettbewerb zwischen den Anbietern am Wassermarkt gegeben wird (British Government, 2000).

**178.** Obgleich die Skepsis der Verbraucher gegenüber der Trinkwasserqualität in England groß ist, sind die Erfahrungen mit der Privatisierung aus umweltpolitischer Sicht überwiegend positiv. Die Investitionstätigkeit in der Wasserwirtschaft ist seit 1989 deutlich gestiegen und hat zu einer Verbesserung der Gewässerqualität geführt (SCHEELE, 1997, S. 39). Die Kontrollen der Regulierungsbehörden für Gewässer- und Trinkwasserschutz

wurden erheblich verschärft (SPELTHAHN, 1994, S. 190).

**179.** Das britische Beispiel zeigt unter anderem, dass sich höhere Umweltstandards bei einer klaren Aufgabentrennung zwischen Anlagenbetrieb und Aufsichtsbehörde grundsätzlich leichter durchsetzen und besser kontrollieren lassen. Die Loslösung vom öffentlichen Haushalt wirkt bei leeren Staatskassen positiv auf die Investitionstätigkeit, solange entsprechende Vorgaben hinsichtlich der Ziele gemacht und ihre Einhaltung kontrolliert werden. Besondere Aufmerksamkeit verdienen die Überlegungen zur Etablierung von Wettbewerb in der Wasserwirtschaft. Für die kartellrechtliche Preisaufsicht dürften die Erfahrungen mit der Preisregulierung sowie mit dem Konzept des Vergleichswettbewerbs von großem Interesse sein. Deutschland bringt aufgrund der starken Zersplitterung in der Versorgung und Entsorgung grundsätzlich sehr viel bessere Voraussetzungen für die Anwendung des Konzeptes des Vergleichswettbewerbs mit als England und Wales, wo nur zehn Unternehmen für einen entsprechenden Vergleich herangezogen werden können.

#### **2.2.5.4 Chancen und Risiken bei der Privatisierung von Unternehmen in der Wasserwirtschaft**

**180.** Die nationalen und internationalen Erfahrungen mit der privatwirtschaftlichen Leistungserstellung in der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung zeigen, dass mit der Privatisierung grundsätzlich eine Reihe der gegenwärtig anstehenden Probleme in der Wasserwirtschaft (u. a. hoher Investitionsbedarf, ineffiziente Leistungserstellung) bewältigt werden kann. Angesichts der Umweltrelevanz dieses Infrastrukturbereichs, aber auch wegen des (noch) mangelnden Produktwettbewerbs zwischen den Anbietern hängt der Erfolg der Privatisierung vor allem von der Wahl eines geeigneten Regulierungsrahmens für den Umwelt- und Gesundheitsschutz sowie für Kosten und Preise ab.

Die Chancen und Risiken einer Privatisierung kommunaler Leistungen in der Wasserwirtschaft in Deutschland sollen im folgenden näher betrachtet werden.

#### **Investitionen**

**181.** Letztlich ist die Finanznot der meisten deutschen Gemeinden ausschlaggebend dafür, dass der (vollständige oder teilweise) Verkauf kommunaler Wasserversorgungs- und Abwasserentsorgungsunternehmen bzw. die Beteiligung Privater bei Planung, Bau, Betrieb und/oder Finanzierung für die Gemeinden zunehmend zu einer interessanten Option wird. Die öffentliche Hand sieht sich vor das Problem gestellt, dass sie alleine vielfach nicht mehr in der Lage ist, die Investitionen zu tätigen, die angesichts ständig steigender Vorgaben für Anlagenstandards durch den Bundesgesetzgeber sowie die EU

und einer veralteten Infrastruktur in den nächsten Jahren auf diesen Sektor zukommen. In Ostdeutschland kommt der Nachholbedarf hinsichtlich des Anschlussgrades sowie der Reinigungsleistungen erschwerend hinzu. Dabei sind die Fristen, in denen die Investitionen getätigt werden müssen, oftmals sehr kurz, so dass nach Wegen gesucht wird, um das erforderliche Kapital schnell und ohne langwierige interne Genehmigungsverfahren bereitzustellen. Die Gemeinden haben bei leeren Kassen einen Anreiz, aus ökologischer Sicht dringend erforderliche Investitionen hinauszuzögern, insbesondere dann, wenn andere kommunalpolitische Belange in der Prioritätensetzung der Bürger höher rangieren (z. B. Beschäftigungspolitik).

