



Länderarbeitsgemeinschaft Wasser

Umweltministerium Baden-Württemberg

Die Länderarbeitsgemeinschaft Wasser wurde 1956 als "Zusammenschluß der für die Wasserwirtschaft und das Wasserrecht zuständigen Ministerien der Länder" gebildet. Ziel der Länderarbeitsgemeinschaft Wasser ist es auftauchende Fragestellungen gemeinsam zu erörtern, Lösungen zu erarbeiten und Empfehlungen zur Umsetzung zu initiieren. Aber auch aktuelle Fragen im nationalen, supranationalen und internationalen Bereich werden aufgenommen, auf breiter Basis diskutiert und die Ergebnisse bei den entsprechenden Organisationen eingebracht.

Zur Erfüllung dieser Ziele hat die Länderarbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA) fünf Arbeitsgruppen und themenspezifische Arbeitskreise eingerichtet, die die Themenfelder Wasserrecht, Gewässerkunde, Gewässer- und Meeresschutz, Ökologie, Hochwasserschutz, Küstenschutz, Grundwasser, Wasserversorgung, Kommunal- und Industrieabwasser und den Umgang mit wassergefährdenden Stoffen bearbeiten.

Die Ergebnisse aus dieser Arbeit sind Grundlage für einen einheitlichen wasserwirtschaftlichen Vollzug in den Ländern. Trotzdem lassen die erarbeiteten Muster noch ausreichend Raum für die Berücksichtigung regionaler Besonderheiten.

Die Länderarbeitsgemeinschaft Wasser informiert die Öffentlichkeit mit einer Vielzahl von Schriften fortlaufend und aktuell über die Ergebnisse aus den Arbeitsgruppen, über Erfolge und Ansprüche der Wasserwirtschaft und des Wasserrechts der Länder. Diese können über die Geschäftsstelle bezogen werden.

Zum Kongreß "Privatisierung in der Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung"

Städte, Kommunen sowie die Länder haben in den kommenden Jahren große Herausforderungen in den Bereichen der Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung zu bewältigen. Dazu sind hohe Investitionen erforderlich, die von den öffentlichen Haushalten nicht erbracht werden können. Deshalb wird immer häufiger die Auslagerung der Aufgaben aus der öffentlichen Verwaltung gefordert.

Die Länderarbeitsgemeinschaft Wasser hat mit dem Kongreß "Privatisierung in der Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung" den Experten aus Theorie und Praxis wie auch den Teilnehmern aus Kommunen und Städten die Möglichkeit zur umfassenden Information und Diskussion über diesen Themenkomplex gegeben.

In der Schrift werden die Vor- und Nachteile einer Privatisierung, die Unterschiede in den einzelnen Gesellschaftsformen, auch bezüglich ihrer Rechtsform und steuerlichen Betrachtung, aufgezeigt, zusammengefaßt und bewertet!

In einem waren sich aber alle Experten und Teilnehmer einig:

Die Verantwortlichkeit für die Aufgabe der Versorgung mit Wasser und der Entsorgung des Abwassers muß bei der Kommune bleiben!

1. Ausgangslage

(1) In der Zeit seit etwa 1988 haben sich die *Rahmenbedingungen*, innerhalb derer die Gemeinden der Bundesrepublik die Wasserversorgung und die Abwasserbeseitigung betreiben, merklich und zum Teil drastisch *verändert*. In der Hauptsache trugen und tragen dazu bei:

- Die erhöhten Anforderungen, die an die Qualität des Trinkwassers und an den Reinigungsgrad des Abwassers im Blick auf tatsächliche oder denkbare Gefährdungen durch den Richtlinien-, Gesetz- und Verordnungsgeber gestellt werden;
- ein zunehmender Sanierungs- und Erneuerungsbedarf bei den der Versorgung und Entsorgung dienenden Anlagen;
- die Haushaltsschwierigkeiten der Gemeinden und der Länder;
- die in diesen Zusammenhängen erfolgende Erhöhung der Preise und Gebühren;
- der internationale Vergleich und auch Wettbewerb im Rahmen der zunehmenden wirtschaftlichen Verflechtung innerhalb der Europäischen Union.

Der Beitritt der neuen Länder mit ihren Schwierigkeiten in der Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung sowie in der erforderlichen Umstrukturierung der Verwaltung hat wegen des Zeitdrucks, unter dem im Beitrittsgebiet Problemlösungen gefunden werden müssen, die genannten Veränderungen verstärkt ins Bewußtsein gebracht.

(2) In dieser Situation fanden die verschiedenen Möglichkeiten, Private an der Erledigung kommunaler Aufgaben zu beteiligen, zunehmend Interesse. Dabei gab es allerdings bei der Abwasserbeseitigung, die in der Bundesrepublik als 'hoheitliche' Aufgabe gilt, für eine Beteiligung, die über das Besorgen von konkreten Planungs- oder Bauaufträgen hinausgeht, nur wenig praktische Beispiele (vor allem das 'niedersächsische Betreibermodell'). Die entsprechende Diskussion hatte deshalb eher eine allgemeine Komponente. Ein Mehr an Privatisierung wird in der Bundesrepublik schon seit längerem gefordert, wobei Vergleiche mit anderen EU-Mitgliedern eine große Rolle spielen. In den neuen Ländern kam hinzu, daß Investitionen in großer Höhe anstehen, welche oft von einer kommunalen Verwaltung, die sich selbst erst im Aufbau befindet, administriert werden müssen. Das legt, neben der Zuhilfenahme privaten Kapitals, auch die des in der Privatwirtschaft verfügbaren Know-how anders nahe als in den alten Ländern.

(3) Die neuere Diskussion konzentriert sich besonders auf die Abwasserbeseitigung, weil hier der Investitionsbedarf und der (technische) Schwierigkeitsgrad entsprechender Anlagen größer sind als bei der Wasserversorgung. In der Diskussion wird behauptet, durch die Beteiligung Privater seien der Investitionsbedarf rascher zu befriedigen und der vorhandene technische und wirtschaftliche Sachverstand besser zu nutzen. Diese Behauptung verbindet sich mit der weitergehenden, die Privatisierungsdiskussion mitbestimmenden Überlegung, in der Regel sei eine privatwirtschaftliche Erledigung auch 'öffentlicher' Aufgaben unter verschiedenen Aspekten günstiger als die durch die öffentliche Hand selbst. Beides wird bestritten.

(4) Die nachfolgenden Ausführungen sollen dazu beitragen, den fachlichen Kern der Diskussion herauszuarbeiten und dabei der Professionalität gerecht zu werden, die für die Wasserversorgung und die Abwasserbeseitigung erforderlich, weithin aber auch vorhanden ist. Dazu sind

- kurz die Gegebenheiten in der Bundesrepublik Deutschland darzustellen (Abschnitt 2),
- die Schwerpunkte im Verlauf der Privatisierungsdiskussion, soweit sie das Aufgabenfeld Wasser betrifft, zu benennen, was vorwiegend anhand des von der Länderarbeitsgemeinschaft Wasser veranstalteten Kongresses 'Privatisierung in der Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung'⁽¹⁾ geschieht (Abschnitt 3) und
- eine zusammenfassende Bewertung im Blick auf erwartbare zukünftige Entwicklungen vorzunehmen (Abschnitt 4).

Dabei ist, wie in der Diskussion, besonderes Augenmerk auf die Unterscheidung zwischen der politischen Dimension (Zielsetzung), der hoheitlichen (Durchsetzung der Ziele) und der wirtschaftlich-technischen (konkrete Verwirklichung) zu lenken. Nimmt man diese Unterscheidung vor, interessieren die denkbaren Bezüge zwischen der politischen und hoheitlichen Dimension hier und der wirtschaftlich-technischen dort. Vor allem in der Abwasserbeseitigung lautet die Kernfrage bekanntlich, ob der hoheitliche Auftrag eine Durchführung durch die öffentliche Verwaltung selbst nahelegt oder dieser Auftrag auch zureichend erfüllt werden kann, wenn Private beteiligt sind.

¹ Ludwigsburg 7. und 8.11.1994

2. Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung in der Bundesrepublik Deutschland

2.1. Die Stellung der Gemeinden

(1) Die Frage, ob die Wasserversorgung und die Abwasserbeseitigung öffentlich oder privat betrieben werden sollen, stellt sich in der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen einer eindeutigen und bisher weitgehend (2) unstrittigen Ausgangslage: Die Wasserwirtschaftspolitik der Europäischen Union, des Bundes und des jeweiligen Landes wendet sich mit Anforderungen, die sich auf

- die Sicherstellung der Wasserversorgung,
- die Qualität des Trinkwassers,
- die Erfassung und Reinigung des Abwassers und
- die Einleitung des gereinigten Abwassers in den Wasserkreislauf

beziehen, zunächst an die Gemeinden als Gewährleistungsträger. Den Gemeinden ermöglicht es die entsprechende Gesetzgebung zugleich, die Bewohner ihres jeweiligen Gebietes dem Anschluß- und Benutzungszwang zu unterwerfen und private Wasserversorgung mit Hilfe eigener Quellen oder Brunnen und Kleinkläranlagen nur in engen, raumbedingten Grenzen und unter öffentlicher Kontrolle zu gestatten. Wassergewinnungs- und -reinigungsanlagen von Industriebetrieben fallen aus diesem 'System' zwar heraus, unterliegen aber ebenfalls öffentlicher Kontrolle und sind genehmigungspflichtig.

(2) Diese Funktion der Gemeinden wird einerseits gegenüber dem Staat und seinen wasserwirtschaftlichen, in der Regel im Gesetz festgelegten oder auf Gesetz bezogenen Anforderungen und andererseits gegenüber den Bürgern im weiteren und den Wasserverbrauchern und Abwasserursachern im engeren Sinne wahrgenommen. Der Ver- und Entsorgungsauftrag ist deshalb kunden- wie politikorientiert wahrzunehmen. Die Gemeinden befinden sich in einer Doppelrolle. Ihr Tun dient der Durchsetzung ökologischer Ziele, die von der Politik definiert sind, und zugleich der praktischen Befriedigung lebensnotwendiger Bedürfnisse. Die Primärzuständigkeit der Gemeinden schließt im übrigen den Zusammenschluß zu Zweckverbänden oder die Übernahme von

2 Als Ausnahme kann gelten *Roland Berger & Partner GmbH*, Grundsatzstudie zur finanziellen, technischen und organisatorischen Optimierung der Abwasserentsorgung in Schleswig-Holstein. München 1993 (Hrsgg. vom Ministerpräsidenten des Landes Schleswig-Holstein. Kiel Mai 1993). In dieser Studie wird vorgeschlagen, in Schleswig-Holstein private Regionalgesellschaften zu gründen.

Aufgaben durch öffentlich-rechtliche Körperschaften - wie z.B. die Emscher-Genossenschaft - nicht aus.

(3) Nach deutscher Überlieferung und Rechtslage ist deshalb im Blick auf die Gemeinden zu klären, in welcher Organisations- und Betriebsform und in welcher denkbaren Kombination untereinander oder mit anderen Versorgungsaufgaben die Wasserversorgung und die Abwasserbeseitigung sicherzustellen sind. 'Öffentlich oder privat?' bezieht sich in Zusammenhang mit unserem Thema lediglich auf Arbeiten, die aufgrund der Gewährleistungspflicht erforderlich und

- verwaltungsunmittelbar, d.h. von Teilen der Gemeindeverwaltung,
- in ausgegliederten, ggf. auch privatrechtlich organisierten kommunalen Betrieben oder
- von privaten Vertragspartnern der Gemeinden nach den verschiedenen Modellen der Beteiligung Privater

geleistet und ggf. von überörtlichen Verbänden unterstützt werden, die der Fernwasserversorgung oder der großräumigen Abwasserreinigung und der Flußsanierung dienen.

(4) Auf die Entscheidung der Gemeinden kann der Staat - hier das jeweilige Land

- mittels Gesetz Einfluß nehmen, indem er
- eine Organisationsform für alle Gemeinden vorschreibt, wie das bisher vor allem bei der Abwasserbeseitigung direkt oder indirekt (z.B. durch Verbot des Eigenbetriebs) häufig der Fall war,
- oder den Gemeinden eine mehr oder minder große Wahlfreiheit einräumt.

(5) Innerhalb der Diskussion über die Staats- und Verwaltungsvereinfachung und den Abbau oder die Privatisierung öffentlicher Aufgaben zeichnet sich deshalb unser Thema durch drei Besonderheiten aus:

- Die 'Aufgabe' ist ebenso unstrittig wie die wasserwirtschaftliche Gesamtzuständigkeit des Staates.
- Die Gewährleistungspflicht der Gemeinden und ihre Verantwortung gegenüber Staat und Bürgern ist ebenfalls unstrittig, was ihre Beaufsichtigung durch den Staat und ihre eigenen Aufsichtspflichten einschließt.
- Alternativen bestehen nicht im Blick auf Art und Umfang der Aufgaben, sondern lediglich im Blick auf das 'Wie' der Aufgabenerledigung, wobei Zahl und Art der Alternativen durch den Landesgesetzgeber in der jeweiligen

Gemeindeordnung oder in sonstigem Kommunalrecht bestimmt werden können.

2.2. Kommunale Versorgung

Die Kommunalisierung der tatsächlichen (3) Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung hat eindeutige Konsequenzen, vor allem die: Da die Gegebenheiten anders als etwa in England und Wales sind, und, wie vorwegzunehmen ist, in der Bundesrepublik Deutschland die Primärzuständigkeit der Gemeinden für die Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung kaum in Frage gestellt wird (4), konzentriert sich die Diskussion auf die Fragen, ob erstens alle Gemeinden in der Lage seien, die damit gegebenen Pflichten zu übernehmen, und ob zweitens die konkrete Aufgabenerledigung durch die Gemeindeverwaltung besser, gleich gut oder schlechter als ein entsprechendes privatwirtschaftliches Handeln sei. Mit der großen Zahl von Verbänden und Genossenschaften erscheint die erste Frage vorläufig beantwortet, weil sie auf die Vielzahl der den Gemeinden eröffneten Gestaltungsmöglichkeiten verweist. Deshalb bestimmt die zweite Frage die Diskussion.

Die eindeutige Kommunalisierung des Aufgabenfeldes hat verschiedene Voraussetzungen. Von ihnen sind die folgenden anzusprechen:

2.2.1. Ortsnahe Aufgabenerledigung und zentrale Steuerung

(1) Bei den *naturräumlichen Bedingungen* für Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung gibt es in Deutschland große Unterschiede. Sie gelten aber im internationalen Vergleich eher als günstig (5). Die Wasserbilanz weist in den alten Ländern einen erheblichen Überschuß aus. Die *öffentliche Wasserversorgung* beruht dort zu etwa drei Vierteln auf örtlicher oder ortsnaher Eigengewinnung überwiegend aus Grund- und Quellwasser. Nur zu einem relativ

3 'Tatsächlich' ist im Unterschied zu der Sicherung durch die gesamte öffentliche Wasserwirtschaft und die sie bestimmenden staatlichen Ordnungen und Vorschriften zu verstehen.

4 Eine Ausnahme bildet der in Anmerkung 2 erwähnte Vorschlag.

5 Es werden in diesem Grundsatzpapier statistische wie auch rechtliche Details nicht erwähnt. Abgesehen von den Statistischen Jahrbüchern des Bundes und der Länder und den Fachstatistiken, finden sich die erforderlichen Hinweise bei *Th.Ellwein/L.Buck*, Öffentliche und private Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung. Konstanz/Schliersee Mai 1994, und bei *S.Spelthahn/U.Steger*, Privatisierung der Abwasserbeseitigung: ein internationaler Vergleich am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich und Großbritannien. Wiesbaden 1992

kleinen Teil wird Oberflächenwasser benötigt. Etwa ein Viertel des Wasserangebots an Haushalte und kleinere und mittlere Betriebe wird durch die Fernwasserversorgung sichergestellt. Die größeren Industriewerke entnehmen überwiegend Oberflächenwasser, aus dem ausschließlich auch das in großem Umfange benötigte Kühlwasser stammt.

In den neuen Ländern fällt die Wasserbilanz weniger günstig aus. "Einem mittleren Wasserdargebot von 17,7 Mrd cbm pro Jahr, das in Trockenzeiten auf 8,9 Mrd cbm zurückgeht, steht ein jährlicher Verbrauch von 8,1 Mrd cbm gegenüber" (6). Aufgrund des zurückgehenden Wasserverbrauches hat sich diese Wasserbilanz zwischenzeitlich jedoch verbessert. Dabei muß die Trinkwasserversorgung in höherem Maße als in den alten Ländern auf Oberflächenwasser zurückgreifen, welches aber in einigen Fällen so belastet ist, daß eine Aufbereitung gar nicht mehr oder nur mittels des Einsatzes einer aufwendigen Technologie möglich ist. Deshalb ist der Verbundgrad der Trinkwasserversorgung in den neuen Ländern höher als in den alten.

(2) Die als Hoheitsaufgabe geltende und den Gemeinden übertragene *Abwasserbeseitigung* hat in den alten Ländern im internationalen Vergleich, was den Grad des Anschlusses an die Kanalisation und die Kläranlagen sowie deren Zustand anlangt, einen hohen Stand erreicht. Das wird durch die weithin vorhandene Möglichkeit erleichtert, aufgrund der naturräumlichen Gegebenheiten Abwasser ortsnah zu reinigen und dann in Fließwasser einzuleiten. Diese Gegebenheiten vermindern sich im Land von Süd nach Nord. Durchschnittlich ist die Entsorgungsaufgabe in der norddeutschen Tiefebene schwieriger. In den neuen Ländern kann häufiger als in den alten auch die Entsorgung im Rahmen eines Verbundes erfolgen.

(3) Insgesamt ist angesichts der Möglichkeiten einer ortsnahen Wasserversorgung und Abwasserreinigung und -beseitigung die Zuständigkeit der Gemeinden nie ernstlich in Frage gestellt worden. Die Zusammenschlüsse zum Zwecke einer Fernwasserversorgung oder einer großräumigen, sich in der Regel auf ein Flußsystem konzentrierenden Abwasserreinigung haben in Deutschland eine wichtige, insgesamt jedoch eher eine ergänzende Funktion. Eine gewichtige Ausnahme im Blick auf die Stellung der Gemeinden bilden Regelungen in der Zeit der DDR, die mit der relativen Stärke der Staats- und der relativen Schwäche der Kommunalverwaltung zusammenhingen. 1990 wurde das wieder revidiert. Bis dahin waren aber Verhältnisse entstanden, welche viele Gemeinden in den neuen Ländern

heute in große Schwierigkeiten bringen.

(4) Besiedelungsweise, Herrschaftsverhältnisse und Rechtstradition bewirkten, daß in Deutschland auch der Charakter des Wassers als eines öffentlichen Gutes nie ernstlich bezweifelt worden ist. Die Abwehr der vom Wasser ausgehenden Gefahren ebenso wie die Sicherstellung und der Schutz des Trinkwassers und in diesem Zusammenhang dann auch seit dem frühen 19. Jahrhundert zunehmend die Abwasserreinigung erfolgten im Rahmen einer genossenschaftlichen Überlieferung mit stark örtlicher Prägung.

(5) Der neuzeitliche Staat ging in Deutschland spätestens in der Zeit des aufgeklärten Wohlfahrtsstaates dazu über, regulierend in die Wasserwirtschaft einzugreifen. Dabei standen gesundheitspolizeiliche Motive im Vordergrund, die zuerst die Reinhaltung oder Reinigung des Trinkwassers und später die Erfassung und Reinigung des Abwassers unbestritten zur öffentlichen Aufgabe werden ließen.

2.2.2. Die Gemeinde als Gebietskörperschaft und der Staat

(1) Die (selbstverständliche) Heranziehung der Gemeinde wird demzufolge durch die natürlichen Bedingungen und eine Besiedelungsweise nahegelegt, in der die geschlossene Ansiedlung und mit ihr die gemeinsame Wasserversorgung überwiegen. Sie ist aber auch eine Folge der 'Rolle', welche den Gemeinden in Deutschland bei der Ausbildung des neuzeitlichen Staates im 17. und 18. Jahrhundert und des modernen Staates zufiel.

(2) Trotz der vielen Zusammenschlüsse von Gemeinden zu Zweck- und anderen Verbänden, die konkrete Aufgaben für mehrere Gemeinden gemeinsam bewältigen, sind die deutschen Gemeinden seit dem 19. Jahrhundert generell *Gebietskörperschaften* mit 'Allzuständigkeit' auf ihrem Gebiet im Rahmen ihrer Möglichkeiten. Als solche haben sie es auf einem definierten Gebiet mit dessen Bewohnern zu tun. Das hat zwei Wirkungen:

- Die kommunale Selbstverwaltung findet unter eindeutigen räumlichen Bedingungen statt. Die 'Einwohner' sind auch angesichts des in Deutschland hergebrachten Meldesystems unschwer zu ermitteln, so daß sie ihre Rechte wahrnehmen und zu ihren Pflichten herangezogen werden können.
- Die Gebietskörperschaft Gemeinde hat einen bevorrechtigten Status, den das Grundgesetz in Artikel 28 gewährleistet. Sie bildet zugleich den entscheidenden Teil auch der örtlich wirkenden Verwaltung des Staates.

(3) Vor diesem Hintergrund besteht eine klare, durch Gesetz festgelegte *Aufgabenteilung*. In ihrem Rahmen sind die Gemeinden wasserwirtschaftlich für die Ver- und Entsorgung zuständig und der Staat für die Ordnung und die zu ihrer Aufrechterhaltung erforderliche Regulierung. Die Gemeinden können allerdings ggf. als Teil der Staatsverwaltung zugleich die Aufgaben der unteren Wasserbehörden übernehmen.

(4) Die Zuständigkeit der Gemeinden wird von diesen in unterschiedlicher Form wahrgenommen. Abgesehen von vielen kleineren Gemeinden, in denen eine wenig ausdifferenzierte Verwaltung auch für die Wasserversorgung und die Abwasserreinigung einschließlich der dafür jeweils erforderlichen Netze sorgt, hat sich bei den mittleren und größeren Gemeinden und Städten eine auch rechtlich bedingte Unterscheidung herausgebildet: Die Wasserversorgung bewältigen vielfach Stadtwerke, die Eigenbetrieb oder Eigengesellschaft und damit im Ausnahmefall auch Aktiengesellschaft sein können, während die Abwasserbeseitigung mitsamt den dazu erforderlichen betrieblichen Gegebenheiten in der Mehrzahl aller Fälle administrativ in das Tiefbauamt eingegliedert und als mehr oder weniger erkennbarer Regiebetrieb Teil der allgemeinen Verwaltung ist. Weniger häufig - in Rheinland-Pfalz aber zwingend vorgeschrieben und in anderen Ländern gesetzlich möglich - kommt der Eigenbetrieb vor, der eine eigene wirtschaftliche Einheit mit eigener Kostenrechnung und eigenem Haushalt bildet. Dieser Haushalt ist aber dem Kommunalhaushalt angegliedert und wird im Rat beschlossen, ein Ausschuß des Rates ist an der Aufsicht beteiligt. Damit wird dem Postulat nach Transparenz entsprochen und die Zweckbindung der Gebühren und Entgelte gesichert.

2.3. *Veränderungen*

Im Rahmen der skizzierten Strukturen finden seit einiger Zeit Veränderungen statt. Sie haben die Diskussion ausgelöst, auf die hier einzugehen ist, und haben sie zugleich verengt. Von Verengung muß man sprechen, weil ökologische Bezüge und technische Entwicklungen zugunsten der Finanzierungs- und Wirtschaftlichkeitsprobleme in den Hintergrund treten. Jene Veränderungen stellen in Frage, was bisher als selbstverständlich gilt und mit langjährigen Routinen verbunden ist, und erfordern vielfach neue Lösungen. Darüber gab es auch in Ludwigsburg eher Einvernehmen; die Lösungsvorschläge unterschieden sich.

2.3.1. Investitionsbedarf und Unwägbarkeiten

(1) Die der Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung dienenden Anlagen werden überwacht, unterhalten, erneuert, erweitert oder durch neue Anlagen ersetzt. Wasserleitungen und Kanalnetze haben eine durch Materialeinsatz und Belastung bedingte Lebensdauer. Pump- oder Klärwerke unterliegen der Abnutzung. Ihre Erneuerung wird oft auch durch die technische Entwicklung oder die Festlegung neuer Standards bedingt. Die Kosten für Wartung und normale Erneuerung sind berechenbar und in den Preisen und Gebühren enthalten. Die Kosten weitergehender Erneuerung werden im Regelfall über Kredite finanziert. Unabhängig von ihrer Betriebsform und von der haushaltstechnischen Zurechnung einzelner Kosten muß die große Mehrzahl der organisatorischen Einheiten, die der Wasserversorgung und der Abwasserbeseitigung dienen, auch die Verzinsung und Tilgung früher aufgenommener Kredite erwirtschaften. Außerdem müssen und können die Anlagen abgeschrieben werden, wobei unter Umständen Wahlmöglichkeiten bei der Abschreibungshöhe (Wiederbeschaffungs- oder Anschaffungswert) und bei der Abschreibungsnutzung (Berücksichtigung der Abschreibung im Preis ohne entsprechende Rücklagenbildung) bestehen. Nicht immer klar ist in diesem Zusammenhang, wie mit Landeszuschüssen verfahren werden soll. Sind diese gewährt, um die örtlichen Kosten zu vermindern, muß das den Kunden zugutekommen, aber nicht unbedingt zu einer bilanztechnischen Wertminderung der Anlagen führen.

(2) Die Normalität des damit angesprochenen Finanzbedarfs und seines in den Gemeinden unterschiedlichen Umgangs mit ihm erscheint in den letzten Jahren zunehmend durchbrochen. Das wird damit erklärt, daß

- der Finanzbedarf deutlich größer ist und in relativ kürzerer Zeit befriedigt werden muß als früher und
- zur Deckung dieses Bedarfs und zum Ausgleich struktureller Unterschiede aus den allgemeinen Haushalten der Länder und der Gemeinden häufig weniger beizutragen ist,

was in der Konsequenz zu wirtschaftlich und politisch unerwünschten höheren Wasserpreisen und Abwassergebühren führt. Sie können Verbraucher zum Sparen veranlassen, was aber ggf. ein Produkt verteuert, dessen Preis mehr von hohen Fix-Kosten als vom Verbrauch bestimmt ist.

(3) Der gestiegene Finanzierungsbedarf wird in der Hauptsache in der folgenden Weise erklärt:

- Die Anforderungen an die Leistungsfähigkeit vor allem der Kläranlagen sind ständig gestiegen (dagegen richtet sich heute besonders in Zusammenhang mit dem Regenwasser Kritik);
- in den alten Ländern hat die Erweiterung und Erneuerung oft vor der Erhaltung rangiert, so daß sich mit Schwerpunkt auf den Kanalnetzen ein Rückstau bei den Erhaltungsinvestitionen ergibt;
- in den alten Ländern müssen außerdem immer wieder auch Klärwerke erneuert, erweitert oder ersetzt werden;
- angesichts von Haushaltsschwierigkeiten sind in den Gemeinde der alten Länder vielfach die Wartungs- und Unterhaltungsaufwendungen gekürzt, Rücklagen nicht gebildet und nach dem Gesamtdeckungsprinzip die Gebühren für das Abwasser nicht nur zu dessen Reinigung und Beseitigung verwendet worden;
- in den neuen Ländern fallen Erhaltungs- und Erneuerungsinvestitionen in ungewöhnlicher Höhe an, wobei aus verschiedenen Gründen, vor allem aber im Blick auf die für die wirtschaftliche Erholung erforderliche Infrastruktur in erheblicher Zeitdruck besteht (7).

(4) Die Haushaltsschwierigkeiten der öffentlichen Hand brauchen hier nicht in ihren Einzelheiten angesprochen zu werden. Sie sind bekanntlich in der Hauptsache dadurch bedingt, daß Kosten, auf welche die Gemeinden keinen Einfluß haben, steigen (z.B. Sozialhilfe) und die Zuweisungen aus den Landeshaushalten geringer werden, ohne daß die Gemeinden das durch Erhöhung eigener Einnahmen kompensieren können. Allerdings erhalten Gemeinden in den neuen Ländern noch vorübergehend eine erhebliche finanzielle Unterstützung aus der alten Bundesrepublik. Sie haben aber angesichts ihrer Haushaltslage große Schwierigkeiten, die erforderlichen Eigenmittel aufzubringen. Die auf längere Sicht schwierige Haushaltslage zwingt die Gemeinden, die Aufwendungen für Wasser und Abwasser voll auf den Verbraucher zu überwälzen. Vielfach bereiten schon die Gebühren, welche die Gemeinde für die Regenwasserbeseitigung von befestigten Flächen in öffentlichem Eigentum entrichten muß, Probleme - diese Zahlung wurde bisher oft versteckt.

7 So wurde z.B. für den Freistaat Sachsen 1994 ein Bedarf von 30 Mrd. DM geschätzt, wovon ca. 22 Mrd. DM auf die Netze und ca. 8 Mrd. DM auf Kläranlagen entfallen sollen.

(5) Mit allem ergibt sich ein *Investitionsbedarf in unbekannter Höhe*. Die Schätzungen über ihn gehen weit auseinander und lassen sich nur schwer auf einen Nenner bringen, weil wenig konkrete Investitionsplanungen vorliegen und sich deshalb kaum etwas über den Anfall der Investitionen in der Zeit sagen läßt. Besonders bei den Kanalnetzen, die hohe Investitionen erfordern, stoßen die Schätzungen auf die Schwierigkeit, daß trotz vorgeschriebener Untersuchungen ein Überblick über den Gesamtzustand kaum möglich ist. Allen Festlegungen haftet deshalb etwas Beliebiges an. Ein Bedarf über 200 Milliarden DM in den nächsten 10 bis 12 Jahren ist jedoch einigermaßen wahrscheinlich, solange man nicht in größerem Umfang Abweichungen vom Standard hinnimmt. Unter diesen Umständen erschwert der Investitionsbedarf langfristige Planungen. Das legt die Herausnahme auch des Aufgabenfeldes Abwasser aus der allgemeinen Kommunalverwaltung und ihrem Haushalt nahe, weil damit bereichsspezifische Planungen möglich werden, die weniger Unwägbarkeiten berücksichtigen müssen als allgemeine Entwicklungsplanungen. Den Wasserbedarf und das anfallende Abwasser kann man leichter schätzen als andere Einflußgrößen. Mit einer solchen Herausnahme läßt sich aber viel mehr als früher die Beteiligung Privater verbinden.

2.3.2. Veränderungen in der Kommunalverwaltung

(1) Die *Ausgliederung einzelner Aufgabenbereiche aus der allgemeinen Kommunalverwaltung* unterliegt der Kritik, entspricht aber zugleich einem in der Kommunalverwaltung erkennbaren Trend:

- Die Kritik geht von einer Entmachtung der kommunalen Vertretungskörperschaft aus, zu der es kommt, wenn kommunale Aufgaben in ausgegliederten Betrieben erledigt werden, die ggf. sogar privatrechtlicher Normierung unterliegen.
- Der in der Reformdiskussion als wünschenswert geltende Trend geht aber unabhängig von solchen Einwänden dahin, die Selbständigkeit der einzelnen Organisationseinheiten und der in ihnen Tätigen zu vergrößern, Verantwortung zu delegieren, die Mitwirkungsmöglichkeiten der Querschnittsfunktionen Personal und Haushalt zu begrenzen und stärker durch Zielvorgabe und modernes Controlling zu führen. Je mehr man dem folgt, desto mehr ist auch der Rat der Gemeinde betroffen; seine Möglichkeiten des unmittelbaren Zugriffs und seine Entscheidungsvorbehalte müssen ebenso begrenzt werden wie die der Verwaltungsführung im engeren Sinne.

(2) Der *Landesgesetzgeber* hat neuerdings durch Änderungen des kommunalen Haushaltsrechts die Modernisierungsbestrebungen in Gemeinden unterstützt: Die Möglichkeit, Eigenbetriebe zu errichten, wurde erweitert; Experimentierklauseln erleichtern es, Zwängen des Haushaltsrechtes zu entgehen. Die Kommunalaufsicht hat das durch Genehmigung der Bildung von Gesellschaften des privaten Rechts und Zweckverbänden wie auch durch die deutliche Relativierung der Verschuldungsgrenzen ergänzt (Unterscheidung von rentierlichen und unrentierlichen Schulden). Damit wurde dem Veränderungswillen in Gemeinden entsprochen, ohne daß schon grundlegende Reformen in der Steuerung kommunaler Tätigkeit erfolgt wären (z.B. durch Änderungen der VOL, der VOB und der HOAI).

(3) In der einschlägigen Diskussion sind dabei zwei Komplexe nur wenig diskutiert worden. Der erste ergibt sich aus dem Unterschied zwischen den kommunalen Leistungen, die aus dem allgemeinen Haushalt bezahlt, und den anderen, für die Entgelte entrichtet werden. Der zweite wird durch die Frage definiert, ob sich die Privatisierungsüberlegungen prinzipiell an die öffentliche Hand richten oder ob hier Unterschiede zwischen Staat und Gemeinden bestehen.

(4) Bei den nicht oder nur zu einem Teil aus dem Verwaltungshaushalt finanzierten kommunalen Leistungen gibt es ein gewisses Einvernehmen darüber, daß es

- zu einem Nebeneinander von entrichteten Gebühren und ergänzenden Haushaltsmitteln kommen kann (so z.B. bei den Kindertagesstätten) und
- in Wirtschaftsbetrieben der Gemeinden, die nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten geführt werden, Gewinne etwa aus der Versorgung mit Strom, Gas und Wasser benutzt werden dürfen, um Verluste aus anderen Geschäftsbereichen (z.B. Öffentlicher Personennahverkehr und Bäder) auszugleichen (anders z.B. § 97 der sächsischen Gemeindeordnung).

Ein solcher finanzieller Ausgleich gehört zu den Chancen örtlicher Politik, die in einem Sektor nicht gerechtfertigte Gewinne erzielen kann, um an anderer Stelle zu subventionieren. Politisch wertend betrachtet stellt sich hier vor allem die Frage nach der Transparenz eines solchen Vorgehens. Da bisher die Abwasserbeseitigung eine Hoheitsaufgabe ist, kann sie aber nicht uneingeschränkt in solche Ausgleichsüberlegungen einbezogen werden, auch wenn viele Gemeinden das getan haben. Das Gebot etwa des Landes Rheinland-Pfalz an die Gemeinden, die Abwasserbeseitigung als Sondervermögen auszugliedern und durch Eigenbetriebe oder Eigengesellschaften zu bewirtschaften, wird ausdrücklich damit gerechtfertigt.

tigt, der Gebührenzahler müsse davor bewahrt werden, daß in seinen Gebühren Gewinnanteile enthalten seien oder sie für andere Zwecke benutzt würden, was dann zu zweimaliger Zahlung für bestimmte Leistungen führen könne (8).

(5) Der zweite Komplex überschneidet sich mit Themen der allgemeinen Diskussion über die deutsche kommunale Selbstverwaltung und ihre Handlungsspielräume. Hier ist unstrittig, daß der Staat die Gemeinden verpflichten kann, neben der Erledigung unmittelbar staatlicher Aufgaben, für die es dann zur Kostenerstattung kommt, bestimmte, durch Vorgaben definierte kommunale Aufgaben ('Pflichtaufgaben') zu bewältigen. Durch diese Verpflichtung kann faktisch der finanzielle und administrative Handlungsspielraum der Gemeinde ausgeschöpft werden. Das ändert aber nichts daran, daß es auch einen nur durch bestimmte Verbote begrenzten Bereich freiwilliger kommunaler Tätigkeit gibt, die Gemeinden seit alters ein 'Aufgabenfindungsrecht' haben und örtlichen Bedürfnissen oder Mehrheitsverhältnissen Rechnung tragen können. Die Gemeinde als Gebietskörperschaft hat hier einen großen Gestaltungsspielraum. Daß sie auf eine eigene Wäscherei oder eine Hausdruckerei verzichtet, kann ihr empfohlen, nicht aber befohlen werden. Sie kann ihre Wäscherei auch, wie Beispiele zeigen, dem Wettbewerb aussetzen und es den entsprechenden Einrichtungen überlassen, ob sie sich der kommunalen oder einer privaten Wäscherei bedienen.

(6) Wieder bildet die Abwasserbeseitigung eine Ausnahme. Solange sie als Hoheits- und Pflichtaufgabe gilt, kann der Landesgesetzgeber auch auf die Form Einfluß nehmen, in der diese Aufgabe erledigt wird, und hat das getan. Privatisierungswünsche werden deshalb auch an den Landesgesetzgeber herangetragen, der ihnen, wie das inzwischen mehrfach geschehen ist, nachkommt, indem er den weiterhin gewährleistungspflichtigen Gemeinden die Möglichkeit eröffnet, an der Auftragserledigung Private zu beteiligen oder Privaten die Aufgabenerledigung ganz zu übertragen. Auf diese Weise gibt es heute gleichzeitig die Bestrebungen von Gemeinden, eine Hoheitsaufgabe ggf. in größerer wirtschaftlicher Selbständigkeit zu bewältigen, und die Bestrebungen, an dieser Aufgabe mehr als bisher Private zu beteiligen.

8 Vgl. dazu E. Brod, Die Abwasserbeseitigung als kommunales Sondervermögen. Vortrag in Ludwigsburg

2.3.3. Kommunale Gewährleistungsfunktion und Staatsaufsicht

(1) Die erwähnte Besonderheit ergibt sich auch daraus, daß bisher, wie erwähnt, die Gewährleistungspflicht der Gemeinden immer als selbstverständlich gilt. Dies geht, von der Tradition und der früheren Gesetzgebung einmal abgesehen, auf ganz unterschiedliche Erwägungen zurück:

- Die Wasserversorgung und die Abwasserbeseitigung erfordern ein räumlich definiertes Monopol, das in Deutschland mit den Grenzen der Gemeinden verbunden wird;
- die wasserwirtschaftliche Aufsicht und damit die Durchsetzung der Wasserpolitik werden erleichtert, wenn die zu Beaufsichtigenden trotz der Vielfalt, in der die Aufgabe technisch und betrieblich erledigt wird, eine vergleichbare Struktur aufweisen;
- die wasserwirtschaftliche Aufsicht ist in Verbindung mit der Kommunalaufsicht effektiver, als wenn sie isoliert erfolgt (9);
- die Bewirtschaftung eines lebenswichtigen Gutes muß auch von den Beteiligten kontrolliert werden, was innerhalb des bei der öffentlichen Hand gegebenen Beteiligungsrahmens wenigstens in Grenzen möglich ist.