**182.** Probleme ergeben sich bei der Finanzierung von Erneuerungsinvestitionen vor allem beim Regiebetrieb, der in der Abwasserentsorgung nach wie vor die am meisten verbreitete Organisationsform darstellt (Tab. 2.2-4). Ebenso wie alle anderen Unternehmensformen können Regiebetriebe den Gebührenzahlern zwar kalkulatorische Abschreibungen auf das Betriebsvermögen in Rechnung stellen, allerdings werden diese Mittel im Regiebetrieb nicht verwendet, um Rückstellungen für künftige Ersatzinvestitionen zu bilden. Statt dessen gehen die Einnahmen in den Gesamthaushalt ein und dienen dort nicht selten zur Quersubventionierung anderer kommunaler Aufgaben. Zum Zeitpunkt der Ersatzbeschaffung stehen diese Mittel dem Abwasserentsorgungsunternehmen dann nicht mehr zur Verfügung. Die Folge ist der beschriebene Investitionsrückstau (Tz. 159 ff.), der mit entsprechenden Umweltbelastungen wie der Verschmutzung von Gewässern aufgrund geringer Reinigungsleistungen der Kläranlagen oder durch Leckagen im Kanalsystem verbunden ist.

Ein weiteres Problem im Regiebetrieb stellt die Kreditaufnahme dar. Da der Regiebetrieb nicht aus dem allgemeinen Haushalt ausgegliedert ist, erfolgt die aufsichtsrechtliche Genehmigung nicht in jedem Bundesland getrennt von der allgemeinen Genehmigung des Kreditbedarfs der Gemeinde, obwohl es sich in der Wasserwirtschaft um sogenannte „rentierliche“ Kredite handelt, deren Rückzahlung durch die Erhebung kostendeckender Gebühren sichergestellt ist.

**183.** Aus den angeführten Gründen spricht vieles dafür, die Regiebetriebe in Eigenbetriebe umzuwandeln oder sie zu privatisieren. Damit würden Unternehmensformen geschaffen, bei denen die Einnahmen zweckgebunden sind und dem Unternehmen erhalten bleiben. Im Fall der materiellen Privatisierung, d. h. der Aufgabenerfüllung durch ein privates Unternehmen, kann der Substanzerhalt durch Vorgaben hinsichtlich der zu tätigen Investitionen sichergestellt werden.

Die Mittelbeschaffung bei privaten Wasserver- und Abwasserentsorgern dürfte in der Regel sehr viel schneller und unbürokratischer erfolgen als in öffentlichen Unternehmen. Wenngleich die Kapitalbeschaffung für Private

wegen ihrer vergleichsweise schlechteren Bonität im allgemeinen teurer ist als für Gemeinden, können ihre Kosten bei der Finanzierung durch Private u. a. dadurch reduziert werden, dass lange Bauzeiten aufgrund der flexibleren Kapitalbereitstellung vermieden werden (SPELTHAHN, 1994, S. 106; BROD, 1990, S. 407).

### Kosten und Preise

**184.** Für öffentlich-rechtliche Unternehmen bestehen praktisch keine Kostensenkungsanreize. Die Kosten der Leistungserstellung können ohne weiteres direkt auf die Gebührenzahler überwältzt werden (Kostendeckungsprinzip) (Tz. 162 f.). Mit der Privatisierung öffentlicher Leistungen wird vielfach die Erwartung verbunden, dass Kosten gesenkt und der Gebührenanstieg gebremst werden können.

Ob von der Privatisierung öffentlicher Unternehmen zugleich Gebührensenkungen für die Verbraucher zu erwarten sind, hängt zunächst davon ab, ob die privaten Anbieter dem Wettbewerbsdruck durch Konkurrenten ausgesetzt sind oder einem anderen geeigneten Regulierungsverfahren unterliegen. In der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung muss davon ausgegangen werden, dass ein direkter Produktwettbewerb ohne staatliche Eingriffe aufgrund der Leitungsgebundenheit der Leistungen kaum zustande kommt (Problem des natürlichen Monopols). Die Überlegungen der britischen Regulierungsbehörde zur Einführung zusätzlicher Wettbewerbselemente geben Hinweise auf mögliche Ansatzpunkte für direkten Wettbewerb zwischen den Anbietern in der Zukunft (Tz. 170).