(2) Die - weithin unbestrittene - Grundüberlegung läuft darauf hinaus, daß man zwar, wie es das Beispiel der Gewerbeaufsicht zeigt, auch private Unternehmen, von denen Gefährdungen ausgehen und in denen die Arbeitnehmer Gefährdungen ausgesetzt sind, Vorschriften unterwerfen und deren Einhaltung kontrollieren kann. Im Falle von Wasser und Abwasser wäre das wegen des jeweiligen Gebietsmonopols und wegen des Wasserkreislaufs sehr viel schwieriger. Ein Versagen der öffentlichen Kontrolle hätte im Zweifel noch weiterreichende Folgen; das 'letzte Mittel' der Betriebsschließung scheidet aus; dem ökonomischen Zugriff auf einen Unternehmer, der sich nicht an die Regeln hält, wären Grenzen gesetzt. Die Arbeitsteilung zwischen Staat und örtlicher Ebene funktioniert besser, wenn trotz aller Unterschiede in der praktischen Aufgabenerledigung und der Organisation, in der sie stattfindet, örtlich eine Primärzuständigkeit gegeben ist, an die sich einerseits der Staat und andererseits die Verbraucher halten können.

9 Die Kommunalaufsicht verfügt über verschiedene Einwirkungsmöglichkeiten, weil sie z.B. die Genehmigung eines Bebauungsplans von der vorherigen Erfüllung wasserwirtschaftlicher Auflagen abhängig machen kann.

(3) Auf diese Weise ist der Rahmen, innerhalb dessen Privatisierung möglich ist, relativ eng. Es ist zugleich aber auch präzisiert, was sich privatisieren läßt und unter welchen Bedingungen das geschehen muß. Das erklärt, warum es in den alten Ländern bisher nur selten zu einer dauerhaften Beteiligung Privater gekommen ist. Erst mit der Beteiligung kommt es aber ernstlich zur Privatisierung. Daß im übrigen private Auftragnehmer einen großen Teil der erforderlichen Arbeit leisten, ist immer wieder zu betonen. Es gibt nur wenig andere Aufgabenbereiche der öffentlichen Hand, in denen so viele Aufträge an Private vergeben werden.

2.3.4. Zur Lage in den neuen Ländern

(1) Aus hinlänglich bekannten und in der Diskussion kaum strittigen Gründen ist die Lage in den neuen Ländern durch eigene Schwierigkeiten gekennzeichnet:

- Die wasserwirtschaftliche Ausgangssituation ist ungünstiger;
- im Zusammenhang mit Wasser und Abwasser fehlt es an Kostengewöhnung der Verbraucher, weil die Kosten in der Zeit der DDR marginal waren;
- der technische und damit finanzielle Nachholbedarf im Bereich von Leitungssystemen, Trinkwasseraufbereitungsanlagen, Kanalisation und Klärwerken ist größer als in den alten Ländern;
- damit fallen örtlich auch wesentlich höhere Kosten an, zu denen nur vorübergehend nennenswerte Zuschüsse aus den Landeshaushalten und den Transferleistungen gezahlt werden können;
- die vorhandenen Ver- und Entsorgungseinrichtungen mußten ab 1990 von den VEB WAB auf die Gemeinden übertragen werden, was Zeit gekostet und Organisationsprobleme verursacht hat;
- in den Gemeinden sind vielfach die Bedingungen für das Funktionieren der kommunalen Selbstverwaltung erst zu schaffen, zu denen entscheidend auch Routine und Gewöhnung der Mitarbeiter und der Bürger gehören;
- da es in den neuen Ländern mehr vergleichsweise kleine Gemeinden gibt als in den alten und außerdem die naturräumlichen Gegebenheiten das erzwingen, muß es häufig zu einer Zusammenarbeit von Gemeinden kommen, was die Willensbildung und Entscheidungsfindung erschwert;
- die erforderliche Planung ist mit erheblichen prognostischen Risiken behaftet;
- in der Planung werden aus den genannten Gründen Wasser und Abwasser häufiger als gemeinsam und gleichzeitig zu bewältigende Aufgabe gesehen, was die in den alten Ländern immer noch grundlegende Unterscheidung zwischen der Versorgungs- und der Hoheitsaufgabe relativiert.

(2) Vor diesem Hintergrund erklärt sich von selbst, daß in Gemeinden der neuen Länder die Notwendigkeit, zur wirtschaftlichen Erholung die erforderliche Infrastruktur bereitzustellen, Vorrang hat. Deshalb wird der Zeitdruck besonders stark empfunden und sind der Beratungsbedarf hoch und die Bereitschaft groß, auf Finanzierungsangebote einzugehen. Das begünstigt Paketlösungen, in denen Wasser und Abwasser zusammengefaßt werden, oder in unterschiedlicher Kombination gemeinsam mit Privaten Planung, Ausschreibung, Auftragserteilung, Bau und Betrieb erfolgen.

(3) Die Möglichkeiten der Privatisierung, ihre Grenzen und Gefahren werden deshalb vorwiegend anhand von Beispielen aus den neuen Ländern diskutiert. Die Beispiele aus den alten Ländern bilden eindeutig Ausnahmen. Es handelt sich dort meist um Errichtung und Betrieb von Kläranlagen, wobei die beteiligten Privaten mit den Gemeinden einen Gesellschaftervertrag abschließen. Diese Einzelfälle, wie etwa der in Krefeld, gehen auf besondere Konstellationen zurück, finden sich vorwiegend in größeren Städten, die mit größeren Firmen waffengleich zusammenarbeiten können, und sind von einer eingewöhnten Kommunalaufsicht beraten und genehmigt worden. In den neuen Ländern gibt es hingegen mehr Beispiele und unter ihnen solche von erheblicher Dimension - so Rostock mit einem Investitionsvolumen von 900 Mio Mark -, die aber unter den erwähnten Bedingungen zustande gekommen sind. In den neuen Ländern ist es auch zu Fehlplanungen durch die öffentliche Hand wie durch private Beteiligte gekommen, hatten die Gemeinden wie die Kommunalaufsicht Schwierigkeiten, gab es häufig noch keine eingespielten Arbeitsbeziehungen zwischen den Innen- und den Umweltministerien, was die Vergabe von öffentlichen Fördermitteln nicht erleichtert hat. Deshalb kam es hier zu privater Beteiligung unter ganz eigentümlichen Bedingungen. Das erschwert es, aus den in den neuen Ländern gesammelten Erfahrungen Konsequenzen zu ziehen. Solche Feststellungen enthalten im übrigen keine Kritik und schmälern die insgesamt erhebliche Investitionstätigkeit als Leistung unter schwierigen Bedingungen nicht. Auch wasserwirtschaftlich bedeuteten die Jahre seit 1990 in den neuen Ländern einen Umbruch, der neben den üblichen eben besondere Kosten verursacht.

2.3.5. Zur derzeitigen Beteiligung Privater

(1) Bei der Antwort auf die Frage nach Praxis und Einschätzung der bisherigen und der möglichen Privatisierung in der Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung sind aus den dargelegten Gründen folgende *Themenkomplexe auszuklammern*:

- Die Auftragsvergabe öffentlicher Betriebe oder Unternehmen an private Firmen;
- die Überführung öffentlicher Betriebe in die Sphäre des privaten Rechts;
- der Zusammenschluß von Gemeinden zu Zweckverbänden, welche der Wasserversorgung und der Abwasserbeseitigung dienen;
- die in der Regel auf Gesetz beruhenden Körperschaften des öffentlichen Rechts, welche in der Fernwasserversorgung, der Errichtung und Bewirtschaftung von Talsperren, in der Abwasserreinigung oder in der Pflege von besonders stark genutzten und geschädigten Flußsystemen tätig sind.

(2) Die *Überführung öffentlicher Betriebe in die Rechtsform des privaten Rechts* stellt nach der Errichtung von Eigenbetrieben eine zweite Stufe der Verselbständigung einschlägiger kommunaler Einrichtungen dar⁽¹⁰⁾:

- Der *Regiebetrieb* wird im Rahmen des Gesamthaushalts und der Kommunalverwaltung geführt, hat keine eigene Rechtspersönlichkeit und kann nicht selbst Kredite aufnehmen, ist also *unselbständig*;
- der *Eigenbetrieb* bildet ein aus der allgemeinen Verwaltung ausgegliedertes Sondervermögen, hat ebenfalls keine eigene Rechtspersönlichkeit, die Gemeinde bleibt uneingeschränkt Eigentümer und haftet gegenüber Dritten, der Betrieb ist jedoch eigenständig organisiert, bewirtschaftet Einnahmen und Ausgaben selbst und gewährleistet im Rahmen des Haushaltsgrundsätzegesetzes in höherem Maße das Einhalten wirtschaftlicher Prinzipien, ist mithin *verselbständigt*, wenngleich es bei der Unterordnung unter die politische Führung bleibt und im Zweifel das öffentliche Recht gilt;
- die *Eigengesellschaft* bildet dagegen ein Sondervermögen in privater Rechtsform, aber im Besitz der Gemeinde, die auch haftet; die Eigengesellschaft wirtschaftet nach den Vorschriften des GmbH-Gesetzes, des Aktiengesetzes und des Handelsgesetzbuches, unterliegt der Steuerpflicht und ist mit all dem als Betrieb *selbständig*.

Die Stufen der Verselbständigung sind identisch mit der Abkehr von der kameralistischen Buchführung:

¹⁰ Die folgende Zusammenfassung stützt sich auf eine umfangreiche Literatur und auf die Ausführungen in Ludwigsburg. Die erstere ist in *T. Ellwein / L. Buck* a.a.O. aufgearbeitet; in Ludwigsburg haben sich v.a. die Referate von S. Illert, P.A. Engstfeld, J. Kuhbier, K.U. Rudolph, E. Brod und G. Landsberg dem Thema zugewandt.

- Der Regiebetrieb wird mit seinen Einnahmen und Ausgaben im Verwaltungshaushalt erfaßt, seine Handlungen, die finanzielle Konsequenzen auf der Einnahmen- oder Ausgabenseite haben, bilden einen Teil der Rechnungslegung der Gemeinde und führen zu Überschüssen oder Defiziten, die nicht gesondert auftauchen;
- der Eigenbetrieb und die Eigengesellschaft handeln im Rahmen des Wirtschaftsplans, die Rechnungslegung erfolgt nach handels- und betriebswirtschaftlichen Grundsätzen, was insbesondere die wirtschaftlich sinnvolle Vermögensbewertung, Abschreibungen und die Rücklage für künftige Investitionen ermöglicht.

Damit ist es auch bei verbleibender Alleinzuständigkeit der Gemeinde möglich, die der Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung dienenden 'Betriebe' wie Wirtschaftsbetriebe zu führen. Bei der Versorgung ist das weithin üblich, weil Stadtwerke, wenn sie überhaupt errichtet werden, zumindest die Rechtsform des Eigenbetriebs erhalten. Bei der Abwasserbeseitigung stand deren Deklaration als Hoheitsaufgabe dem im Wege. Es kam allenfalls zur Errichtung von Eigenbetrieben, wobei es seit dem Vorgehen von Rheinland-Pfalz eine sich beschleunigende Entwicklung gibt. Eigenbetriebe und Eigengesellschaften bringen aber nur Veränderungen in den Formen der rechtlichen Organisation, der wirtschaftlichen Betriebsführung usw. mit sich, ändern nichts am Eigentum der Gemeinde und am Einfluß der politischen Führung auf den Betrieb. Deshalb spricht man beim Beschreiten des Weges in die Sphäre des privaten Rechts von einer *unechten oder formalen Privatisierung*.

(3) Die im Unterschied dazu *echte Privatisierung* ändert ebenfalls nichts am Versorgungs- und Entsorgungsauftrag der Gemeinde und ihren gesetzlichen Verpflichtungen. Zu ihr kommt es, wenn die Aufgabenerledigung unter dauerhafter und damit über die Ausführung eines konkreten Auftrags hinausgehende *Beteiligung Privater* erfolgt. Unabhängig von der nach außen wirksamen Primärzuständigkeit der Gemeinde, tritt in diesem Falle an die Stelle der auch sonst üblichen Aufträge ein *Vertrag*, in dem Rechte und Pflichten des Privaten festgelegt sind und der den Vorschriften des bürgerlichen Rechts unterliegt. Vereinfacht: Der Private ist nicht Auftragnehmer sondern Vertragspartner. Dabei bilden die Möglichkeiten von Gemeinden, mit Privaten einen Pacht- oder einen Leasingvertrag abzuschließen, eine Besonderheit, die wegen faktischer Bedeutungslosigkeit im weiteren nicht berücksichtigt wird.

(4) Für die Beteiligung gibt es zwei grundlegende Modelle:

- Im *Betreibermodell* erwirbt der private Betreiber kommunales Eigentum oder errichtet auf ihm im Wege des Erbbaurechts überlassenen Grund und Boden (der Gemeinde) neue Anlagen;
- im *Kooperationsmodell* bilden eine Gemeinde oder ein Zweckverband von Gemeinden mit einem Privaten eine gemeinsame Gesellschaft des Bürgerlichen Rechts, in der die Gemeinde die Mehrheit der Anteile besitzt; die Gesellschaft kann gemeindliche Anlagen erwerben oder auf gemeindeeigenen Grundstücken neue Anlagen errichten.

Formal besteht der Unterschied darin, daß im ersten Falle - unbeschadet der Verpflichtung und Haftung der Gemeinde - der Betreiber die entsprechenden Einrichtungen (bisher meist Klärwerke) in Besitz hat und selbst betreibt, während im zweiten Falle die von der Gemeinde und dem Privaten errichtete Gesellschaft Besitzer und Betreiber ist. Damit bleibt die Gemeinde im Betrieb aktiv; allerdings übernimmt in der Regel im Innenverhältnis der Private die Geschäftsführung, damit für die Gemeinde der Entlastungseffekt vergrößert wird.

(5) Karl-Ulrich Rudolph nennt folgende *Grundüberlegungen*, die zur Entwicklung von Betreibermodellen geführt haben (11):

- Mit den Modellen soll erreicht werden, daß es schon in der Planungsphase zu Wettbewerb kommt, weil in ihr im wesentlichen die Gesamtkosten bestimmt werden;
- mit den Modellen wird eine ganzheitliche Optimierung angestrebt, die voraussetzt, daß Bau und Betrieb in einer Hand liegen;
- in den Modellen ist die Trennung von firmenunabhängiger Planung und firmenspezifischer Ausführung anzustreben, wozu Funktionalausschreibungen beitragen;
- in den Modellen soll die Auswahl unter den technischen und organisatorischen Alternativen bevorzugt aufgrund von verbindlichen Festpreisen

11 Vortrag in Ludwigsburg: Betreibermodelle - Veranlassung, Möglichkeiten und Grenzen. Vgl. von diesem Autor vor allem: Privatwirtschaftliche Realisierung der Abwasserentsorgung. Erfahrungsberichte über BMU-Projekte in den neuen Bundesländern (erschieden als Informationsschrift des Bundesumweltministeriums). Bonn 1993. Weitere Schriften dieses Autors sind bei T.Ellwein/L.Buck a.a.O. zitiert. Die im Text ausgeführte Position wird theoretisch weiterentwickelt von H.Karl/P. Klemmer, Volkswirtschaftliche Effekte privatwirtschaftlich organisierter öffentlicher Investitionen im Bereich der Abwasserentsorgung. Witten und Dortmund 1994 (Schriftenreihe Umwelttechnik und Umweltmanagement der Universität Witten/Herdecke Bd. 10)

erfolgen;

- mit den Modellen erfolgt eine Trennung der hoheitlichen Funktionen von den exekutiven oder unternehmerischen, wobei die ersteren bei der Gemeinde verbleiben, die letzteren aber unter Wettbewerb wahrgenommen werden können.

Rudolph stellt dazu fest, daß Fälle, "in denen wegen logistischer und finanziell mangelhafter Ausstattung schnelle Lösungen nur 'mit' Privatisierung darstellbar sind, (sich) vor allem in den neuen Ländern" finden.

(6) Praktisch diente vor den privaten Beteiligungen in den neuen Ländern das *niedersächsische Betreibermodell* als Beispiel für das, was mit den Modellen angestrebt wird (12). In Niedersachsen empfahl die Landesregierung seit 1979 dieses Modell, das dann von einigen meist kleineren Orten übernommen wurde. In der Sache sammelte man praktische Erfahrungen nur mit Kläranlagen, weil es vorwiegend zur Aufgabenteilung zwischen Gemeinde (Sammeln und Transport des Abwassers) und Betreiber (Übernahme und Reinigung) kam, wobei nur in Wedemark eine größere Investitionssumme aufzubringen war. Das Modell eignete sich mithin für Gemeinden wie Betreiber im Zusammenhang mit einer kurzfristig zu errichtenden neuen Anlage und der damit verbundenen Investition. Es wurde empfohlen, weil es zwar ein vergleichsweise umständliches Vorverfahren und die Heranziehung mehrerer Gutachter voraussetzte, danach aber zu einer Ausschreibung führte, bei der die Interessenten die vorliegende Teilplanung übernehmen, jedoch auch eine eigene Planung vorlegen konnten. Das führte in einigen Fällen zu einer kleineren Kläranlage, mithin zu einem Spareffekt. - Das Modell wurde umfassend diskutiert, aber nur in wenigen Fällen verwandt, was sicher auch mit dem Regierungswechsel in Niedersachsen (und daraufhin nachlassendem Interesse der Landesregierung), im wesentlichen aber wohl mit der relativ großen Verfahrenskomplexität zusammenhing.

(7) In größerem Umfange kam es zu Privatisierungen erst in den neuen Ländern und aus den erwähnten Gründen. Zeitgleich gingen auch in den alten Ländern einige Städte eine Kooperation mit größeren Firmen ein, um mit ihnen eine notwendige Großinvestition vorzunehmen. Über den Stand der Privatisierung zirkulieren verschiedene Listen; ein vollständiger Überblick liegt (uns) nicht vor (13). Insgesamt dürfte es sich inzwischen um rund 150 Projekte handeln, die

12 Vgl. zum Folgenden *Niedersächsischer Minister für Wirtschaft, Technologie und Verkehr, Referat Privatisierung* (Hrsg), *Privatisierung kommunaler Kläranlagen*. Hannover 2. Aufl. 1988; *S. Spelthahn/U. Steger* a.a.O.S. 62ff. und S. 196ff., *T. Ellwein/L. Buck* a.a.O.S. 158ff.

13 Vgl. die dem Vortrag von K.U. Rudolph beigelegte Übersicht und den

überwiegend nur der Abwasserbeseitigung dienen. Von ihnen ist der weitaus größere Teil in den neuen Ländern zustande gekommen. Das größte Projekt ist das in Rostock (Wasser und Abwasser) (14); weitere große Projekte findet man in Frankfurt an der Oder, Cottbus oder Bitterfeld. Aus den alten Ländern seien neben Krefeld Nordhorn und Darmstadt erwähnt. Die Mehrzahl der Projekte liegt im Entsorgungsbereich von durchschnittlich 10.000 Einwohnerequivalenten.

3. Diskussionsstand

3.1. Die dogmatischen Grundpositionen

(1) Hinsichtlich des 'Wie' der Aufgabenerledigung findet in inhaltlicher Nähe zur Auseinandersetzung über 'Staat oder Markt?' eine Diskussion statt, die durch zwei dogmatische oder normative Grundpositionen eingegrenzt wird. 'Normativ' bedeutet in diesem Falle, daß unabhängig von der jeweiligen Realität ein Leitbild bejaht wird, weil es 'besser' als das Gegenbild ist. Die dafür jeweils ins Feld geführten Gründe können empirisch belegt oder im Sinne eines Axioms, also nicht mehr hinterfragbar, behauptet werden.