**185.** Angesichts der auf absehbare Zeit begrenzten Möglichkeiten, die Akteure durch Wettbewerb im Markt zu disziplinieren, rückt eine zweite Option in das allgemeine Interesse, nämlich der „Wettbewerb um den Markt“ durch die Ausschreibung der Leistungserstellung. Am deutlichsten treten die Vorteile dieses Modells gegenüber alternativen Organisationsformen bei Neuinvestitionen zutage. Durch die Ausschreibung der Leistungen setzt ein Wettbewerb um innovative, kostengünstige Lösungen ein. Bei diesem vor allem in der Abwasserentsorgung in Niedersachsen erprobten Modell, das große Parallelen zu den in Frankreich praktizierten Vertragsformen aufweist, konnten zum Teil Kosteneinsparungen von über 50 % gegenüber den ursprünglich angesetzten Investitionskosten erzielt werden (RUDOLPH, 1997, S. 184 f.). Durch eine entsprechende Vertragsgestaltung können Planungs-, Bau-, Betriebs- und Finanzierungsrisiken überwiegend auf den privaten Betreiber übertragen werden. Die Gefahr des Baus teurer, überdimensionierter Anlagen wird vermieden, wenn die Ausschreibung möglichst offen formuliert ist und Vorschläge für die alternative Anlagengestaltung zulässt. Die gegenwärtige Praxis der Investitionsplanung, bei der die beauftragten Ingenieurbüros nach Maßgabe der öffentlichen Gebührenordnung entsprechend dem

Auftragsvolumen bezahlt werden, behindert statt dessen die Ausschöpfung von Kosteneinsparungspotentialen (ELLWEIN, 1996, S. 190).

Bei der Ausschreibung wasserwirtschaftlicher Leistungen sollte die Gemeinde eine Vergleichsrechnung aufstellen, aus der hervorgeht, welche Kosten entstünden, wenn die Leistungserstellung auch in Zukunft durch das alteingesessene öffentliche Unternehmen durchgeführt wird. Der Private sollte den Vertrag nur dann erhalten, wenn er tatsächlich günstiger arbeitet. Das öffentliche Unternehmen hat gegenüber seinen Wettbewerbern insofern einen Vorteil, als es über bessere Ortskenntnisse verfügt. Das Steuerprivileg in der Abwasserentsorgung für Regie- und Eigenbetriebe verschafft den öffentlichen Unternehmen hingegen einen ungerechtfertigten Wettbewerbsvorteil, der aufgegeben werden sollte. Der Umwelttrat weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass in Abhängigkeit von der Betriebsform auch sonst eine Reihe von Unterschieden hinsichtlich der Ansatzfähigkeit von Kosten zwischen öffentlichen Unternehmen bestehen. Beispielsweise können formal privatisierte Unternehmen im Gegensatz zu Eigenbetrieben bei der Gebührenkalkulation Zinsen für das eingesetzte Kapital zugrunde legen (MÖSTL, 1999, S. 104 ff.).

**186.** Kostenvorteile des privaten Betreibers gegenüber öffentlichen Unternehmen können unter anderem aus der fehlenden Bindung seiner Aktivitäten an Verwaltungsgebietsgrenzen resultieren (*economies of scale*), die letztlich den Verbrauchern in Form niedrigerer Preise sowie besserer Leistungen zugute kommen können (Tz. 172). Während kleine Versorger und Entsorger z. B. kaum in der Lage sind, Mitarbeiter zu finanzieren, die über Detailkenntnisse in bezug auf das überaus umfassende wasserwirtschaftlich relevante Regelwerk verfügen (NISIPEANU, 1998, S. 11 ff.), kann sich ein großes Unternehmen das Wissen eines entsprechend qualifizierten Mitarbeiters bei der Aufgabenerfüllung in einer Vielzahl von Gemeinden zunutze machen. In diesem Zusammenhang scheinen Vorstellungen, das Territorialprinzip zu lockern (SCHOLZ, 1998; STEINMETZ, 1998), das die Aktivitäten von kommunalen Unternehmen außerhalb ihres eigenen Verwaltungsgebiets stark einschränkt, jedoch wenig dienlich. Dieses Prinzip ist gut begründet. Während private Unternehmen Risiken mit dem Kapital ihrer Investoren decken, die der Gesellschaft die Mittel jederzeit entziehen können, wird das Risiko kommunaler Unternehmen mit dem Geld der Steuer- bzw. Gebührenzahler gedeckt, die sich höchstens durch Abwahl der kommunalen Entscheidungsträger gegen die Übernahme unerwünschter Risiken aus nicht originär kommunalen Aufgaben zur Wehr setzen können.

**187.** Um die Ausschreibung von Versorgungs- und Entsorgungsverträgen durch Gemeinden oder Zweckverbände zu erleichtern, sollten Erfahrungen mit entsprechenden Verträgen ausgewertet und Standardverträge erarbeitet werden, die dann situationsspezifisch

angepasst werden können. Insbesondere bei kleineren Gemeinden könnte eine solche Vorgehensweise dazu beitragen, zu verhindern, dass die Kommunen von den in der Regel in Vertragsverhandlungen erfahreneren privaten Anbietern übervorteilt werden. Die kommunalen Verbände sowie private Beratungsunternehmen könnten die Gemeinden bei der Vertragsgestaltung unterstützen.