(2) Beide Grundpositionen unterstellen bei unterschiedlicher Gewichtung, daß Wasser

- ein lebensnotwendiges,
- ein gefährdetes und umgekehrt auch ein gefährdendes sowie
- seiner Natur nach ein kollektives Gut sei,

das sich in einer modernen Industriegesellschaft nur kollektiv und ohne örtlichen Wettbewerb bewirtschaften läßt.

(3) Die auf eine *durchweg öffentliche Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung* zielende Grundposition zieht daraus die Konsequenz, daß die kollektive Bewirtschaftung zwingend eine Bewirtschaftung in öffentlicher Regie erfordere, weil über längere Zeiträume hinweg, in denen es auch unerwartete Veränderungen geben kann, nur so

- die tägliche Versorgung,
- die Einhaltung der sich notwendig verändernden Standards und
- (wenn auch in engen Grenzen) der Einfluß der Verbraucher

zu gewährleisten sind. Verwaltungspraktisch kommt hinzu, daß für den Staat die Beaufsichtigung von Gemeinden ggf. leichter ist als die von Privaten, weil sich gegenüber den Gemeinden verschiedene Aufsichtswege und Genehmigungsvorbehalte miteinander kombinieren lassen.

(4) Die *Gegenposition* übernimmt die oben genannten Annahmen über die Bedeutung und Gefährdung sowie die Notwendigkeit kollektiver und mit Zwangselementen verbundener Bewirtschaftung, zieht dann aber die Folgerung, daß es sich bei der Wasserversorgung und der Abwasserbeseitigung in der Ver- und Entsorgungsrealität unbeschadet der politischen Vorgaben und der öffentlichen Gewährleistung um einen durch Stand und Entwicklung der Technik sowie des Verbrauchs bedingten *genuin wirtschaftlichen Vorgang* mit Wertschöpfungsstufen handele, der desto besser und preisgünstiger zu bewältigen sei,

- je weniger man die Gesetze des Marktes außer acht lasse,
- je mehr Wettbewerbselemente man auf den einzelnen Wertschöpfungsstufen durchsetze,
- je mehr damit wirtschaftliche Anreize zur Geltung kämen.

(5) Die dogmatischen Positionen werden durch die (jeweilige) Wirklichkeit relativiert. In dieser wirken sich natürliche und kulturelle Gegebenheiten, Besitzverhältnisse, Traditionen der öffentlichen Aufgabenerledigung ('Verwaltungskultur') oder politische Einschätzungen aus. Das führt dazu, daß die meisten 'Positionen', die in der Diskussion über die private Beteiligung an der Wasserversorgung und der Abwasserbeseitigung (15) vertreten werden, *nicht eindeutig* sind, sondern auf Abwägungen beruhen und dabei in unterschiedlicher Mischung Argumente der dogmatischen Grundpositionen einbeziehen oder wenigstens unterstellt wird, man habe dies getan. Dem Verlust an Eindeutigkeit entspricht ein Gewinn an Lösungsmöglichkeiten und Kombinationen zwischen ihnen. Das machte auch der Kongreß in Ludwigsburg deutlich.

(6) Im übrigen zeigt die Diskussion ein selbstverständliches Grundmuster: Die Anhänger des bestehenden Zustandes sind eher bereit, über die in ihm erkennbaren Verbesserungsnotwendigkeiten und -möglichkeiten zu diskutieren als über grundlegende Veränderungen. Die Privatisierung bedeutet eine solche Veränderung. Ihre Vertreter müssen deshalb stärker Kritik am Bestehenden üben, sofern sie nicht von Haus aus dogmatisch argumentieren.

15 Diese Formulierung berücksichtigt, daß in Deutschland traditionell und rechtlich die öffentlich betriebene Ver- und Entsorgung früher die Regel war und erst in jüngerer Zeit die mit einer privaten Beteiligung verbundenen Chancen diskutiert und - in kleinem Umfange - erprobt werden.

3.2. *Privatisierung und Reform* (16)

(1) In der Privatisierungsdiskussion gibt es, wie ausgeführt, bei Wasser und Abwasser Gemeinsamkeiten und Unterschiede. Weithin Einvernehmen herrscht hinsichtlich der Primärzuständigkeit der Gemeinden und wohl auch darüber, daß in der Wasserversorgung und noch mehr in der Abwasserbeseitigung bei der Finanzierung und der betrieblichen Organisation neue Wege eröffnet und eingeschlagen werden müssen, um

- auch dort die Aufgabe zu bewältigen, wo das prinzipiell oder aktuell nur unter großen Schwierigkeiten möglich ist, und
- insgesamt besser auf zukünftige Entwicklungen reagieren zu können.

Unterschiede ergeben sich vor allem deshalb, weil

- die einen die kommunale Verwaltung für reform-, also verbesserungsfähig halten, während die anderen von vorneherein mehr auf private Beteiligung setzen,
- die Befürworter eines Mehr an privater Beteiligung in der Diskussion verschiedene, nicht immer eindeutig voneinander abzugrenzende Ziele verfolgen, was mit entsprechenden Denkweisen und Interessen verbunden ist.

(2) Faktisch beginnt die Diskussion mit der Analyse der gegenwärtigen Verhältnisse, was in die *Kritik an den Gemeinden* einmündet. Kernpunkte dieser Kritik sind Behauptungen und Vorwürfe von der Art,

- die kommunale Verwaltung bearbeite das Aufgabenfeld oft zu schwerfällig (allgemeine Bürokratiekritik),
- Entgelte und Gebühren würden nicht immer zweckentsprechend verwendet (Kritik am Gesamtdeckungsprinzip),
- in der Planungsphase seien Gemeinden häufig überfordert, was zum Bau unwirtschaftlicher Anlagen führen könne,
- die Möglichkeiten interkommunaler Zusammenarbeit würden nur unzureichend genutzt, was unnötig kleine Anlagen und das Fehlen eines guten Managements zur Folge haben könne.

16 Die folgenden Ausführungen beziehen sich zunächst auf die Referate, die während des Kongresses in Ludwigsburg gehalten wurden, und ergänzend auf das Gutachten von Th.Ellwein/L. Buck a.a.O.

(3) Daß die Kritik an den Gemeinden berechtigt sei, wird in vielen Gemeinden einfach bestritten und in anderen durch erfolgreiche Um- und Neuorganisation auch widerlegt (17). In der öffentlichen Diskussion wird die Kritik aber auch von denen aufgegriffen, die zugleich auf *Reformbemühungen in der kommunalen Verwaltung* verweisen. Solche Bemühungen zielen auf die vielfach schon experimentierte und praktizierte Delegation von Verantwortung und die Zusammenlegung von Fach- und Ressourcenverantwortung. Beides kann dazu beitragen, daß die für die Abwasserbeseitigung zuständigen kommunalen Regiebetriebe - bis heute der am meisten verbreitete Typ der Organisation, in der die Aufgabe erledigt wird - selbständiger werden und damit wirtschaftlicher arbeiten können. Vor allem aber können sie mit eigenen Kostenrechnungen dem Transparenzgebot entsprechen, auf das Öffentlichkeit und Kunden desto mehr verweisen, je höher die Preise und Gebühren werden. Über solche Veränderungen in der Verwaltung reichen die Forderungen hinaus, die sich auf die Ausgliederung des Sondervermögens Abwasser aus der allgemeinen Verwaltung in Form eines Eigenbetriebs beziehen. Als Eigenbetriebe werden häufig die Stadtwerke geführt, die u.a. die Wasserversorgung betreiben. Diese Betriebsform soll gewährleisten, daß

- die Abwasserbeseitigung für die Gemeinde beherrschbar bleibt,
- wirtschaftlicher und im Geschäftsalltag unabhängig von der allgemeinen Verwaltung betrieben werden kann,
- die vom Verbraucher zu zahlenden Gebühren und Beiträge ausschließlich für den engeren Zweck verwandt werden.

(4) In der *Privatisierungsdiskussion* im engeren Sinne reichen die Forderungen von

- dem Postulat, im Zusammenhang mit der Wasserversorgung und der Abwasserbeseitigung noch mehr Planungs-, Beschaffungs-, Bau-, Wartungs- und Reparaturaufträge an Private zu vergeben als das heute der Fall ist, über
- den Wunsch, auch die öffentliche Aufgabe Abwasserbeseitigung in privatrechtlicher Form zu erfüllen (GmbH im Besitz der Gemeinde),

17 Vgl. z.B. R.J.Fischer, *Kommunales Eigenbetriebsmodell*, dargestellt am Beispiel der Stadt Konstanz. Vortrag in Ludwigsburg. Neben Konstanz ist von T.Ellwein/L.Buck a.a.O. die vergleichbare Neuorganisation in Offenburg etwas ausführlicher dargestellt. Beide Beispiele hängen damit zusammen, daß der Gesetzgeber in Baden-Württemberg 1992 für die Abwasserbeseitigung den Eigenbetrieb zugelassen hat, was von einigen Städten sofort als Chance genutzt wurde.

- bis zu den Vorschlägen, die Planung und Errichtung neuer Anlagen als Paketlösung von Privaten besorgen oder überhaupt von ihnen auch den Betrieb übernehmen zu lassen.

Dabei wirken sich ganz unterschiedliche Interessen aus, weil

- Banken in diesem Zusammenhang an neuen privaten Kreditnehmern interessiert sind (18),
- Ingenieurbüros ihre bisherigen Planungsaufgaben behalten und erweitern wollen und sich deshalb gegen Paketlösungen wenden, die über Planung, Ausschreibung und Überwachung der Ausführung hinausgehen (19),
- Anlagenbauer ggf. ihre Anlagen selbst betreiben wollen oder entsprechende Firmen durch die Zusammenfassung von Planung, Auftragsvergabe, Finanzierung der Aufträge und Betrieb der Anlagen synergetische Effekte erzielen möchten, die sich auf die Gewinne auswirken.

(5) Ausgehend von der Kritik an den bestehenden Verhältnissen und der Annahme, daß in näherer Zukunft vor allem bei der Abwasserbeseitigung nicht nur in den neuen Ländern ein erheblicher Investitionsbedarf besteht, der viele Gemeinden administrativ und finanziell überfordert, werden demnach gleichzeitig Verbesserungsmöglichkeiten innerhalb der bestehenden Strukturen, Veränderungen dieser Strukturen und die Errichtung neuer Strukturen diskutiert. Im Detail überlagert sich das oft. Im Mittelpunkt der Diskussion stehen aber fraglos die Organisationsformen der Betriebe für die Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung und die Formen der Beteiligung Privater, während die Fragen der Finanzierung immer wieder gestreift werden, aber nur selten das Hauptthema bestimmen. Auch die Wirkungen der VOL, VOB und der HOAI werden häufig angesprochen, was sich oft mit der Frage verbindet, wie weit Private sich diesen Wirkungen entziehen und deshalb kostengünstiger arbeiten können. Ein Diskussionsschwerpunkt ist hier aber noch nicht zu erkennen. Es wird nur darauf

18 Angesichts der genannten Investitionsvolumina handelt es sich um einen interessanten Markt, den heute, weil meist Gemeinden oder gemeindliche Betriebe Kredite aufnehmen, vorwiegend die Sparkassen oder von den Ländern errichtete Bodenkreditbanken (und ähnlich) bedienen. Weil in den Privatisierungsmodellen meist die Gemeinden die Bankbürgschaft für die von den Privaten aufgenommenen Kredite übernehmen, handelt es sich um ein nicht nur interessantes, sondern vor allem um ein sicheres Geschäft, an dem, wie sie es ganz deutlich machen, auch Großbanken interessiert sind.

19 Vgl dazu INGEWA (Ingenieurverband Wasser- und Abfallwirtschaft e.V.), Unabhängige Beratung und Planung in der Wasserwirtschaft. Bonn o.J. sowie INGEWA/VUBI (= Bundesvereinigung Consultingwirtschaft), Modell zur Planung, Finanzierung und Erstellung öffentlicher und privater Bauvorhaben durch unabhängiges Consulting. Bonn 11/1994

verwiesen, daß die Befreiung von diesen Vorgaben für Eigengesellschaften von Vorteil wäre.

3.3. Zur Diskussion der Organisationsformen

3.3.1. Ablehnung des Regiebetriebes

(1) In der gegenwärtigen Diskussion steht der Regiebetrieb im Mittelpunkt, weil

- sich Gemeinden noch immer am häufigsten dieser Form bei der Organisation der Abwasserbeseitigung und häufig auch der Wasserversorgung bedienen,
- er schon in der kommunalen Auseinandersetzung umstritten ist,
- die Kritik an ihm besonders anschaulich ausfällt.

Die bereits pauschal angesprochene Kritik wird hier unter Konzentration auf den *Vorwurf der Unwirtschaftlichkeit* zusammengefaßt.

(2) Der Regiebetrieb ist unselbständiger *Teil der Kommunalverwaltung*. Gesetzlich wird er durch den Hauptverwaltungsbeamten vertreten. Über eigene Leitungsorgane für die kommunale Entwässerung wird in Abhängigkeit von der Größe dieser Einrichtung entschieden. Im Regelfall wird der laufende Betrieb von einem Amtsleiter unter Aufsicht des zuständigen Dezernenten und des Bürgermeisters geführt. Dabei kommen dem Amtsleiter relativ geringe Entscheidungskompetenzen zu. Die Wertgrenzen für Vergaben sind meist so niedrig, daß damit schon der laufende Betrieb erschwert ist. Personelle Kompetenzen stehen dem Amtsleiter nur im disziplinarischen Bereich zu. Wichtige Entscheidungen behält sich der Gemeinderat vor, so die über die Erweiterung, Einschränkung und Auflösung der öffentlichen Einrichtungen und die Feststellung des Haushaltsplans sowie des Stellenplans. Er trifft besonders die für den wirtschaftlichen Erfolg des Betriebes maßgeblichen Entscheidungen über die Höhe allgemein geltender öffentlicher Abgaben und privatrechtlicher Entgelte für Leistungen der öffentlichen Einrichtungen, die Veräußerung von Vermögensgegenständen und die Aufnahme von Krediten. Andere Ämter der Gemeindeverwaltung müssen regelmäßig an den betrieblichen Entscheidungen beteiligt werden.

In diesem Rahmen läßt sich nicht selbständig wirtschaften und lassen sich wirtschaftliche Vorteile nicht wahrnehmen, weil die Entscheidungswege zu lang sind, die Mitwirkung anderer zu umfangreich und mit ihr auch die Möglichkeit der Geheimhaltung nicht gegeben ist. Vereinfacht: Das bürokratische Korsett ist

hinderlich. Städte, die Eigenbetriebe einrichten, oder Gemeinden, die sich zu Zweckverbänden zusammenschließen, belegen das auch, indem sie der Geschäftsführung erhebliche Vollmachten einräumen und auch größere Beschaffungen nur an die Mitwirkung eines Gremiums binden. Kommunalvertreter halten dem entgegen, diese Kritik sei zu pauschal, um zuzutreffen. Im übrigen fehle es an Vergleichsmöglichkeiten (20).

(3) Für den Regiebetrieb gilt uneingeschränkt das *kommunale Haushaltsrecht*. Daraus ergeben sich Probleme, die auch von Befürwortern dieses Typs gesehen werden. Die Finanzierung der Abwasserbeseitigung erfolgt über einen Gebührenhaushalt, der Teil des Gesamthaushalts ist. Die Überschüsse aus den Gebühreneinnahmen, die durch kalkulatorische Abschreibungen und kalkulatorische Zinsen erzielt werden, werden nicht auf einem Rücklagenkonto verbucht, von dem aus sie für Re- und Neuorganisationen zur Verfügung stünden, sondern gehen im allgemeinen Haushalt unter. Stehen dann umfangreiche Investitionen für die Abwasserbeseitigung an, fehlt im Zweifel das notwendige Kapital. Das hat als *Mangel an wirtschaftlicher Vorsorge* zu gelten.

Dieser Mangel wird durch die Anwendung des haushaltsrechtlichen *Gesamtdeckungsprinzips* verschärft. Es bewirkt, daß ein für die Abwasserbeseitigung beantragter Kredit von der genehmigenden Behörde nicht für sich betrachtet wird, sondern bei der Beurteilung alle Schulden der Gemeinde berücksichtigt wird. Ist die Verschuldensgrenze erreicht, müßte der Kredit für die Abwasserbeseitigung abgelehnt werden. Das umgeht man zwar durch die Unterscheidung zwischen unrentierlichen und rentierlichen Schulden, gerät damit aber aus dem Gesamtdeckungsprinzip heraus.

Umgekehrt können Überschüsse aus der Abwasserbeseitigung durch eine wirtschaftlich *ungerechtfertigte Gebührenkalkulation* erzielt und dann zur Deckung von Defiziten an anderer Stelle benutzt werden. Die Kalkulationsgrundlagen des Regiebetriebs sind besonders in letzter Zeit in das Kreuzfeuer der Kritik geraten. Abschreibungen auf der Grundlage des Wiederbeschaffungswertes führen nach der Auffassung von Kritikern zu höheren Gebühren als die betriebswirtschaftlich üblichen Abschreibungen auf den Anschaffungswert. Ebenso wird kritisiert, daß z. T. die Abschreibungen auch auf den zuweisungsfinanzierten Anteil (d.h. die Zuschüsse und Beiträge des Landes) vorgenommen werden und dadurch die Bürger doppelt, nämlich über die Steuern und über die Gebühren, belastet werden

20 Vgl. K.Rosenzweig, Optimierung der Abwasserbeseitigung in kommunaler Regie, und G.Landsberg, Kommunale Ver- und Entsorgung. Vortrag in Ludwigsburg

(21). Diese Kritik hat auch die Bundesregierung aufgegriffen, als sie Ende 1993 einen Bericht des BMU zustimmend zur Kenntnis nahm, in dem es u.a. hieß, die Gebührenerhöhungen ließen sich weniger, wie es die Gemeinden behaupten, auf die ökologischen Anforderungen zurückführen als auf die Umstellung der Kalkulationsbasis, den Ansatz kalkulatorischer Zinsen, die Investitionstätigkeit zur Substanzerhaltung und die Preisentwicklung. Zudem habe man vielfach versäumt, "Verwaltungsabläufe auf organisatorische Effizienz zu überprüfen" (22).

(4) Zu überhöhten Gebühren kommt es nach Meinung vieler Kritiker nicht nur wegen wirtschaftlich ungerechtfertigter Kalkulation, sondern vor allem wegen der *unwirtschaftlichen Planung* vieler Anlagen der Abwasserbeseitigung. So wird z.B. ausgehend von der Theorie der Nutzenmaximierung behauptet, kommunale Abwassereinrichtungen seien oft überdimensioniert, weil es an den Anreizen fehle, welche bei privater Aufgabenerledigung gegeben seien und deshalb

- Planungsbüros entsprechende Planungen vorlegten, um höhere Honorare zu erzielen (Problem der Honorarabhängigkeit von der Größe des Planungsobjektes),
- Anlagenbauer das aus Eigeninteresse unterstützten,
- Kreditinstitute im Blick auf das bei Kommunalkrediten weithin fehlende Risiko bereitwillig mitspielten,
- die Mitarbeiter in den Kommunen das nicht verhinderten, um Arbeit zu vermeiden, oder weil sie selbst an Prestigeobjekten interessiert seien,
- die Kommunalpolitiker das tolerierten, solange es für die Wiederwahl ohne Belang sei (23).

Ein anderer Gutachter will empirisch belegen, daß in Schleswig-Holstein die Gemeinden überfordert seien und dazu neigten, überdimensionierte, überteuerte

21 K.-U.Rudolph beginnt seinen Ludwigsburger Vortrag mit der Feststellung, die Randbedingungen für die kommunale Abwasserentsorgung hätten sich seit dem letzten Jahr grundlegend verändert. Die Abwassergebühren stießen an die Grenzen der praktischen Durchsetzbarkeit, was der Wahlerfolg der 'Kanalparteien' am Niederrhein ebenso wie die steigende Zahl von Einsprüchen gegen Gebührenbescheide beweise. Zugleich weiche man im Vollzug die Standards auf, was u.a. die Vorwürfe der LAWA an die ATV belegten, durch überzogene Regelwerke eine unnötige Kostenexplosion verursacht zu haben. In diesem Zusammenhang wird auf das bekannte Urteil des OVG Münster verwiesen.

22 Vgl. dazu G.Landsberg a.a.O.

23 Vgl. H.Karl/P.Klemmer a.a.O. S.19ff., bes.S.27

oder zu luxuriöse Anlagen zu bauen, weil es ihnen an Kompetenz fehle (24).

3.3.2. Befürwortung des Eigenbetriebes

(1) Übernimmt eine Gemeinde für ihre Abwasserbeseitigung die Organisationsform des Eigenbetriebes, so wie er vielfach für die Wasserversorgung schon besteht, entfällt nach Meinung der Befürworter der größte Teil der Kritik.

(2) Auch der Eigenbetrieb stellt zwar einen rechtlich unselbständigen Teil der Kommunalverwaltung dar. Er wird jedoch als Sondervermögen getrennt verwaltet und ausgewiesen. In ihm wird das kaufmännische Rechnungswesen angewandt, verbunden mit einem Wirtschaftsplan, der aus Erfolgsplan, Vermögensplan und Stellenübersicht besteht. Neben dem Wirtschaftsplan werden am Jahresende eine Gewinn- und Verlustrechnung sowie eine Bilanz nach den dafür gültigen Regeln erstellt. Der Eigenbetrieb ist in bezug auf Kreditermächtigung und -genehmigungen von der finanziellen Leistungsfähigkeit der Gemeinde unabhängig. Er beantragt eine gesonderte Genehmigung, die ihm unabhängig vom Zentralhaushalt in der Regel erteilt werden wird, wenn er kostendeckende Gebühren erhebt und diese sich in einem zumutbaren Rahmen halten. Im Außenverhältnis haftet nach wie vor die Gemeinde für den Eigenbetrieb; dieser steht weiterhin unter ihrem Dach und ist in die Gemeindepolitik eingebunden.

Im Ergebnis wird erreicht, daß

- der Eigenbetrieb selbständig wirtschaften kann,
- die Einnahmen ausschließlich zweckgebunden verwandt werden,
- damit Doppelfinanzierung ausgeschlossen ist,
- es dennoch bei der Anbindung an die Gemeinde bleibt, die damit weiter in der Entscheidung frei ist, ob sie ihren Betrieb mit anderen Eigenbetrieben zusammenlegt oder mit anderen Gemeinden zu einer Verbandslösung kommt,
- und mit der Bindung an die Gemeinde die staatliche Aufsicht in dem Maße einfacher bleibt, in dem das gegenüber dem öffentlichen Betreiber überhaupt gilt.

24 Vgl. Roland Berger & Partner GmbH a.a.O.; eine Zusammenfassung dieser These auf S.77. Ohne hier auf diese Studie einzugehen, ist festzustellen: Es wird nicht zu bestreiten sein, daß es die drei Beispiele mit überdimensionierten Kosten und entsprechenden Planungsfehlern gibt. Unbedingt wird aber bestritten, daß es sich dabei um eine 'repräsentative Stichprobe' handelt (so S.78).

(3) Als wettbewerbsverzerrend am Typ des öffentlich-rechtlichen Regie- oder Eigenbetriebes im Bereich der Abwasserbeseitigung wird die fehlende Steuerpflicht (Körperschaftsteuer, Gewerbesteuer, Vermögens- und Umsatzsteuer) angesehen. Im Hinblick auf eine Harmonisierung des europäischen Steuerrechts wird derzeit die Aufhebung der Begünstigung der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsbetriebe diskutiert, die nach Auffassung von Experten bald verabschiedet werden muß (25).

3.3.3. Die Eigengesellschaft

(1) Auch in der Form der Eigengesellschaft kann unter bestimmten landesrechtlichen Voraussetzungen ein Abwasserbeseitigungsbetrieb organisiert werden. Die Eigengesellschaft spielt in der Diskussion kaum eine Rolle, muß aber erwähnt werden, weil zunehmend Städte die Wasserversorgung und die Abwasserbeseitigung zusammenlegen, wobei die erstere schon häufig von einer Eigengesellschaft betrieben wird. Steuerlich sind damit heute aber noch Nachteile verbunden.

(2) Eine *privatrechtliche Kapitalgesellschaft*, deren Anteile sich alle im Besitz der Gemeinde befinden, kann in der Rechtsform der GmbH oder der AG gegründet werden. Für Entwässerungsbetriebe kleinerer und mittlerer Größe dürfte die AG jedoch ihres starren Organisationsstatuts wegen weniger zweckmäßig sein als die GmbH, die eine größere Flexibilität hinsichtlich der Kompetenzzuweisung an einzelne Organe aufweist. Die GmbH ist eine Kapitalgesellschaft mit körperschaftlicher Organisation und eigener Rechtspersönlichkeit. Sie tritt im Rechtsverkehr selbständig unter ihrem Firmennamen auf und kann zu jedem Zweck durch Vertrag errichtet werden. Das durch Gesellschaftsvertrag vereinbarte Stammkapital (mind. 50.000 DM) entspricht der Summe der von den Gesellschaftern zu leistenden Stammeinlagen. Die Organisation der GmbH ist im Gesetz nicht abschließend geregelt; sie bleibt weitgehend der Disposition im Gesellschaftsvertrag überlassen. Gesetzliche Organe der GmbH sind Geschäftsführung, Aufsichtsrat und Gesellschafterversammlung. Die Geschäftsführung leitet das Unternehmen grundsätzlich eigenverantwortlich, ist aber durch im Gesellschaftsvertrag bestimmte Rechte des Aufsichtsrates und der Gesellschafterversammlung in ihrer Geschäftsbefugnis intern eingeschränkt. Als eigenes Rechtssubjekt mit einer auf das Gesellschaftsvermögen begrenzten Haftungsmasse kann die Gesellschaft ihre Kreditwürdigkeit nicht unmittelbar aus der Bonität

25 Vgl. V.Sarrazin, Neuregelung für die Besteuerung der Abwasser- und Abfallbeseitigung mit dem Ziel einer Rechtsformneutralität. Vortrag in Ludwigsburg

ihrer Gesellschafter ableiten. Daraus resultieren in aller Regel schlechtere Finanzierungskonditionen, als sie der Gemeinde zur Verfügung stehen.

(3) Der *Einfluß der Gemeinde* ist durch die Entsendung ihrer Vertreter in die Gesellschafterversammlung und in den Aufsichtsrat gewahrt. Die Vertreter in der Gesellschafterversammlung sind an Weisungen der Gemeindevertretung und ihrer Ausschüsse gebunden und haben ihr Amt auf Beschluß der Gemeindevertretung jederzeit niederzulegen. Diese Weisungen gelten jedoch nur im Innenverhältnis; entgegen diesen Weisungen gefaßte Beschlüsse bleiben im Außenverhältnis in ihrer Wirksamkeit unberührt. Über die Gesellschafterversammlung sind wesentliche Einflußmöglichkeiten auf den Gebieten der Geschäfts- und Finanzpolitik, der abwasserwirtschaftlichen Zielsetzung, der Entgeltstrukturen, der Personalwirtschaft und der Investitionstätigkeit möglich. Die Gesellschafterversammlung beruft die Geschäftsführung und kann ihr die Geschäftsführungsbefugnis jederzeit ohne Begründung entziehen.

3.3.4. Zweckverbände und Wasserwirtschaftsverbände

(1) Der *Zweckverband* ist organisatorisch und rechtlich selbständig. Mitglieder des Verbandes sind Kommunen und - höchstens zu gleichen Teilen - private Gesellschafter, für die der Verband bestimmte Aufgaben übernimmt. Die kommunale Aufgabe geht im Rahmen des Verbandszwecks auf den Verband über. Darin liegt ein essentieller Unterschied zur Erfüllungsübernahme, bei der die Kommune verantwortlich bleibt, also ein Dritter lediglich für sie die Aufgabe erledigt. Beim Zweckverband wird die einzelne Kommune ständig von ihrer Verpflichtung entlastet. Organe des Zweckverbandes sind Verbandsversammlung und Verbandsvorstand mit Vorsteher. Die Verbandsversammlung besteht aus Vertretern der Mitglieder. Der Verbandsvorsteher wird meist von der Verbandsversammlung und einem Teil der Hauptverwaltungsbeamten der zum Zweckverband gehörenden Kommunen und Kreise gewählt. Die Aufgabenverteilung wird - im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben - durch die Verbandsatzung geregelt. Sie behält der Verbandsversammlung Grundsatzentscheidungen vor; der Verbandsvorsteher beaufsichtigt die Geschäftsführung. Zwischen Versammlung und Vorstand kann noch ein weiteres Gremium geschaltet werden. Das verweist darauf, daß die Mitglieder in der Konstruktion ziemlich frei sind und auch dem Geschäftsführer eine relativ große Handlungsvollmacht einräumen können. In der jüngeren Vergangenheit waren es vielfach Zweckverbände, die ähnlich Eigenbetrieben soweit aus der allgemeinen Verwaltung ausgegliedert waren, daß sie wirtschaftlich weithin selbständig handeln konnten.

(2) Eine besondere Organisationsform zur Erledigung wasserwirtschaftlicher Aufgaben wurde mit den *Wasserwirtschaftsverbänden* geschaffen (26). Charakteristisch für sie ist ihre Zuständigkeit für ganze Flußeinzugsgebiete oder wesentliche Teile davon und ihre übergreifende Tätigkeit auf den Gebieten des Wasserabflusses und der Wassergüte. Eine Privatisierung wird in diesem Zusammenhang kaum diskutiert. Die Verbände verweisen aber auf Möglichkeiten kommunaler und öffentlich-privater Zusammenarbeit, die man nicht außer acht lassen sollte. Die Wasserwirtschaftsverbände sind in der Regel als Körperschaften des öffentlichen Rechts mit Selbstverwaltung (Genossenschaften) organisiert. Mitglieder sind Städte, Gemeinden und Kreise, die ganz oder teilweise im Genossenschaftsgebiet liegen, ferner gewerbliche Unternehmen und Eigentümer von Grundstücken, Verkehrsanlagen und sonstigen Anlagen, soweit sie den satzungsgemäßen Mindestbeitrag erreichen. Die Mitglieder entsenden entsprechend der Höhe ihrer Jahresbeiträge Delegierte in die Genossenschaftsversammlung, der alle Satzungsbeschlüsse und die Festsetzung des Haushaltsplans vorbehalten sind. Die Genossenschaftsversammlung wählt den Genossenschaftsrat, der die Führung der Geschäfte durch den Vorstand überwacht. Die laufenden Ausgaben der Verbände für Betrieb und Unterhalt werden überwiegend von den Mitgliedern durch deren Beiträge finanziert. Die für den Bau der Verbandsanlagen erforderlichen Mittel werden auf dem Kapitalmarkt aufgenommen, der Kapitaleinsatz wird über die Beiträge abgewickelt. Die Erhebung der Mitgliedsbeiträge erfolgt nach Gemeinschaftsveranlagung und Verursacherprinzip. Die Aufgaben werden somit gemeinsam von allen Mitgliedern getragen und finanziert; die Höhe des zu zahlenden Einzelbeitrages orientiert sich an der Schmutzwassermenge und der Schmutzfracht, die durch ein Mitglied verursacht wird. Wie beim Zweckverband wird auch bei den Wassergenossenschaften die Verpflichtung der einzelnen Kommunen zur Abwasserbeseitigung vollständig übertragen. Die verbandsangehörigen Gemeinden sind dann nur für die örtliche Sammlung und den Transport des Abwassers im kommunalen Kanalnetz zuständig, während die Wasserwirtschaftsverbände hinsichtlich der überörtlichen Ableitung und der Abwasserreinigung die Abwasserbeseitigungspflicht haben. Die Befürworter der Verbandslösung sehen deutliche ökologische und ökonomische Vorteile, so Kostendegressionseffekte aufgrund der überkommunalen Zuständigkeit ('economies of scale') oder Maximierung des technischen Know-how. Genossenschaften dieser Art sind häufig auch mit der Wasserbereitstellung betraut, was dann in das Aufgabenfeld Fernwasserversorgung übergreift. Diese liegt in den Händen einiger großer Betreiber, die meist öffentlich-rechtlich konstruiert sind.

26 Vgl. J. Stemplewski, Wasserwirtschaftsverbände als Organisationsform für wasserwirtschaftliche Aufgaben. Vortrag in Ludwigsburg

3.4. Zur Diskussion privater Beteiligung

Die Möglichkeiten einer maßgeblichen Beteiligung privater Firmen - in den genannten Genossenschaften kommt es zu einer gleichberechtigten, aber nicht zu einer maßgeblichen Beteiligung! - werden in den letzten Jahren ganz überwiegend in Zusammenhang mit der Abwasserbeseitigung auf örtlicher Ebene diskutiert. Dabei herrscht, wie ausgeführt, Übereinstimmung darüber, daß die Aufgabe Abwasserbeseitigung bei den Gemeinden verbleibt (Gewährleistungspflicht), mithin eine private Beteiligung nur bei der Durchführung dieser Aufgabe möglich ist. Gemeinden haben dabei grundsätzlich die Möglichkeit, Abwasserbeseitigungsanlagen in privatrechtlichen Organisationsformen auch unter Einbeziehung Dritter zu betreiben (27). Bei der Fremdbewirtschaftung sind Organisationsformen zu unterscheiden, in denen der Dritte Eigentum an Abwasseranlagen erwirbt oder, ohne eigenes Eigentum, nur Dienstleistungen erbringt. Dabei erlaubt das Privatrecht eine große Fülle von vertraglichen Konstruktionen, was den Überblick erschwert. Nachfolgend wird die Diskussion nur anhand der Grundtypen referiert.

3.4.1. Betriebsführung und Betriebsüberlassung

(1) Bei der klassischen *Betriebsführung* bleibt die Gemeinde Eigentümerin der Anlagen und beauftragt einen Privaten, den Betrieb nach ihren Weisungen, in ihrem Namen und für ihre Rechnung zu führen. Im Außenverhältnis handelt der Dritte als bevollmächtigter Vertreter der Gemeinde. Seine Befugnisse richten sich nach dem Umfang der ihm erteilten Vollmacht. Dem Dritten werden die nachzuweisenden Betriebskosten in jeweils effektiv angefallener Höhe sowie ein Unternehmerlohn für die erbrachte Leistung erstattet. Wesentlich für die Betriebsführung ist, daß der Betriebsführer zwar die Sorgfaltspflicht übernimmt, darüberhinaus aber keine Risiken trägt. Die entsorgungspflichtige Gemeinde bleibt weitgehend selbst berechtigt und verpflichtet; sie entscheidet vor allem über Investitionen und deren Finanzierung. Rechtsbeziehungen bestehen hier einerseits zwischen der Gemeinde und den Benutzern und andererseits zwischen der Gemeinde und dem beauftragten Dritten. Unmittelbare Rechtsbeziehungen zwischen dem Betriebsführer und den Benutzern kommen nicht zustande. Die Gemeinde setzt auch die Gebühren für die Abwasserbeseitigung fest und zieht sie von den Kunden ein oder beauftragt den Dritten mit dem Inkasso.

27 Vgl. P.Engstfeld, Neue Wege für die neuen Bundesländer. Organisations- und Privatisierungsmodelle auf dem Prüfstand. Vortrag in Ludwigsburg

(2) Die *Betriebsüberlassung* unterscheidet sich von der Betriebsführung dadurch, daß die beseitigungspflichtige Körperschaft sich auf die vom Gesetz zwingend vorgeschriebenen Funktionen beschränkt, um im übrigen den laufenden Betrieb dem Betreiber zu überlassen. Dieser handelt dann auch im Außenverhältnis unter bestimmten Bedingungen im eigenen Namen und auf eigene Rechnung. Im Innenverhältnis ersetzt die Gemeinde nicht nachgewiesene Kosten, sondern zahlt die von dem Privaten vorkalkulierten Entgelte. Im Falle der Betriebsüberlassung finanziert die Gemeinde die Anlagen, bleibt deren Eigentümerin und behält sich auch die Vergabeentscheidungen für Baumaßnahmen vor. Eine Ermächtigung des Betreiberunternehmens zur selbst- oder mitverantwortlichen Vergabe wäre problematisch und vergaberechtlich kaum zulässig. Das Unternehmen kann jedoch, soweit es sich nicht selbst an der Ausschreibung beteiligt, bei der Erarbeitung der Ausschreibungsunterlagen und bei der Prüfung und Bewertung der Angebote hinzugezogen werden.

(3) Bei diesen beiden Organisationsformen kann sich die Gemeinde auf die Aufgabe des Eigentümers beschränken und ihre *Überwachungsfunktionen* wahrnehmen. Dazu zählen u.a. die Feststellung, ob

- die vertraglich vereinbarte Aufgabe erfüllt wird,
- das Vermögen in seinem relativen Wert erhalten wird,
- die vorgegebenen Pläne eingehalten werden,
- die gesetzlichen Anforderungen umgesetzt werden,
- der Stand der Technik berücksichtigt wird,
- die anerkannten Regeln der Technik beachtet werden.

Beide Organisationsformen ermöglichen Verträge mit kurzen Laufzeiten. Gemeinden können sich also von Vertragspartnern in absehbarer Zeit und ohne größere Streitigkeiten wieder trennen. Unklar bleiben die Entlastungseffekte. Sie sind nur in kleineren Gemeinden zu erwarten, wegen der geringen Zahl der Beispiele aber in keinem Fall wirklich ermittelt. Es ist auch nicht geklärt, mit welchen Belastungen für die Gemeindeverwaltung das Wahrnehmen der Eigentümerfunktion verbunden ist. Deshalb werden in der Diskussion beide Formen nur erwähnt.

3.4.2. Betreibermodell

(1) Bei dem in einigen kleineren Gemeinden Niedersachsens und in den neuen Bundesländern praktizierten Betreibermodell (28) plant, finanziert und baut der private Betreiber die Abwasseranlagen und betreibt sie langfristig (Vertragsdauer in der Regel etwa 20-30 Jahre). Hierbei kann der Betreiber bereits bestehende Anlagen der Gemeinde erwerben, auf fremden Grund und Boden im Wege eines Erbbaurechtes neue Anlagen errichten oder zu erneuernde oder zu erweiternde Anlagen in seinem Eigentum herstellen. Der Betreiber arbeitet auf eigenes Risiko und kalkuliert im Gegensatz zu der klassischen Betriebsführung ein festes Abwasserreinigungsentgelt, das grundsätzlich nur im Rahmen vereinbarter Preisgleitklauseln angepaßt werden kann. Eine darüber hinausgehende Anpassung der Preise findet nur statt, wenn Änderungen der gesetzlichen oder behördlichen Bestimmungen nachweislich höhere Investitionen oder Betriebskosten verursachen. Da der Betreiber in der Regel nicht das Eigentum am Kanalnetz erwirbt, sondern nur das an der Kläranlage, rechnet er seine Teilleistung mit der Gemeinde ab, die ihrerseits die ihr entstehenden Aufwendungen in ihre Gebührenkalkulation aufnimmt. Die Gemeinde hat also dem Betreiber das Entgelt für die Durchführung der Aufgaben zu zahlen, die Entgelte der Benutzer werden dagegen als Einnahme der Gemeinde veranschlagt. Sie behält die Satzungshoheit und kann Anschluß- und Benutzungszwang festlegen. Im Außenverhältnis zum Benutzer hat das Betreibermodell somit keine Rechtswirkungen.