**188.** Während Kooperationsmodelle in der Wasserwirtschaft für die Gemeinden insbesondere dann interessant sind, wenn eine Ausschreibung wasserwirtschaftlicher Leistungen aufgrund mangelnder Kenntnisse über den Zustand des Rohrnetzes auf Schwierigkeiten stößt, ist die starke Zunahme gemischt-wirtschaftlicher Unternehmen (sog. *Public-Private-Partnerships*) ordnungspolitisch bedenklich. Eine klare Aufgabentrennung zwischen Kommune (Regulierer) und privatem Unternehmen (Reguliertem) kommt bei dieser Organisationsform aufgrund der Mehrheitsbeteiligung der Kommune an dem Unternehmen nicht zustande. So kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Gemeinde versucht, den Erlös beim Verkauf von Unternehmensanteilen zu steigern, indem sie eine hohe Verzinsung des eingesetzten Kapitals einräumt, die das Unternehmen in der Folge über höhere Gebühren erwirtschaften muss. Als Anteilseigner kommen der Gemeinde entsprechende Renditen in Form erhöhter Einnahmen ebenfalls zugute. Zudem fehlen beim Kooperationsmodell Anreize, Kostensenkungspotentiale zu realisieren. Werden Leistungen ausgeschrieben, wird ein Vorleistungen anbietender Gesellschafter seine Vorteile als Miteigentümer im Zweifel für sich zu nutzen wissen. Während der kaufmännische Gewinn, den ein im Wettbewerb stehendes privates Unternehmen erzielt, als Kompensation für das unternehmerische Risiko begriffen werden kann, verbleiben beim Kooperationsmodell die betrieblichen Risiken jedenfalls innerhalb gewisser Grenzen beim Gebührenzahler.

**189.** Gegen die Privatisierung von Unternehmen der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung wird vielfach angeführt, dass private Unternehmen höhere Preise forderten, weil sie Gewinne erwirtschaften wollten, während kommunale Unternehmen allein kostendeckende Gebühren verlangten. Dieses Argument ist jedoch nur solange zutreffend, wie eine ökonomische Regulierung (durch Ausschreibung oder Preisaufsicht) unterbleibt, die die privaten Anbieter dazu zwingt, Preise zu setzen, die mit den im Wettbewerb erzielbaren Preisen vergleichbar sind. Bei geeigneter Regulierung stellt das Gewinnstreben kein Hindernis für eine Privatisierung dar. Dass die Ausgestaltung des Regulierungsinstrumentariums dennoch nicht frei von Problemen ist, zeigen die Beispiele Frankreichs und Großbritanniens (Tz. 168 ff.).

**190.** Schließlich befürchten die Kommunen, dass die vermeintlich kostengünstigere Leistungserstellung durch Private für sie teuer erkaufte sein kann, wenn die Aufgaben aufgrund der Schlechterfüllung durch den Privaten oder dessen Konkurs auf die Gebietskörperschaft

zurückfallen. Hierzu ist anzumerken, dass sich die Kommunen in jedem Fall ausreichende Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten vertraglich sichern müssen, um im Fall der Schlechterfüllung eingreifen und Nachbesserungen einfordern zu können. Im übrigen ist ein überregional tätiger Anbieter in der Regel schon deshalb gezwungen, Qualitätsaspekte nicht zu vernachlässigen, weil eine minderwertige Leistungserstellung seine Chancen auf Vertragsabschluss auch in anderen Versorgungsgebieten beeinträchtigen würde. Die Gemeinde dürfte grundsätzlich ein großes Interesse daran haben, die Bonität des privaten Betreibers vor Vertragsabschluss eingehend zu prüfen. Kommt es dennoch zum Konkurs, muss sie selber einspringen oder die Leistungen erneut ausschreiben. Entscheidend ist, dass die Gemeinde mit einer „Heimfallklausel“ etwa im Erbbaurechtsvertrag, der die Überlassung des Grundstückes regelt, sicherstellt, dass die Anlagen im Konkursfall an sie zurückfallen. Hat der Betreiber das Grundstück nur gepachtet, sieht § 47 InsVO vor, dass der Pächter den Pachtgegenstand aus der Konkursmasse aussondern kann; d. h. der Pachtgegenstand fällt dann nicht in die Insolvenzmasse (JONELEIT und IMBERGER, 1999, § 49 Rdnr. 54). Nachteilig ist allerdings sowohl beim Heimfall als auch bei der Verpachtung, dass im Insolvenzfall weder der Pachtgegenstand noch das Erbbaurecht automatisch an die Gemeinde zurückfallen. Sie muss vielmehr ihren Anspruch geltend machen und gegebenenfalls gerichtlich durchsetzen. Über die Festschreibung von Preisen für den Eigentumsübergang, die unter dem Zeitwert der Anlage liegen, kann sich die Gemeinde vor Verlusten schützen (SPELTHAHN, 1994, S. 98 f., 112).

### Umwelt- und Gesundheitsschutz

**191.** Zu den zentralen Argumenten, die gegen eine Privatisierung der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung vorgebracht werden, zählen umwelt- und gesundheitspolitische Belange. Da Investitionen in den Umweltschutz sich nicht lohnen, würden ökologische Ziele verfehlt. So habe ein privates Unternehmen, das nach Gewinnmaximierung strebt, ein Interesse daran, Kosten zu reduzieren, indem es die Wartung von Anlagen vernachlässigt, Qualitätsanforderungen an Trinkwasser und Abwasser verletzt und keine ausreichenden Sicherheitsspielräume einplant. Eine Reihe von ökologischen Leistungen, die die Wasserversorger heute freiwillig erbringen, würde bei der Aufgabenwahrnehmung durch Private nicht mehr getätigt. Schließlich sei die Privatisierung unvereinbar mit Zielen des Ressourcenschutzes, da das private Unternehmen Anreize habe, möglichst viel Wasser zu verkaufen.

**192.** In diesem Zusammenhang sei zunächst noch einmal auf die Ausführungen zum Investitionsbedarf in der Wasserwirtschaft und seiner Finanzierung hingewiesen (Tz. 159 ff.). Allgemein kann man nicht davon ausgehen, dass ein öffentlich-rechtlich organisiertes Unter-

nehmen im Bereich der Wasserversorgung oder Abwasserentsorgung in jedem Fall Aufgaben des Umweltschutzes freiwillig wahrnimmt oder auch nur umweltrechtliche Pflichten hinreichend erfüllt, weil sie am Gemeinwohl orientiert sind, denn die Umweltschutzleistungen sind mit höheren Kosten verbunden, deren Überwälzung auf den Gebührenzahler häufig auf Akzeptanzprobleme stößt.

Bei der Aufgabenprivatisierung bleibt die Letztverantwortung für die Versorgung und Entsorgung bei der Kommune erhalten. Dies gilt auch in den Fällen der Privatisierung der Abwasserentsorgung nach § 18 a Abs. 2 a WHG. In diesem Rahmen kann der private Betreiber vertraglich verpflichtet werden, die umweltpolitisch erforderlichen Investitionen zu tätigen. Vorsorge ist auch für den Fall zu treffen, dass sich die umweltpolitischen Anforderungen in der Wasserversorgung bzw. Abwasserentsorgung während der Vertragsdauer verändern. Durch eine Klausel im Übernahmevertrag, die vorsieht, dass die Gemeinde entsprechende Teilleistungen neu ausschreibt, kann der Gefahr begegnet werden, dass der Betreiber seine Monopolstellung gegenüber der Gemeinde ausnutzt. Der bisherige Anlagenbetreiber kann sich an der Ausschreibung beteiligen (SPELTHAHN, 1994, S. 110 f.).

**193.** Defizite bei der Trinkwasserqualität sowie im Gewässerschutz, die auf mangelndes Know-how bei kleinen Versorgern und Entsorgern zurückzuführen sind, können durch die Aufgabenübertragung auf größere Unternehmen reduziert werden. Werden Wasserversorgung und Abwasserentsorgung in einem Unternehmen zusammengefasst, hat das Unternehmen selbst unter Umständen ein eigenes Interesse an einer vergleichsweise hohen Qualität des eingeleiteten Abwassers.

**194.** Sofern die öffentlichen Unternehmen in der Vergangenheit freiwillig gewässerschutzbezogene Leistungen erbracht haben, die von einem privaten Unternehmen nicht unbedingt zu erwarten wären (u. a. Uferschutzmaßnahmen, Reinigung von Seen, Regenwasserbewirtschaftung, Installation und Betrieb von Messnetzen zur Kontrolle der Gewässergüte), können diese ebenfalls ausgeschrieben und dem Unternehmen, das den Zuschlag erhält, entsprechend vergütet werden. Die Finanzierung kann, soweit es sich um rohwasserbezogene Maßnahmen handelt, über Wassergebühren und bei Maßnahmen des allgemeinen Gewässerschutzes über Steuereinnahmen erfolgen. Dabei darf nicht vergessen werden, dass entsprechende Leistungen auch bei der Aufgabenerfüllung durch öffentliche Unternehmen keineswegs kostenlos sind. Vielmehr wurden die mit der Leistungserstellung verbundenen Kosten auch bislang auf den Wasserverbraucher überwälzt.