(2) Wesentlich für den Betreibervertrag ist zum einen, daß die Gemeinde wegen ihrer Abwasserbeseitigungspflicht das Recht zur umfassenden Überwachung des Betriebes behalten muß. Zum anderen ist sicherzustellen, daß bei Heimfall der Anlagen wegen Vertragsverletzung oder Konkurs des Betreiberunternehmens die entsorgungspflichtige Kommune keine Nachteile erfährt. Der Betreiber wird durch Ausschreibung ermittelt. Durch den Wettbewerb unter verschiedenen Anbietern soll das günstigste Angebot gefunden werden. Bei der Angebotswertung sind Bonität und fachliche Zuverlässigkeit des Betreibers zu berücksichtigen.

(3) Die Befürworter des Betreibermodells erwarten wegen des Wettbewerbs bei der Festlegung von Preisen und Leistungen Effizienzvorteile gegenüber dem öffentlichen Betrieb. Der Betreiber lege sich auf einen Preis fest und müsse sich darum bemühen, mit den Kosten in dem so gegebenen Rahmen zu bleiben. Preiserhöhungen seien nur unter schwierigeren Bedingungen durchzusetzen, als

28 Vgl. K.-U.Rudolph a.a.O.

sie für den öffentlichen Betreiber gelten. Die Kritiker sehen in der Monopolstellung des privaten Betreibers allerdings die Gefahr, daß der Wettbewerb während der langen Laufzeit ausgeschaltet ist. Bei einem Preiserhöhungsbegehren des Privaten verhandele die Gemeinde in einer schwachen Position, weil ihr zuletzt nur die Vertragsauflösung als Waffe bleibe, die nur nach langem Streit einzusetzen sei. Deshalb gewinne die Vertragsgestaltung besondere Bedeutung (29). Bei ihr kann bisher nur aus allgemeinen Erfahrungen auf denkbare Risiken der Gemeinden geschlossen und versucht werden, sie möglichst gering zu halten. Zwischen Befürwortern und Kritikern wird überwiegend ökonomisch diskutiert. Die Kritiker sehen langfristig wohl eher die Versorgungssicherheit bedroht als den Versorgungsstandard. Er gilt offenkundig als durchsetzbar und kontrollierbar.

3.4.3. Kooperationsmodell

(1) Das Kooperationsmodell bildet eine zweite Organisationsform, bei welcher der betreibende Dritte auch Eigentümer der Anlage ist. Dazu wird eine Besitz- und Betriebs-GmbH gegründet, an der die Gemeinde mehrheitlich mit mindestens 51% und der private Kooperationspartner mit höchstens 49% beteiligt sind. Zwischen der Gemeinde und dieser Besitz- und Betriebs-GmbH wird ein Ver- und/oder Entsorgungsvertrag geschlossen. Die Entsorgungsgesellschaft von Kommune und Investor übernimmt beim Kooperationsmodell in der Regel sowohl die Anlage zur Abwassersammlung als auch die Kläranlage. Der private Partner erhält kein besonderes Entgelt, sondern partizipiert anteilig am erwirtschafteten Gewinn. Die Vorteile des Kooperationsmodells werden darin gesehen, daß ausreichender kommunaler Einfluß mit Kapital, Know-How und Flexibilität eines Privatunternehmens verbunden ist.

(2) Eine Variante des Kooperationsmodells bildet das *Kombinationsmodell*. Hier findet die Beteiligung privater Unternehmen auf zwei Stufen statt: Auf der Stufe der Eigentümergeinschaft, die gemeinsam von der Kommune und einem privaten Dritten gebildet wird und mit der die Kommune den Ver- und Entsorgungsvertrag vereinbart, und dann auf der Stufe der Betriebsgesellschaft, der von der Eigentümergeinschaft mittels eines Betriebsführungsvertrages die Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung übertragen worden ist. Das besondere Problem eines solchen Kombinationsmodells liegt darin, daß die Kommune in der Regel an der Betriebsgesellschaft nicht mehr beteiligt ist. Reibungen sind nach Ansicht von Kritikern dieses Modells vor allem deshalb unausweichlich, weil der private Kooperationspartner mit der Betriebsführungsgesellschaft identisch oder wenig-

29 Vgl. J. Kuhbier, Vertragsgestaltung mit privaten Betreibern. Vortrag in Ludwigsburg

stens teilidentisch ist. In einer solchen Konstellation wird der private Kooperationspartner im Streitfall über seine Beteiligung Einfluß auf die Kooperations-GmbH nehmen, um diese von weitergehenden rechtlichen Schritten gegenüber der Betriebsführungsgesellschaft abzuhalten.

(3) Die Kritik am Kombinationsmodell offenbart zugleich die Befürchtungen, die überhaupt gegenüber einem zu großen Einfluß des Privaten bestehen. In der Hauptsache wird moniert, daß das Modell

- die Gemeinde praktisch zum Minderheitenpartner degradieren, weil sie sich auf zwei Ebenen durchsetzen muß,
- damit die Einflußmöglichkeiten der Gemeinde unzulässig verringere,
- anfällig für Konflikte sei,
- die erforderliche Transparenz behindere,
- betriebswirtschaftlich erhebliche Kostenerhöhungsrisiken in sich berge, weil der Betriebsführer über die faktische Kalkulationsmacht verfügt.

(4) Insgesamt wird in der Diskussion dem Kooperationsmodell der Vorzug vor dem Kombinationsmodell gegeben. Das gilt jedenfalls dann, wenn die kooperierenden Partner niveaugleich miteinander verhandeln. Praktisch gilt das vor allem für Großstädte, die mit großen Firmen eine Partnerschaft eingehen. Kleinere Gemeinden, die sich auch administrativ entlasten wollen und müssen, sind eher am Kombinationsmodell interessiert und gehen damit die benannten Risiken ein.

(5) Die Diskussion um die *optimale Organisationsform* muß letztlich immer zu einer örtlichen Antwort auf die Frage führen, wie das angestrebte Ergebnis möglichst kostengünstig, sicher, sozialverträglich und umweltschonend erreicht werden kann. Kommunale Dienstleistungen - so heute der Tenor - sind zu privatisieren, wenn

- auf der Grundlage von Wirtschaftlichkeitsvergleichen Private in einem überschaubaren Zeitraum den Betrieb kostengünstiger führen können als die öffentliche Hand,
- die Kontroll- und Überwachungsfunktion der Gemeinde nicht beeinträchtigt ist und
- den denkbaren rechtlichen Problemen zureichend vorgebeugt ist, die vor allem beim Konkurs des Privaten auftreten können.

Erwägt eine Gemeinde, ob sie Wasserversorgung und/oder Abwasserbeseitigung privatisieren soll, muß sie deshalb ihre Entscheidungen durch folgende Schritte vorbereiten:

- Kritische Bestandsaufnahme der bisherigen Aufgabenwahrnehmung, Schwachstellenanalyse, Vergleiche mit den Ergebnissen anderer Gemeinden,
- Entwicklung von Zielvorgaben (u.a. Erstellung eines Konzepts zur langfristigen Trinkwasserversorgung sowie eines Abwasserbeseitigungsplanes in Abstimmung mit der zuständigen Wasserbehörde),
- Wirtschaftlichkeitsvergleich durch einen Wirtschaftsfachmann,
- Bearbeitung von Ausschreibungsunterlagen, die detailliert auf die Erwartungen an private Partnerschaft, den Aufgabenumfang, Kostenrahmen, Vertragsstrukturen, Preisentwicklungsangaben, Unternehmenskonzept, ökologische Vorstellungen etc. abstellen,
- Vorabstimmung des Ausschreibungstextes und -verfahrens mit der Kommunalaufsicht,
- Auswertung der Angebote und erneuter Wirtschaftlichkeitsvergleich,
- Anforderung von Referenzen über die Bewerber,
- Grundentscheidungen.

4. Auswertung und Bewertung

4.1. *Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung im Rahmen der Wasserwirtschaftspolitik*

(1) Nationale wie internationale Wasserwirtschaftspolitik muß in den Grenzen, die der Politik und ihren Steuerungsmöglichkeiten gezogen sind, dafür sorgen, daß der Wasserhaushalt als Teil des Naturhaushalts ausgeglichen bleibt oder wieder ausgeglichen wird. Dazu muß man Gefährdungen als solche erkennen, ihnen vorbeugen, sie vermindern und Eingriffe kontrollieren und begrenzen. Die Entnahme von Wasser als Trink-, Brauch- oder Kühlwasser und seine Rückführung stellen solche Eingriffe dar. Mit ihnen verbinden sich Gefahren. Sie reichen von der übermäßigen Entnahme von Grundwasser mit landschaftsverändernden Folgen bis zur Einleitung von Brauchwasser, das mit Schadstoffen belastet ist, in den Wasserkreislauf.

(2) Die Entnahme von Wasser zum Zwecke der Wasserversorgung und die Rückführung von gebrauchtem Wasser unterliegen deshalb den Geboten der Wasserwirtschaftspolitik. Im Staat oder in einer internationalen Staatengemeinschaft benennt die jeweils höchste Instanz die Ziele dieser Teilpolitik, anhand derer von den damit Beauftragten die erforderlichen Standards, die Kontrollmöglichkeiten und die zur Durchsetzung der Standards erforderlichen Sanktionen festgelegt und außerdem die Kontrollen ausgeübt und die Standards notfalls mit Hilfe der Sanktionen durchgesetzt werden. Zur Wasserwirtschaftspolitik gehört die Wasserwirtschaftsverwaltung. Wie immer organisiert, dient diese dazu, durch die Beobachtung von Entwicklungen und Austausch mit Wissenschaft und Technik die Weiterentwicklung der Standards vorzubereiten und deren Durchsetzung zu gewährleisten.

(3) Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung stellen wegen ihres Volumens den entscheidenden Teil der Wasserwirtschaft dar. Sie sind deshalb nicht lediglich Versorgungsaufgaben, die in einem durch die natürlichen Bedingungen hier und die politischen Imperative dort gegebenen Rahmen so wirtschaftlich wie möglich zu erledigen sind. Sie bilden vielmehr zugleich einen Teil der öffentlichen Wasserwirtschaft, die der ökologischen Politik dient. Innerhalb der öffentlichen und öffentlich organisierten Wasserwirtschaft wird entschieden, wieviel Wasser an welchen Stellen ohne Gefährdung des Wasserbestandes entnommen werden kann und welcher Reinigungsgrad des Abwassers vor seiner Rückführung erreicht sein muß.

(4) Daraus ergibt sich eine klare Unterscheidung zwischen der öffentlichen Wasserwirtschaft, die im deutschen Verständnis eine hoheitliche Funktion wahrnimmt, und der nach ihren Vorgaben erfolgenden Wassergewinnung und Abwasserbeseitigung. Diese bilden Aufgaben, die durch jene Vorgaben und außerdem durch die Möglichkeiten der Technik bedingt sind und so wirtschaftlich wie möglich erledigt werden sollen. Die Unterscheidung verweist auf das Primat der Politik: Der Schutz des Naturhaushaltes, die Versorgungssicherheit, die Gewährleistung der Wasserqualität, die dem Standard entsprechende Reinigung des Abwassers rangieren immer vor den wirtschaftlichen Erwägungen, geben mithin im Zweifel den Ausschlag. Das enthebt die Wasserwirtschaftspolitik nicht der Notwendigkeit, bei der Festlegung von Standards auch wirtschaftliche Erwägungen einzubeziehen. Wirtschaftliche Erwägungen haben durchaus ihren eigenen Stellenwert. Die Einschränkung ergibt sich daraus, daß dieser Stellenwert bei der Festlegung und Weiterentwicklung der wasserwirtschaftlichen Ordnung zu berücksichtigen ist. Die konkrete Wassergewinnung und die Abwasserbeseitigung erfolgen dagegen im Rahmen der Ordnung und haben sich an deren Ge- und Verbote zu halten.

(5) Durch die benannte Unterscheidung ist das, was innerhalb der politisch definierten Ordnung als konkrete Durchführung daraufhin befragt werden kann, ob es *öffentlich oder privat* zu erledigen ist, zwar nicht eng, wohl aber eindeutig begrenzt. In der deutschen Privatisierungsdiskussion wird diese Grenze immer respektiert. Zur Debatte steht nicht die Privatisierung der Wasserversorgung und der Abwasserbeseitigung, sondern die Privatisierung *in* ihnen. Dabei darf diese Privatisierung das Primat der Politik nicht beeinträchtigen. Der öffentliche Kontrollvorbehalt prägt vielmehr auch das, was privat gestaltet und erledigt werden kann. Anders als bei Betrieben, die man notfalls schließen kann, wenn sie sich an staatliche Imperative etwa im Arbeits- oder Emmissionsschutz nicht halten, muß bei Wasser und Abwasser aus Gründen der Versorgungssicherheit und des Umweltschutzes die jederzeitige Rückholbarkeit in die Verfügungsgewalt der öffentlichen Hand gewährleistet sein.

4.2. *Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinde*

(1) In der öffentlichen Wasserwirtschaft findet in Deutschland eine eindeutige Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinde statt, aus der sich eine Doppelfunktion der Gemeinden ergibt. Die Aufgabenteilung ist naturräumlich, historisch und rechtlich bedingt: Weil von einigen Regionen abgesehen - hier ist

allgemein auf die Wasserverbände und die großen sondergesetzlichen Wasserverbände in Nordrhein-Westfalen und im Saarland hinzuweisen - keine zentrale Wasserwirtschaft erforderlich ist, begnügt sich der Staat mit der Funktion des Regelsetzers und der ortsübergreifenden ordnungsbehördlichen Funktion (Ausweisung von Wasserschutzgebieten usw.). Er nimmt außerdem die Aufsicht wahr, was alles durch überörtliche wasserwirtschaftliche Aufgaben wie etwa Flußregulierungen oder Pflege von Wassersystemen, Schutzgebieten usw. ergänzt wird. Die örtliche Wasserwirtschaft, die sich zunächst in der Wassergewinnung, der Versorgung der Bevölkerung mit Trink- und Brauchwasser und der Abwasserbeseitigung äußert, zu der aber auch die Kontrolle der privaten Wasserentnahme gehören kann und unbedingt die der privaten Abwasserreinigung (Kleinkläranlagen) gehört, ist dagegen Sache der Gemeinden.

(2) Auf die Unterschiede zwischen den Ländern der Bundesrepublik, die es hinsichtlich der Wasserwirtschaftsverwaltung im engeren Sinne gibt, braucht hier nicht eingegangen zu werden, weil sie für das Thema nicht relevant sind. Solche Unterschiede ergeben sich u.a. daraus, daß in manchen Ländern eine eigene staatliche Wasserwirtschaftsverwaltung mit örtlich wirkenden Behörden arbeitet, die wiederum in unterschiedlichen Beziehungen zu den örtlich zuständigen Ordnungsbehörden innerhalb der allgemeinen Verwaltung steht, während in den anderen die kreisfreien Städte und die Kreise untere Wasserbehörden sind. Überall sind aber die Gemeinden unmittelbar für die öffentliche Wasserversorgung und die Abwasserbeseitigung zuständig und damit in die öffentliche Wasserwirtschaft eingebunden.

(3) Die Doppelfunktion der Gemeinden ergibt sich daraus, daß sie einerseits die ordnungsgemäße Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung gewährleisten müssen und diese andererseits entweder selbst betreiben können oder ihren Betrieb sicherstellen müssen. In dem einen Fall tragen sie die Verantwortung dafür, daß eine Aufgabe regelrecht erledigt wird, und haben die Voraussetzungen dafür zu schaffen, in dem anderen Fall geht es um die konkrete Aufgabenerledigung. Innerhalb der Privatisierungsdiskussion wird nur das letztere thematisiert. Die Fähigkeit der Gemeinden, ihrer Ordnungsaufgabe nachzukommen, wird kaum bestritten. Wohl aber wird behauptet, viele Gemeinden seien mit der Aufgabenerledigung überfordert oder - in anderer Argumentationsweise - eine Aufgabenerledigung unter Beteiligung Privater biete nachweisbare Vorteile, die dann dem Verbraucher zugute kämen. Die Überforderung von Gemeinden wird vor allem in den neuen Ländern diskutiert - meist mit dem Hinweis darauf verbunden, daß es dort bis 1990 praktisch keine kommunale Selbstverwaltung gab und die Wasserwirtschaft nicht örtlich betrieben wurde.

4.3. *Öffentliche und private Aufgabenerledigung im Vergleich*

(1) Es ist seit einiger Zeit in der Bundesrepublik Deutschland zunehmend unbestritten, daß bei jeder von der öffentlichen Hand wahrgenommenen Aufgabe geklärt werden muß, ob sie nicht - mit oder ohne öffentliche Aufsicht - durch Private erledigt werden kann. Die damit angestrebte Privatisierung ist

- politisch und administrativ anzustreben, um die Handlungsfähigkeit der Politik zu erweitern, die durch ein Zuviel an Aufgaben beeinträchtigt ist, und um Vereinfachungseffekte zu erzielen,
- finanzpolitisch unvermeidlich, um die öffentlichen Schulden zu diversifizieren,
- volkswirtschaftlich geboten, um die Höhe der Staats- und Umverteilungsquote zu verringern, und
- staatstheoretisch wünschenswert, weil das Verhältnis zwischen den privaten und den öffentlichen Vermögen aus sehr verschiedenen Erwägungen ausgeglichener sein sollte als heute.

(2) Das Gesagte gilt zunächst auch für die Wasserversorgung und die Abwasserbeseitigung. Dabei ist eine Einschränkung zu machen, weil der Staat nicht ohne weiteres politische Zielsetzungen, die er gegen sich gelten läßt, auch für die Gemeinden verbindlich machen kann. Die Gemeinden sind nach dem Grundgesetz für alle Angelegenheiten der 'örtlichen Gemeinschaft' zuständig. Diese Begriffswahl ist nicht zufällig und durch den Zusatz 'im Rahmen der Gesetze', der sich von selbst versteht, nicht eingeschränkt. Prinzipiell wird der Staat sich zurückhalten, wenn es um den Gestaltungsraum der Gemeinden geht. Daran ändern auch die Vorgaben nichts, welche die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden begrenzen, zumal sie auf Wasser und Abwasser nicht zutreffen.

(3) Dennoch ist auch im Blick auf das Tun und die Möglichkeiten der Gemeinden die Frage zu stellen, ob Wasser und Abwasser betrieblich betrachtet besser in öffentlicher oder in privater Regie gewonnen, verteilt, gesammelt und gereinigt werden sollen. Das Tun der Gemeinden muß wie das Tun aller anderen öffentlichen Hände immer wieder überprüft, Verbesserungs- und Einsparmöglichkeiten müssen genutzt werden. Jene Frage ist deshalb in den Gemeinden aus eigenem Interesse zu stellen und mit Hilfe von Vergleichen zu beantworten. Der Aufforderung durch den Staat, wie man sie etwa in der

Gemeindeordnung des Landes Brandenburg findet (§ 100 Abs.3) (1), sollte es an sich nicht bedürfen. Das scheint jedenfalls das Beispiel vieler Gemeinden zu lehren, die sich am Wettbewerb um eine Modernisierung der Kommunalverwaltung und um die Überprüfung der kommunalen Aufgaben beteiligen.