**195.** Erforderlich ist jedoch in jedem Fall die Überwachung der Einhaltung der vorhandenen ökologischen Rahmenordnung, die den Akteuren Mindeststandards im Umwelt- und Gesundheitsschutz vorschreibt. Diese betreffen die Begrenzung der Wasserentnahme, die

Qualität des Lebensmittels Trinkwasser sowie die Qualität des gereinigten Abwassers. Solange die Einhaltung des umweltpolitischen Rahmens durch geeignete Kontrollen sichergestellt ist, können die Akteure ihre eigenen Ziele verfolgen, ohne ökologische Ziele preiszugeben. Die Haftung für die Verletzung umweltpolitischer Vorgaben kann auf die Anlagenbetreiber übertragen werden. In diesem Zusammenhang besteht ein Vorteil der Privatisierung in der klaren Trennung von umweltpolitischer Kontrolle und dem Anlagenbetrieb. Es ist davon auszugehen, dass die Kontrolle und der Vollzug gesetzlicher Vorgaben gegenüber privaten Betreibern deutlich strenger erfolgen als gegenüber öffentlich-rechtlichen Versorgern. Allerdings werden die Kontrollkosten über denen bei der Leistungserstellung durch die öffentliche Hand liegen. Gegebenenfalls wird eine Stärkung der Behörden erforderlich. Die Finanzierung der Kontrollkosten könnte ähnlich wie bei der britischen Lösung über die Wasser- und Abwassergebühren erfolgen (Tz. 174).

**196.** Weiterhin wird befürchtet, dass private Wasserversorgungsunternehmen den Schutz verbrauchsnahe Grundwasservorkommen vernachlässigen und auf die Möglichkeit der Fernwasserversorgung ausweichen. Bestehende Kooperationen mit Landwirten in Wassereinzugsgebieten würden damit gefährdet. Allerdings haben auch private Wasserversorger ein Interesse an Kooperationen mit Landwirten in Wassereinzugsgebieten, wenn diese dazu beitragen, dass die Qualitätsstandards für das Trinkwasser (z. B. Grenzwerte für Nitrat) zu geringeren Kosten eingehalten werden können, als dies durch Fernversorgung oder durch Wasseraufbereitung möglich ist. Zudem sind kleinräumige Versorgungskonzepte zwar – je nach Stand der verfügbaren Aufbereitungstechnologie – geeignet, ein höheres Schutzniveau für die regionale Ressource Grundwasser zu erreichen, sofern solche Versorgungskonzepte allein durch Gründe des Gewässerschutzes motiviert sind. Jedoch werden mit diesem Ansatz die Versäumnisse bei der Durchsetzung eines flächendeckenden Grundwasserschutzes den Wasserversorgern und damit letztlich den Gebührenzahlern angelastet. Der Umweltrat hat bereits in der Vergangenheit darauf hingewiesen, dass eine solche Strategie wenig geeignet ist, einen nutzungsunabhängigen Gewässerschutz in der Fläche zu gewährleisten (SRU, 1998b, Kap. 5.1). In erster Linie sollten alle Anstrengungen unternommen werden, um Beeinträchtigungen des Grundwassers flächendeckend zu vermeiden. Eine solche Strategie verlangt, unmittelbar beim Verursacher von Schadstoffeinträgen und nicht beim Wasserversorger anzusetzen.

Soll der Transfer von Wasser zwischen Versorgungsgebieten ausgeschlossen werden, ist auch bei der Privatisierung von Wasserversorgungsunternehmen eine entsprechende vertragliche Regelung möglich. Eine entsprechende gesetzliche Vorgabe findet sich etwa im Gesetz zur Teilprivatisierung der Berliner Wasserbetriebe.

Diese verpflichtet das Unternehmen dazu, für die Wasserversorgung ausschließlich in Berlin gefördertes Wasser einzusetzen.

**197.** Anreize für wassersparendes Verhalten sollten von einem geeigneten Ressourcennutzungsregime ausgehen. In diesem Zusammenhang hat der Umweltrat bereits früher darauf hingewiesen, dass die bestehende Praxis zur Vergabe von Wasserentnahmerechten in Deutschland aus allokativer Sicht wenig zielführend ist und eine ineffiziente Inanspruchnahme der Produktionsfaktoren begünstigt (SRU, 1998b, Tz. 238 f.). Statt dessen empfiehlt er, die Vergabe von Wasserentnahmerechten an den Einsatz marktwirtschaftlicher Instrumente zu binden (Abgaben, Lizenzen) und mit Knappheitspreisen zu belegen. Die maximal entnehmbare Wassermenge bestimmt sich dabei allein nach ökologischen Kriterien und darf auf keinen Fall überschritten werden. Die Auspreisung knapper Wasservorkommen dürfte zudem dazu beitragen, Anreize zur Vermeidung von Leitungsverlusten in der Versorgung insbesondere dort zu setzen, wo das regional entnehmbare Wasserdargebot nur begrenzt verfügbar ist.

#### **2.2.5.5 Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

**198.** Es zeigt sich, dass die Privatisierung für die in der Wasserwirtschaft gegenwärtig anstehenden Probleme eine Reihe von Chancen eröffnet. So trägt die Einschaltung Privater dazu bei, dass aus umweltpolitischer Sicht überfällige Investitionen in die Infrastruktur tatsächlich getätigt werden. Die Privatisierung öffentlicher Wasserversorgungs- und Abwasserentsorgungsunternehmen dient darüber hinaus auch der Ertüchtigung deutscher Anbieter für den Wettbewerb. Bei internationalen Ausschreibungen werden sich nur solche Bieterkonsortien gegenüber den großen privaten Unternehmen aus anderen EU-Mitgliedstaaten sowie den USA behaupten können, deren Angebot Planung, Bau, Betrieb und Finanzierung aus einer Hand umfasst. Von einem größeren Auslandsengagement könnten neben den Wasserversorgern und Abwasserentsorgern auch Anlagenbauer, Ingenieurbüros, Consultingunternehmen, Labors u. a. profitieren.

Die mit der Privatisierung verbundenen Risiken sollten nach Ansicht des Umweltrates ernst genommen werden, sind aber durch eine geeignete Regulierung beherrschbar. Wichtiger Bestandteil einer entsprechenden Regulierung ist dabei vor allem, die Einhaltung der vorhandenen ökologischen Rahmenordnung, die den Akteuren umwelt- und gesundheitspolitische Mindeststandards vorgibt, zu überwachen. Die Substanzerhaltung kann durch Vorgaben für die zu tätigen Investitionen sichergestellt werden. Vorteilhaft ist in diesem Zusammenhang die bei einer vollständigen Privatisierung erzielbare Trennung von Anlagenbetrieb und umweltpolitischer Kontrollfunktion.

Die Voraussetzungen für die Nutzung von Privatisierungsmöglichkeiten können unter anderem dadurch geschaffen werden, dass das Steuerprivileg für öffentliche Unternehmen in der Abwasserentsorgung zugunsten eines ermäßigten Steuersatzes aufgegeben wird.

**199.** Die allgemeine Vermutung einer höheren Effizienz privater gegenüber öffentlichen Unternehmen trifft in der Wasserwirtschaft aufgrund des (zur Zeit noch) mangelnden Produktwettbewerbs nicht automatisch zu. Um zu vermeiden, dass ein öffentliches Monopol lediglich durch ein privates Monopol ersetzt wird, müssen durch die Wahl eines geeigneten Regulierungsrahmens Anreize für Kostensenkungen gesetzt werden, die in Form niedrigerer Gebühren an die Verbraucher weitergegeben werden.

Um Kostensenkungspotentiale aufzudecken und zu nutzen, erscheint die Ausschreibung wasserwirtschaftlicher Leistungen nach dem gegenwärtigen Stand des Wissens am geeignetsten. Es kommt zu einer klaren Aufgabenteilung zwischen der öffentlichen Hand als Regulierer und dem privaten Unternehmen als Betreiber der Anlagen. Ihre Kontrollmöglichkeiten kann sich die Kommune durch Vertragsgestaltung sichern, ohne die Risiken für die unternehmerische Tätigkeit tragen zu müssen. Die größten Kostensenkungspotentiale ergeben sich bei diesem Modell in Versorgungsgebieten, in denen Anlagen neu geplant werden. Bei solchen Ausschreibungen sollte das alteingesessene kommunale Unternehmen eine Vergleichsrechnung aufstellen, aus der hervorgeht, welche Kosten entstünden, wenn es die Leistungserstellung auch in Zukunft übernimmt. Der Private sollte den Vertrag nur dann erhalten, wenn er tatsächlich kostengünstiger arbeitet. Allerdings sollten die Aktivitäten kommunaler Unternehmen nach Ansicht des Umweltrates auch dann an die eigenen Verwaltungsgebietsgrenzen gebunden bleiben, wenn sie dadurch im Wettbewerb mit privaten Anbietern einen Nachteil erleiden.