(4) Der Vergleich bezieht sich in den Gemeinden im engeren Sinne auf die Planung, Finanzierung und Errichtung sowie anschließend den Betrieb dieser neuen Einrichtungen der Wasserversorgung und der Abwasserbeseitigung. Er wird sich nur in Ausnahmefällen auf die in ihrer Zahl weitaus überwiegenden Fälle beziehen, in denen solche Einrichtungen vorhanden sind, nach den entsprechenden Regeln betrieben werden und größere Erneuerungen nicht in Aussicht stehen. Der Vergleich ist damit vor allem von Interesse bei gegebenem *Veränderungsbedarf*, wenngleich selbstverständlich auch die Betriebsführung auf dem 'Prüfstand der Privatisierung' steht.

(5) Der Vergleich ist allerdings mit Schwierigkeiten verbunden. Sie belasten auch die Diskussion, in der die Vor- und die Nachteile einer öffentlichen oder einer privaten Erledigung der Wasserversorgung und der Abwasserbeseitigung erörtert werden. Die größte Schwierigkeit ergibt sich daraus, daß es an empirisch faßbaren Vergleichsmöglichkeiten und damit auswertbaren Erfahrungen noch fehlt. Solche Erfahrungen gibt es in der Bundesrepublik nur eng begrenzt dort, wo in einer Anfangsphase Gemeinden unter den für sie üblichen Bedingungen etwas geplant und die Kosten ermittelt und Private nach der Ausschreibung mit Neben- oder Zusatzangeboten auf günstigere technische Möglichkeiten hingewiesen haben. Dabei handelt es sich aber nur um wenige Fälle des niedersächsischen Betreibermodells und aus den neuen Bundesländern. Sie müssen jeweils auf ihre Besonderheiten hin befragt werden. Dabei ergibt sich ein breites Spektrum, während es an deutlichen Schwerpunkten noch mangelt. Das erschwert generelle Aussagen.

(6) Wenn es an eigenen Erfahrungen fehlt, gewinnt der *internationale Vergleich* besondere Bedeutung (2). Dabei kann man wählen: In der Schweiz sind die Verhältnisse denen in den alten Ländern der Bundesrepublik ähnlich; eine Privatisierungsdiskussion findet dort ähnlich wie in Österreich nicht statt und ist

1 Dabei handelt es sich um einen Prüfauftrag, der auch mit der besonderen Situation in den neuen Ländern erklärt wird.

2 So haben in Ludwigsburg T.Zabel über 'Privatisierte Wasserwirtschaft in England und Wales', und B.Guirkinger über 'Privatisierte Wasserwirtschaft in Frankreich' vorgetragen.

nicht zu erwarten (3). In England und Wales findet dagegen Wasserwirtschaft großflächiger statt, womit an die Stelle örtlicher Entscheidungsträger regionale treten. Sie kann man privatisieren, und sie sind privatisiert worden. Dabei ergaben sich Erfahrungen, die auszuwerten sind, aber nur in Grenzen die deutsche Diskussion anreichern können. Immerhin gibt es einige Gemeinsamkeiten mit den Wasserverbänden im Industriegebiet an Rhein und Ruhr. In Frankreich trifft man auf wasserwirtschaftliche Verhältnisse, die an die in Deutschland erinnern, weil die Gemeinden beteiligt sind und die Beauftragung Privater durch sie erfolgt. Der Erfahrungsaustausch mit Frankreich ist deshalb bedeutsam. Er ist allerdings noch nicht weit gediehen. Es kommt aber zu Anregungen, Hinweisen auf Kooperationsmodelle oder Möglichkeiten der Vertragsgestaltung.

(7) Insgesamt überwiegen in der Diskussion deshalb noch *Behauptungen*. Die Vertreter des kommunalen Betriebes der Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung behaupten, wie schon erörtert, dieser Betrieb sei sowohl im Blick auf die wasserwirtschaftliche Ordnung als auch im Blick auf die tägliche Ver- und Entsorgung sicherer, er sei außerdem, da nicht gewinnorientiert, im Zweifel billiger und werde der Tatsache gerecht, daß es sich um ein Monopol handle, das nicht nur ordnungsrechtlich, sondern auch wirtschaftlich einer besonderen Kontrolle unterliegen müsse. Die Anhänger privater Lösungen verweisen auf ungute Vorkommnisse in manchen Gemeinden, also auf Abschreibungsfehler, überhöhte Gebühren oder auch auf Nachlässigkeiten in Wartung und Erneuerung von Anlagen, und umgekehrt auf die größere wirtschaftliche Bewegungsfreiheit Privater, die diesen bei der Ausschreibung, der Finanzierung und im Betrieb zugute komme. Dieser Teil der Diskussion führt aber kaum weiter. Er wird weder der Überlegung gerecht, daß Tausende von Gemeinden in der vergangenen Zeit ohne jede Beanstandung die beiden Aufgaben bewältigt haben, noch der anderen, daß dies weder einen Erneuerungsbedarf in administrativer Hinsicht noch die in vielen Fällen denkbare Möglichkeit einer besseren Marktnutzung durch Private ausschließt.

4.4. *Vergleichsschwerpunkte*

Offenkundig hilft die Diskussion dort weiter, wo sie weniger allgemein geführt wird, sich vielmehr auf einzelne Phasen oder Aufgaben innerhalb der Wasserversorgung und der Abwasserbeseitigung bezieht. Das ist gut an den fünf Komplexen Betrieb, Steuerpflicht, Finanzierung, Planung und Ausführung zu

³ Vgl. dazu T.Ellwein/L.Buck a.a.O.

zeigen. Die drei letzteren spielen nur bei größeren neuen Vorhaben eine Rolle, was wieder darauf verweist, daß es sich in der einschlägigen Diskussion nicht um *die* Wasserversorgung oder Abwasserbeseitigung handelt, sondern um solche *Fälle*, in denen aus unterschiedlichen Gründen ein Veränderungsbedarf besteht. Nur in Zusammenhang mit ihm ist sinnvollerweise über die Möglichkeit einer weitergehenden Beteiligung Privater nachzudenken.

4.4.1. Betrieb

(1) Der Betrieb eines Wasser- oder eines Klärwerks, zu dem die Wartung der dazugehörigen Kanalnetze, der in diesen nötigen technischen Einrichtungen (Sammler, Pumpwerke usw.) gehört, ist in wirtschaftlicher Hinsicht - so die hier zugrundeliegende Bewertung - unabhängig von den Eigentumsverhältnissen, aber nicht unabhängig von der Rechtsform. Betreibt die Gemeinde neben der Wasserversorgung auch die Abwasserbeseitigung selbst - für kleinere Gemeinden bietet sich, wie ausgeführt, die Möglichkeit an, mit anderen Gemeinden einen Zweckverband zu bilden oder einem Wasserverband beizutreten, sofern er räumlich benachbart existiert -, erscheint es heute wünschenswert, jedenfalls den ersten Schritt zur Verselbständigung zu tun und einen Eigenbetrieb zu errichten. Daß dafür bestimmte Voraussetzungen vorliegen müssen, wurde erwähnt. Sie sind im allgemeinen bei einer kleinen und wenig ausdifferenzierten Gemeindeverwaltung nicht gegeben.

(2) Der *Regiebetrieb* gilt in der Diskussion in aller Regel als weniger geeignet. Die Gründe wurden genannt. Einschränkend ist allerdings zu vermerken, daß in sehr vielen Fällen kein Anlaß und keine Möglichkeit gegeben sind, einen Regiebetrieb in einen Eigenbetrieb umzuwandeln. In der Regel fehlt es an Anlaß und Möglichkeit in kleineren Gemeinden mit einer wenig ausdifferenzierten Verwaltung, in der sich auch die Frage nach Delegation von Verantwortung oder Zusammenführung von Fach- und Ressourcenverwaltung gar nicht stellt. In anderen Fällen ist das ggf. bestehende Problem nicht durch eine Veränderung der Rechtsform zu lösen, sondern besser dadurch, daß man die technische Leitung einem Ingenieurbüro überträgt, welches dann die volle Haftung übernehmen muß, oder daß sich mehrere kleinere Gemeinden zu einem Zweckverband zusammenschließen, in den nicht die einzelnen Wassergewinnungs- oder Kläranlagen eingebracht werden, mit dem man sich aber gemeinsam eine qualifizierte technische Leitung 'leisten' kann.

(3) Der Regiebetrieb in der Abwasserversorgung erweist sich auch dort als Hemmnis, wo es sinnvoll erscheint, die Wasserversorgung und die Abwasserbeseitigung zusammenzulegen, um synergetische Effekte zu erzielen (Zusammenfassung der Betriebe, ihres Personals, ihrer Verwaltungen und Buchhaltungen, ihrer Werkstätten, technischen Einrichtungen, Fahrzeugparks, gemeinsame Planungen, Abstimmung der Reparaturen usw.).

(4) Erfolgen die Wasserversorgung und die in diesem Zusammenhang besonders interessierende Abwasserbeseitigung in einem relativ verselbständigten kommunalen Betrieb, gibt es in der Diskussion nur wenig Hinweise darauf und praktisch keine Belege dafür, daß dieser Betrieb weniger wirtschaftlich zu führen ist als von einem privaten Betreiber. Dies wird hier unter der Voraussetzung festgestellt, daß der öffentlich wie der privat geführte Betrieb alle einschlägigen Vorschriften einhalten und der öffentlich geführte von allen Möglichkeiten der Auftragsvergabe an Private Gebrauch machen kann, insbesondere nicht indirekt gezwungen ist, ortsansässige Unternehmen zu bevorzugen und damit ggf. dem Ortskartell ausgeliefert zu sein. Bei selbständiger Betriebsführung sind keine Unterschiede zwischen öffentlicher und privater Regie zu erwarten. Diese Auffassung wird zwar von manchen Anhängern der Privatisierung nicht geteilt. Sie erscheint aber zumindest bedingt dadurch bestätigt, daß in den vorliegenden Vergleichsberechnungen für Betreibermodelle die Betriebskosten für den öffentlichen wie für den privaten Betrieb immer gleich hoch angesetzt werden. Dabei spielt der hohe Anteil der Energie-, der Personal- und der Wartungskosten die entscheidende Rolle.

(5) Mit der Verselbständigung wird die kommunale Verwaltung entlastet. Dies ist auch bei einer Beteiligung Privater der Fall. Ob sich Unterschiede in den Kontrollkosten der Gemeinden ergeben, ist bisher noch nicht ermittelbar.

4.4.2. Steuerpflicht

(1) In den heute vorliegenden Vergleichsberechnungen und in verschiedenen Gutachten spielt die Steuerpflicht der Betriebe, die der Wasserversorgung und der Abwasserbeseitigung dienen, eine große Rolle. Sie erschwert auch die Zusammenführung beider Aufgaben, nachdem traditionell die Wasserversorgung der Mehrwertsteuer unterliegt und die Abwasserbeseitigung als Hoheitsaufgabe von ihr befreit ist.

(2) In einigen Vergleichsberechnungen wird die Möglichkeit Privater, bei Investitionen im Bereich der Abwasserbeseitigung die Vorsteuer abzuziehen, vergleichsweise hoch angesetzt. In anderen Fällen wird die Steuerfreiheit kommunaler Betriebe als vorteilhaft angesehen. Rechnerisch wird man von einer unterschiedlichen Situation ausgehen: Bei größeren Investitionen bedeutet der Vorsteuerabzug eher einen Vorteil, im laufenden (kommunalen) Betrieb eher einen Nachteil. Für den laufenden Betrieb kann der Vorsteuerabzug allerdings einen Anreiz bedeuten, möglichst viele Arbeiten als Auftrag an Externe zu vergeben. Die Befürchtung, daß die Mehrwertsteuerpflicht zu Gebührenerhöhung führen müsse, wird deshalb vom Verfasser nicht geteilt. Sollten sich andere Erfahrungen ergeben, müßte diese Bewertung revidiert werden.

(3) Ohne dieses Thema weiter auszuführen, wird die 'kleine' Lösung vorgeschlagen, wie sie seit einiger Zeit innerhalb der Bundesregierung diskutiert wird. Mit dieser Lösung würden die Wasserversorgung wie die Abwasserbeseitigung dem ermäßigten Mehrwertsteuersatz von sieben Prozent unterliegen. Damit wären Unterschiede zwischen öffentlichen und privaten Betreibern, die ggf. systematisch als unerwünscht gelten, ausgeräumt (4). Die weitergehende Besteuerung wird hier nicht diskutiert.

(4) Die Mehrwertsteuerpflicht auch für die Abwasserbeseitigung erscheint nicht nur wegen der damit entstehenden Waffengleichheit öffentlicher und privater Betreiber angebracht, sondern auch wegen des damit verbundenen Effektes, daß kommunale Betriebe für Wasser und Abwasser einfacher zusammenzulegen sind als heute. Auch heute ist die Zusammenlegung möglich und erfolgt. Sie erfordert aber eine weitgehende Trennung der Ausgaben und Einnahmen, was die Zusammenlegungseffekte vermindern kann.

(5) Als Ergebnis ist festzuhalten: Die heute noch unterschiedliche Besteuerung von Wasser und Abwasser hat unterschiedliche Wirkungen für öffentlich und privat geführte Betriebe. Diese Unterschiede sollten abgebaut werden, um den im engeren Sinne betriebswirtschaftlichen Vergleich zu ermöglichen. Erfolgt dieser bereinigt von externen Einflüssen, sind Unterschiede zwischen öffentlich und privat nicht anzunehmen. Es wird aber selbstverständlich immer Unterschiede zwischen gut und schlecht geführten Betrieben geben.

4 Das Thema stand in Ludwigsburg nicht im Vordergrund. Soweit sich Teilnehmer aber geäußert haben, traten sie für die kleine Lösung ein.

4.4.3. Finanzierung

(1) Die Diskussion über die Privatisierung in der Wasserversorgung und der Abwasserbeseitigung hat entscheidende Impulse durch den Investitionsbedarf und seine Finanzierung erhalten. Daß jener Bedarf zum einen erst zum Ende der 80er Jahre angesichts von Haushaltsschwierigkeiten der Gemeinden zum Problem wurde und sich zum anderen aus der Lage in den neuen Ländern ergab, wurde erwähnt. In der nun einsetzenden Finanzierungsdiskussion wird eine Prämisse nur am Rande diskutiert, bilden die verschiedenen Möglichkeiten einer günstigen Finanzierung einen Themenschwerpunkt und spielt die Höhe der öffentlichen Verschuldung eine erhebliche Rolle.

(2) Die *Prämisse*: Die Finanzierung größerer Investitionen im Bereich Wasser und Abwasser erfolgt in der Regel mit Hilfe von Krediten; in einigen Ausnahmefällen wird der Umfang der notwendigen Kreditaufnahme noch durch Zuschüsse aus dem Landes- oder dem Bundeshaushalt vermindert. Die beim Aufgabenträger entstehenden Schulden gelten aber als 'rentierliche' Schulden, weil sie in vollem Umfang zu den Produktkosten gehören, damit in die Preise und Gebühren eingerechnet und so dem Verbraucher in Rechnung gestellt werden. Der Verbraucher zahlt. Sein Interesse besteht darin, daß der Aufgabenträger die Produktkosten minimiert, was bei gegebenem und vom Aufgabenträger einzuhaltenden Standard durch

- Optimierung der örtlichen Bedingungen,
- Erreichen einer wirtschaftlichen Betriebsgröße,
- Einsatz kostensparender Techniken,
- Energieeinsparung,
- Senkung der sonstigen Betriebskosten,
- Nutzen von synergetischen Effekten,
- geringe Kontrollkosten und
- ggf. Gewinnverzicht

erreicht werden kann. Damit ist es für den Verbraucher, so lange Versorgungssicherheit und Qualität gewährleistet sind, relativ gleichgültig, wer als Aufgabenträger fungiert. Das erübrigt allerdings nicht die Frage, ob im Zweifel der öffentliche Aufgabenträger für den Verbraucher direkter und wirkungsvoller ansprechbar ist als ein privater, zu dem im Zweifel Beziehungen nur auf dem Umweg über die Gemeinde bestehen.

(3) Hinsichtlich der *Kreditbedingungen* gibt es kein Einvernehmen in der Diskussion. Das erklärt sich daraus, daß Gemeinden einerseits verbilligte Kommunalkredite aufgenommen, andererseits aber auch Kredite für den Regiebetrieb Abwasserbeseitigung in die allgemeinen Schulden einbezogen und den Regiebetrieb intern mit hohen Zinsleistungen belastet haben. Als Erfahrung kann dabei gelten, daß verselbständigte Betriebe, also zumindest Eigenbetriebe, ihren eigenen Kreditbedarf zu günstigeren Konditionen decken. Private sind, weil für sie dieselben Deckungsgarantien gelten und die Gemeinden häufig sogar die Bürgschaft übernehmen, unbedingt interessante Kreditnehmer. Sie nehmen im Zweifel auch andere Angebote in Anspruch als die Gemeinden, die bevorzugt mit der gemeindenahen Sparkasse oder öffentlichen Banken mit Förderauftrag zusammenarbeiten. Vor diesem Hintergrund können sich Unterschiede in den Kreditkosten ergeben. Die Gemeinden können körperschaftliche Vorteile realisieren; Private können am Markt im Zweifel den Wettbewerb besser nutzen. Die Unterschiede sind nicht bedeutungslos. Nach den vorliegenden Vergleichsberechnungen ist ihre Kostenwirksamkeit aber begrenzt. Im Vergleichsergebnis wird man bei der Finanzierung keinen bedeutsamen Unterschied zwischen öffentlicher und privater Aufgabenerledigung sehen.

(4) Die Finanzierungsfrage stellt sich jedoch auch im Zusammenhang mit der *Veranschuldung und der Vermögensbildung der öffentlichen Hand*: Nimmt die Gemeinde selbst oder durch einen verselbständigten Betrieb einen Investitionskredit auf, vergrößert sich damit die Gesamtschuld der öffentlichen Hand. Zugleich wird mit den Anlagen Vermögen gebildet. Beides kann unerwünscht sein. Auch wenn sich an den tatsächlichen Schulden nichts ändert, macht es einen Unterschied aus, ob sie nur der öffentlichen Hand zugerechnet werden oder auch Private beteiligt sind. Der Unterschied ist für den Verbraucher unerheblich; volkswirtschaftlich kann er wegen der Diversifizierungseffekte bedeutsam sein. Ähnlich läßt sich im Blick auf die Vermögensbildung argumentieren. Was dem Verbraucher gleichgültig sein mag, kann staatstheoretisch Gewicht haben. Die Frage, welcher Teil des überhaupt vorhandenen Vermögens unter die Verfügungsgewalt der öffentlichen Hand fällt und welche Konsequenzen das hat, stellt sich immer. Auf sie gibt es verschiedene theoretische Antworten. Im Falle von Wasser und Abwasser gibt es allerdings auch die Relativierung: Die angesprochene Verfügungsgewalt verteilt sich auf weit mehr als zehntausend Gemeinden!