**200.** Da letztlich nur ein auf Wettbewerb beruhendes System geeignet ist, die vollen Kostensenkungspotentiale offenzulegen und zu nutzen, empfiehlt der Umweltrat, die für die Wasserversorgung und Abwasserentsorgung in Großbritannien eingesetzten Wettbewerbsmodelle weiterzuentwickeln und ihre Möglichkeiten und Grenzen transparent zu machen.

### 2.2.6 Umweltschutz und Exportkredite

**201.** In den letzten Jahren rückten die umweltpolitischen Aspekte im Bereich Finanzdienstleistungen zunehmend in den Vordergrund (MANSLEY et al., 1997). Auch eine Reform der Außenwirtschaftsförderung steht dabei auf dem Prüfstand. In der Koalitionsvereinbarung von Oktober 1998 wird in diesem Zusammenhang gefordert, die Gewährung von Exportbürgschaften verstärkt von ökologischen, sozialen und entwicklungspolitischen Gesichtspunkten abhängig zu machen. Im Entwurf eines Schwerpunktprogramms des Bundesum-

weltministeriums wird die mangelnde Prüfung der Umweltverträglichkeit der versicherten Projekte in den staatlich gestützten Exportkreditversicherungssystemen moniert und es werden international abgestimmte Verfahren zur Berücksichtigung von Umweltaspekten bei der Kreditvergabe von Exportversicherungen gefordert (BMU, 1998, S. 139).

**202.** Damit sind in Deutschland die sogenannten Hermes-Bürgschaften angesprochen. Zur Absicherung der mit Exportgeschäften verbundenen Käufer- und Länder Risiken können deutsche Exporteure und Finanzierungsinstitute eine Ausfuhrleistung in Anspruch nehmen. Die Bundesregierung (und federführend das Wirtschaftsministerium) übernimmt wirtschaftliche und politische Risiken, die der einzelne Exporteur nicht tragen kann. Hermes-Bürgschaften dienen folglich der Unterstützung von Ausfuhren in risikoreiche Märkte insbesondere in Schwellen- und Entwicklungsländer sowie in die Transformationsstaaten Mittel- und Osteuropas.

Diese Ausfuhrbürgschaften werden von der Bundesregierung auf der Grundlage jährlich festgesetzter haushaltsrechtlicher Ermächtigungen übernommen. Von 1988 bis 1999 wurde der Ermächtigungsrahmen von 195 Milliarden auf insgesamt 220 Milliarden DM erhöht, wovon in der Regel mehr als 90 % genutzt werden. Eine große Nachfrage nach Hermes-Bürgschaften und -Garantien ist vor allem im Bereich Infrastruktur, d. h. im Bereich Energieversorgung und Verkehr, sowie im Bergbau festzustellen, also in Bereichen, die in hohem Maße umweltrelevant sind. Auch wird erwartet, dass in den Importländern eine zunehmende Nachfrage nach Umwelttechnologie mit hohem Standard entstehen wird, etwa in den Bereichen Trink- und Abwasseraufbereitung, Abfallentsorgung, Recycling und Luftreinhaltung (Hermes Kreditversicherungs-AG, 1998 a, S. 9). Allerdings werden Statistiken über den Anteil von Infrastruktur- und anderen umweltrelevanten Projekten an den gesamten Bürgschaften erst seit 1998 erstellt, so dass auf absehbare Zeit keine verlässlichen Zeitreihen zur Verfügung stehen werden.

**203.** Eine Diskussion über eine umweltorientierte Reform von Exportbürgschaften wird national und international geführt. Bereits Mitte der neunziger Jahre hat es Neuerungen im Zusammenhang mit Ausfuhrbürgschaften gegeben. So ist mittlerweile beim Antrag auf Ausfuhrleistung bei Auftragswerten über 25 Millionen DM ein sogenanntes Memorandum erforderlich, in dem der Antragsteller unter anderem die Umweltauswirkungen eines Projekts schildern muss. Hierzu gehören auch eine Darlegung des ökologischen Umfeldes des Projekts, die Sicherstellung der im Importland geltenden Umweltstandards sowie die Möglichkeit der Substitution umweltschädlicher Anlagen oder Produkte durch das Projekt. Richtlinien oder Qualitätskriterien für diese Angaben existieren aber nicht. Zudem sind die Angaben zumeist auch gar nicht qualifiziert nachprüfbar. Dafür fehlen oftmals die Kenntnisse bei den Prüfstellen.