(5) Eine weitere Einschränkung ergibt sich, wenn man akzeptiert, daß unabhängig von der Betriebsform Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung öffentliche Aufgaben sind und die ihnen dienenden Einrichtungen im Zweifel, also bei Versagen Privater, jederzeit in den öffentlichen Bereich zurückholbar sein müssen. Damit verbleibt eine finanzielle Verantwortung der Gemeinden, die über die normale Bürgerschaft hinausgeht. Die Gemeinde muß jederzeit in der Lage sein, in die Schulden und Verpflichtungen des Privaten stellvertretend für ihre Bürger (als Verbraucher) einzutreten. Deshalb bleibt die Kommunalaufsicht immer eingeschaltet. Ob unter solchen Voraussetzungen nicht doch inhaltlich die entsprechenden Schulden als öffentliche Schulden zu gelten haben, ist mehr als zweifelhaft. Unstrittig stellt sich jedenfalls die Rechtsfrage, "inwieweit die Privatisierung von Verwaltungsaufgaben und -leistungen und die Privatfinanzierung im Bereich der öffentlichen Infrastruktur den Weg in eine immer weitergehende Verschuldung der öffentlichen Hand zu bremsen imstande sind, inwieweit sie der Erschließung neuer Verschuldungsspielräume zu dienen vermögen oder inwieweit sie - umgekehrt - zu einer unzulässigen Umgehung der Grenzen staatlicher und kommunaler Verschuldung führen"(5). In der Kombination von hoheitlichem Steuerungs- und Kontrollanspruch mit der Gewährleistungspflicht der Gemeinden bilden Wasser und Abwasser Aufgabengebiete, in denen der materiellen Privatisierung eindeutige Grenzen gezogen sind - engere als in anderen kommunalen Handlungsfeldern. Schreibt der Kommunalgesetzgeber vor, private Anbieter zu bevorzugen, sofern diese Leistungen "in mindestens gleicher Qualität und Zuverlässigkeit bei gleichen und geringeren Kosten" erbringen können, dann ist der Zusatz "sofern dies mit dem öffentlichen Interesse vereinbar ist", im Falle von Wasser und Abwasser von besonderem Belang (6).

4.4.4. Planung

(1) Zwischen der öffentlichen und der privaten Aufgabenerledigung kann es die größten Unterschiede in der Planungsphase geben. Mit ihnen verbinden sich auch erhebliche Bewertungsschwierigkeiten. Sie ergeben sich vor allem aus dem großen Kooperationsbedarf, der bei einer Beteiligung Privater in dieser Phase zwischen der gewährleistenden Gemeinde und ihrem privaten Auftragnehmer oder Vertragspartner besteht und die Klärung der Verantwortlichkeit erschwert.

5 R.Wendt, Privatisierung und Verschuldung. Vortrag in Ludwigsburg, hier S.4

6 Zit. § 100 Abs.3 der Brandenburger Kommunalverfassung; vgl. dazu R.Wendt a.a.O.S.21ff. und T. Ellwein/L.Buck a.a.O. S.162ff.

(2) Die Planungsphase ist besonders wichtig: In ihr kommt es zu den meisten und den folgenschwersten Fehlern. Sie werden mit dem fehlenden Wettbewerb in dieser Phase erklärt (7). Zu fragen ist deshalb, ob und warum der Wettbewerb für den öffentlichen Betreiber eingeschränkt ist und ob hier der Private genuine Vorteile hat.

(3) Ohne auf die Einzelheiten der Planungsphase einzugehen und die Unterschiede zwischen kleineren, häufiger einer gewissen Routine folgenden Vorhaben und größeren, die immer neu geplant werden müssen, zu berücksichtigen, sind einige Besonderheiten dieser Phase anzusprechen. Sie kommen vor allem im Zusammenhang mit der Errichtung von Klärwerken vor, weil Wassergewinnungsanlagen fast ausnahmslos nur erneuert werden, während häufiger neue Klärwerke an die Stelle vorhandener Anlagen treten oder verschiedene kleinere, inzwischen veraltete Anlagen ablösen. Die Besonderheiten:

- Im Bereich Abwasser hat es mit Ausnahme der großen Abwasserverbände keine Verwaltung und kein Betrieb mehr als einmal mit der Planung einer solchen Anlage zu tun und kann deshalb entsprechende Kapazitäten nicht vorhalten;
- im Planungsprozeß können die Verwaltung oder der Betrieb also nur die Strukturdaten und die sich daraus ergebenden Anforderungsprofile ermitteln, sind dagegen schon bei den ersten Überlegungen über die Art der künftigen Anlage auf Beratung angewiesen;
- die Beratung unterliegt den sich aus der HOAI ergebenden Gefahren (Abhängigkeit des Honorars von der späteren Auftragssumme) und wird häufig so eingekauft, daß die Planung bis zur Ausschreibung der künftigen Anlage getrieben wird;
- damit kann im Zweifel zu früh aus der Breite des Angebots eine zu enge Auswahl getroffen werden, wobei durchaus auch örtliche Einflüsse eine Rolle spielen können.

Im administrativen Prozeß ließe sich solchen Gefahren ausweichen, indem man in der Planungsphase nach der sich auf die Erhebung der Funktionsdaten beschränkenden *Vorplanung* die eigentliche Planung erst auf Grund einer Ausschreibung vergibt. Das stößt auf erhebliche Schwierigkeiten, u.a. weil Gemeinderäte auf genaue Auskünfte drängen und die Kommunalaufsicht

7 Vgl. zum Folgenden vor allem H.Karl/P.Klemmer a.a.O. und den erwähnten Vortrag von K.U.Rudolph

ebenfalls häufig auf konkreteren Unterlagen besteht (8). Deshalb schlagen die Befürworter von Betreiber- und Kooperationsmodellen zur *Verfahrensoptimierung* ganzheitliche Modelle vor. Sie sehen vor, daß am Beginn nur eine Funktionalausschreibung erfolgt und nach dem Zuschlag ein Generalunternehmer, mit dem verbindliche Endpreise vereinbart sind, die endgültige Planung, die Ausschreibung der Errichtung von Anlagen usw. und deren Abnahme übernimmt.

(4) Zur Verfahrensoptimierung in diesem Sinne wird es nur unter zwei Voraussetzungen kommen: Zum einen soll nach überwiegender Meinung der Generalunternehmer nicht selbst die Anlagen liefern, damit er die Möglichkeiten des Wettbewerbs nutzen kann. Zum anderen muß der Generalunternehmer wie die Gemeinde wirklich voll interessiert sein und deshalb später den Betrieb der Anlagen übernehmen, um in seinem Kernangebot und im weiteren Verfahren stets von realistischen Betriebskosten auszugehen. Diese Gesichtspunkte gelten allerdings nur für technisch komplexe Anlagen, bei denen die Vergleichsmöglichkeiten gering sind und angesichts der dann in der Regel kleinen Zahl von Anbietern für den Wettbewerb eigene Gesetze gelten. Immer kann sich eine Gemeinde ihrer Ausschreibungspflichten aber in gewisser Weise entledigen, wenn sie mit der Gesamtausschreibung zu einem frühen Stadium ein ganzes Paket von Leistungen vereinbart und sich aus den einzelnen Entscheidungen zurückzieht.

(5) Gegen die Lösungen 'aus einer Hand' wenden sich Unternehmer, die wie etwa Ingenieurbüros bisher nur ein Teilangebot machen, und damit ein Stück Markt an Anbieter mit umfassenderen Angeboten verlieren können, wie auch Vertreter der öffentlichen Aufgabenerledigung, weil sie die Beherrschbarkeit des Vorgangs gefährdet sehen. Unstrittig ist, daß bei allen privaten Lösungen dieser Art besonders komplizierte Verträge abzuschließen und durch Versicherungen abzudecken sind. Damit ist aber die im Zweifel größere Beweglichkeit Privater auf dem Markt nicht bestritten.

8 Daß die öffentliche Hand im Zusammenhang mit größeren Vorhaben durch die Modalitäten ihres Willensbildungsprozesses behindert ist, gilt inzwischen als allgemein bekannt. Das Institut einer wirklichen Vorplanung und der sinnvolle Umgang mit ihm müssen sich erst noch einbürgern.

4.4.5. Ausführung

Endet die Planungsphase damit, daß ein größeres Projekt ausgeschrieben, in Auftrag gegeben, in seiner Errichtung überwacht und später abgenommen und abgerechnet wird, wird man Unterschiede zwischen öffentlichen und privaten Auftraggebern nicht unterstellen dürfen. Es mag zwar sein, daß die öffentliche Hand häufig als Auftraggeber nachsichtiger ist und dies mit einer anderen Interessenlage bei den jeweiligen Beauftragten der öffentlichen Hand zusammenhängt. Zuletzt handelt es sich dabei aber um Spekulationen, denen hier nicht nachzugehen ist. Größere Unterschiede ergeben sich allerdings, was sich in Frankreich erkennen läßt, wenn im Vergleich eine kleinere oder mittlere Gemeinde ein großes Projekt mit vielen Einzelaufträgen administriert oder dies eine leistungsfähige Großfirma tut, die dafür besser ausgestattet ist. Es gibt also Grenzfälle, in denen der Private mit seiner Kapazität in der Ausführung überlegen ist. Dabei wird es sich allerdings selten um mittelständische Betriebe und eher um potente Großfirmen handeln.

4.5. Vergleichsergebnis

Der Vergleich zwischen der öffentlichen und privaten Aufgabenerledigung im Bereich der Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung führt in der Hauptsache zu folgendem Ergebnis:

- Der Vergleich ist empirisch nur in engen Grenzen möglich; er beruht deshalb auch auf Theorien, Annahmen und Behauptungen.
- Generell gibt es keine zwingenden Unterschiede mit Kostenfolgen zwischen der öffentlichen und der privaten Aufgabenerledigung.
- Ein Teil der diskutierten Unterschiede beruht darauf, daß
 - * in vielen Gemeinden für die Abwasserbeseitigung noch ein Regiebetrieb zuständig ist, der als Modell kaum mehr befürwortet wird, auch wenn er vor allem in kleineren Gemeinden unvermeidlich ist;
 - * die Handlungsbedingungen für die öffentliche Hand und Private nicht identisch sind, was sich vor allem bei der Besteuerung, den Ausschreibungsbedingungen und Vergaberichtlinien zeigt;
 - * in den neuen Ländern vorübergehend Finanzierungs- und Steuereinsparungsmöglichkeiten zu realisieren sind, die sich bei der Beteiligung Privater kumulieren.

- Eine Privatisierung in der Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung ändert prinzipiell nichts an der Höhe der direkten oder indirekten öffentlichen Verschuldung und damit an der Belastung des Verbrauchers und Steuerzahlers.
- Die öffentliche Aufgabenerledigung erfolgt in größerer Nähe zur Wasserwirtschaftspolitik und kann diese damit stärken.
- Die öffentliche Aufgabenerledigung erfolgt in etwas größerer Nähe zu den Verbrauchern.
- Der private Beteiligte kann situative Vorteile vor allem in der Planung und in der Ausführung größerer Projekte nutzen.
- Die private Aufgabenerledigung kann die Gemeinde administrativ entlasten, sofern mit ihr keine unzumutbaren Kontrollkosten entstehen.

4.6. *Bewertung*

4.6.1. Aktive Wasserwirtschaftspolitik

(1) Die Frage, ob Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung öffentlich oder privat erledigt werden sollen und welche Vor- und Nachteile sich mit dem einen wie mit dem anderen verbinden, stellt sich erst nach der Beantwortung der beiden anderen Fragen: In welchem Umfange sind jene Aufgabenfelder in die Wasserwirtschaftspolitik einzubinden? Was muß sich der Staat vorbehalten, um die Ziele der Wasserwirtschaftspolitik durchzusetzen?

(2) Die erste Frage ist national wie international eindeutig beantwortet. Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung bilden den entscheidenden Teil der öffentlichen Wasserwirtschaft. Für sie hat die Politik Ziele zu setzen, welche die Erfordernisse des Naturhaushaltes wie der ökologischen Entwicklung mitsamt den in ihr enthaltenen Gefahren berücksichtigen, und aus denen sich Anforderungen auch an Art und Umfang der Wassergewinnung, an die Qualität des Trinkwassers, an die Bedingungen, unter denen Abwasser gesammelt und transportiert wird, und an die Reinigung des Abwasser ergeben.

(3) Die zweite Frage ist national eindeutig und international weithin übereinstimmend beantwortet: Der Staat muß sich vorbehalten

- einen ausreichenden Einfluß auf alle Planungen im Zusammenhang mit der Wassergewinnung und der Abwasserbeseitigung,

- die wirksame Kontrolle der Betriebe, welche der Wasserversorgung und der Abwasserbeseitigung dienen,
- die Möglichkeit, im Notfall diese Betriebe, wenn sie sich den Anforderungen entziehen, in den öffentlichen Bereich zurückzuholen.

(4) In dem damit gezogenen Rahmen gelten Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung als öffentliche Aufgaben, mithin als Aufgaben, für deren Planung und Erledigung die öffentliche Hand die Primärzuständigkeit hat und die Verantwortung trägt. Diese Zuständigkeit ist, was auch mit naturräumlichen Bedingungen zusammenhängt, in Deutschland wie in Österreich, der Schweiz oder Frankreich im engeren Bereich der Aufgabenerledigung auf die Gemeinden übergegangen. Privatisierungsstrategien müssen deshalb auf die Gemeinden zielen oder von ihnen entwickelt werden.

4.6.2. Primat örtlicher Versorgung

(1) Die Entscheidung für das Primat der örtlichen Versorgung, die in Deutschland traditionell selbstverständlich ist, hat die unausweichliche Konsequenz, daß die vorhandenen Einrichtungen, die der Wasserversorgung und der Abwasserbeseitigung dienen, von einigen, allerdings gewichtigen Ausnahmen (Fernwasserversorgung, Wasserwirtschaftsverbände usw.) abgesehen, überwiegend

- der autonomen örtlichen Versorgung und Entsorgung dienen,
- sich im Besitz von Gemeinden oder von ihnen gebildeter Zweckverbände befinden,
- in mehr oder weniger engem Verbund mit anderen Versorgungs- und Verwaltungsaufgaben der Gemeinden stehen.

(2) Diese Gegebenheiten stabilisieren sich selbst. Ein Veränderungsbedarf besteht keinesfalls durchgängig; er konzentriert sich auf bestimmte Gemeinden und Regionen. Veränderungsstrategien müssen deshalb die Gegebenheiten berücksichtigen. Sie können nur bedingt generell formuliert werden. Strategien dieser Art könnten sich heute darauf beziehen, die Gemeinden zu veranlassen,

- kleinräumige Einrichtungen mit dem Ziel größerer Effektivität und Effizienz zusammenzulegen, um flexibel auf neue Entwicklungen reagieren und Standortnachteile ausgleichen zu können,

- die Wasserversorgung und die Abwasserbeseitigung zusammenzufassen, soweit dies nach Prüfung im Einzelfall zweckmäßig ist,
- im Zweifel, d.h. bei notwendigen Änderungen Betriebsformen zu wählen, die der Staat aus wasserwirtschaftspolitischen Gründen oder aus anderen Erwägungen für wünschenswert hält.

Wasserwirtschaftspolitisch hat sich z.B. Rheinland-Pfalz für den Eigenbetrieb als Vorgabe an die Gemeinden entschieden. Kommunalpolitisch hat man früher weithin den Regiebetrieb als Teil der Verwaltung wenigstens indirekt festgelegt, um die Gemeinden an eigener wirtschaftlicher Betätigung zu hindern. Aus staats-theoretischen Erwägungen versuchen heute einige Gemeindeordnungen, die Gemeinde auf Privatisierungslösungen zu verweisen.

(3) Die staats-theoretische Logik der wasserwirtschaftlichen Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinde muß dazu führen, den Handlungsspielraum der Gemeinde so groß wie möglich zu lassen oder zu machen. Die Aufgabenteilung beruht auf natürlichen Gegebenheiten, politischer und rechtlicher Tradition und der Erkenntnis, daß unter den wasserwirtschaftlichen Optimierungsstrategien einer der Vorrang gebührt: Mit der Optimierung der jeweiligen örtlichen Gegebenheiten, was die überörtliche Zusammenarbeit einschließt, wird auch insgesamt Wasserwirtschaft ökologisch und ökonomisch optimiert, weil das örtliche Tun in seiner Summe den Naturhaushalt bestimmt und die Vielfalt örtlicher Lösungen in einem Monopolbereich den Anforderungen des Marktes besser entspricht als das große Monopolbetriebe tun können und wollen.

(4) Dieses Postulat wird dadurch unterstützt, daß die Frage nach den Vor- und Nachteilen öffentlicher und privater Aufgabenerledigung im Falle von Wasser und Abwasser keinesfalls eindeutig zu beantworten ist. Das legt es nahe, unterschiedliche Modelle zu erproben und Erfahrungen zu sammeln, soweit das ohne Gefahren für die Versorgungssicherheit und das Erreichen wasserwirtschaftspolitischer Ziele möglich ist.

4.6.3. Offenheit und Wettbewerb

(1) Die Entscheidung, den Handlungsspielraum der Gemeinden ohne Beeinträchtigung der politischen Vorgaben und der wasserwirtschaftlichen Aufsicht so weit als möglich zu vergrößern, erübrigt eine politische, im Gesetz ihren Niederschlag findende Antwort auf die Frage: öffentliche oder private Aufgabenerledigung? Bund und Land muß es zwar unbenommen bleiben, im Blick auf

allgemeine politische Ziele konkrete Anregungen auch für die Form der Aufgabenerledigung zu geben und z.B. darauf hinzuweisen, daß der Regiebetrieb nicht mehr als eine heute noch optimale Rechts- und Organisationsform im hier behandelten Aufgabenfeld gelten kann. Ge- oder Verbote sollte man jedoch vermeiden, weil sie unvermeidlich generalisierend wirken. Das widerspräche dem Prinzip der kommunalen Handlungsfreiheit ebenso wie der Vielfalt der örtlichen Gegebenheiten und damit Handlungsmöglichkeiten.

(2) Staatstheoretisch betrachtet bringt ein solcher Verzicht des Staates den Vorteil mit sich, daß

- die Gemeinden unterschiedliche Modelle erproben,
- damit Erfahrungen gesammelt und ausgewertet werden können
- und es auf diese Weise zugleich zu einem Wettbewerb der Ideen und Interessen kommt.

Zugleich wird örtlich ein Entscheidungsvorgang transparenter als heute, was Interesse wecken und zu Beteiligung anregen wird.

(3) Vergrößert sich auf diese Weise die schon bestehende Unterschiedlichkeit etwas, ist das hinzunehmen und in mancher Hinsicht wünschenswert: Neue Wege in der Erledigung einer gestellten Aufgabe werden Gemeinden nur gehen, wenn sie einen größeren Veränderungsbedarf befriedigen müssen. Dabei wird sich im Laufe der Zeit mehr und genauer als heute herausstellen, wo es Vor- und Nachteile einer öffentlichen und einer privaten Aufgabenerledigung gibt und wann man mehr auf das eine und wann mehr auf das andere setzen wird. Dies auf längere Sicht zu erproben, ist sinnvoller, als dogmatische Grundsatzentscheidungen zu treffen und den mit ihnen notwendig verbundenen politischen Streit auszutragen. Insgesamt hat der Staat im übrigen keinen Anlaß zu unterstellen, die Gemeinden würden einen Handlungsspielraum nicht sinnvoll nutzen. Unliebsame Vorkommnisse in der Vergangenheit beweisen hier so wenig das Gegenteil wie es unerfreuliche Erfahrungen mit privaten Vertragspartnern der Gemeinden tun. Offenheit und Wettbewerb gewährleisten in diesem Aufgabenfeld, dessen Entwicklung so schwer abzuschätzen ist, mehr Zukunftsorientierung als Festlegungen, mit denen man sich über die örtlichen Unterschiede, Möglichkeiten und Interessen hinwegsetzt.