

Westfälische Wilhelms-Universität Münster  
Institut für Politikwissenschaft  
Sommersemester 2007

Diplomarbeit

*Prof. Dr. Dr. h. c. Wichard Woyke*

*Mme Cécile Leconte*

Öffentliche Dienstleistungen französischer und deutscher  
Kommunen

—

Organisationsformen, Herausforderungen und  
Handlungsoptionen am Beispiel des Wassermarktes

Inga Wachsmann  
Studiengang: Doppeldiplom Politikwissenschaften-Europastudien/Frankreich (Lille)  
Matrikelnummer: 318031  
08. Fachsemester

Virchowstraße 3  
42781 Haan  
Telefon: (0 21 29) 88 15  
E-Mail: Ingawachsmann@gmx.de

### **Erklärung zur Arbeit**

Ich, Inga Wachsmann (Matrikelnummer 318031), versichere, dass ich die nachstehende Arbeit eigenständig und ohne fremde Hilfe angefertigt und mich anderer als der in der Arbeit angegebenen Hilfsmittel nicht bedient habe. Alle Stellen, die sinngemäß oder wörtlich aus Veröffentlichungen übernommen wurden, sind als solche kenntlich gemacht.

Haan, 15. August 2007

## Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis.....	1
Abkürzungsverzeichnis .....	3
1. Einleitung .....	5
1.1. Ausgangssituation .....	5
1.2. Einordnung der Arbeit in die aktuelle politikwissenschaftliche Diskussion	5
1.2.1. Art der Arbeit .....	5
1.2.2. Wahl des Themas .....	6
1.2.3. Diskussionen .....	6
1.3. Themenabgrenzung und Konzeption der Arbeit .....	7
2. Begrifflichkeiten – Konzepte .....	8
2.1. Zwischen service public, Daseinsvorsorge und public utilities .....	8
2.1.1. Vielschichtige Begrifflichkeiten für ein Konzept – Ein Überblick.....	8
2.1.2. Dienstleistungen von allgemeinem (wirtschaftlichem) Interesse.....	12
2.2. ‚Service public à la française‘ – Mehr als nur Daseinsvorsorge? .....	14
2.2.1. Annäherung an das Konzept .....	14
2.2.2. Das ‚französische Modell‘ .....	15
2.3. Besonderheiten öffentlicher Dienstleistungen .....	17
2.3.1. Netzgebundene öffentliche Dienstleistungen.....	17
2.3.2. Europäische Gesetzgebung .....	19
3. Kommunale öffentliche Dienstleistungen in Frankreich und in Deutschland – Ein Systemvergleich .....	21
3.1. Kommunale öffentliche Dienstleistungen – Delegation versus Stadtwerke? .....	22
3.1.1. Direkter Betrieb.....	22
3.1.2. Indirekter Betrieb .....	24
3.2. Öffentliche Dienstleistungen und Marktwirtschaft .....	29
3.2.1. Liberalisierungsdebatte - Durch weniger Staat zu mehr Effizienz?...	29
3.2.2. ‚Reregulierung‘ – Neue Kontrollmechanismen eines veränderten Akteurs .....	33
3.3. Handlungsoptionen der Kommunen – Reaktionen im Überblick .....	38
3.3.1. Reformationen für mehr Wettbewerb .....	38
3.3.2. Konkrete Tendenzen in Frankreich und Deutschland .....	41
4. Wassermarkt – Eine Herausforderung für kommunale öffentliche Dienstleistungen.....	42
4.1. Besonderheiten von Wasser .....	43

4.1.1.	Wasser als natürliches Gut – Ein Wirtschaftsgut, ein öffentliches Gut?	43
4.1.2.	Wassermarkt – Wichtige Zahlen und Fakten	44
4.2.	Wasserver- und Abwasserentsorgung in Frankreich und Deutschland – Kommunale Organisationsformen im Überblick	46
4.2.1.	Prinzipien im Wassersektor – Deutsch-französische Gemeinsamkeiten und Unterschiede	46
4.2.2.	Organisation und Aufbau der Wasserver- und Abwasserentsorgung	48
4.2.3.	Schwierigkeiten der Systeme – Es besteht Handlungsbedarf	51
4.2.4.	Akteure im Wassersektor	52
4.3.	Auch in Zukunft Wasserver- und Abwasserentsorgung garantieren – Herausforderungen für die Kommunen	54
4.3.1.	Der Wassersektor – Ein natürliches Monopol?	55
4.3.2.	Normen übergeordneter Regierungsebenen	56
4.3.3.	Liberalisierung und Dereglementierung auf dem Wassermarkt	58
4.4.	Handlungsoptionen der Kommunen	62
4.4.1.	Kostensenkungspotenziale	63
4.4.2.	Kommunale Wirtschaftstätigkeit und Organisationsstrukturen	65
4.4.3.	Benchmarking	66
4.5.	Handlungsstrategien französischer und deutscher Kommunen im Wassermarkt	68
5.	Fazit	69
	Résumé français	74
6.	Anhang	92
6.1.	Erläuterungen	92
6.1.1.	Glossar	92
6.1.2.	Wasserzyklus	92
6.2.	Abbildungen	93
6.3.	Tabellen	96
7.	Literaturangaben	105

## Abkürzungsverzeichnis

AEBAbwasserV	Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Entsorgung von Abwasser
AVBWasserV	Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Wasser
BDE	Bundesverband der deutschen Entsorgungswirtschaft e.V.
BGW	Bundesverband der deutschen Gas- und Wasserwirtschaft e.V.
CDC	Caisse des dépôts et consignations
CEEP	Centre européen des entreprises à participation publique
CRF	Compte rendu financier
DaI	Dienstleistungen von allgemeinem Interesse
DawI	Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse
DDAF	Direction départementale de l'agriculture et de la forêt
DDASS	Direction départementale de l'action sanitaire et sociale
DDE	Direction départementale de l'équipement
DGCCRF	Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes
DST	Deutscher Städtetag
DStGB	Deutscher Städte- und Gemeindebund
dt.	Deutsch
DWA	Deutsche Vereinigung für Wasserwirtschaft, Abwasser und Abfall e.V.
DVGW	Deutsche Vereinigung des Gas- und Wasserfaches e.V.
EG	Europäische Gemeinschaften
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EU	Europäische Union
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaft
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
FNDAE	Fonds national pour le développement des adductions d'eau
FNSE	Fonds national de solidarité pour l'eau
frz.	Französisch
GG	Grundgesetz
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
IFAA	Industriels français de l'assainissement autonome
IFEN	Institut français de l'environnement

NPM	New Public Management
NSM	Neues Steuerungsmodell
OFWAT	Office of water services
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
PPP bzw. ÖPP	Public Private Partnerships bzw. Öffentlich-Private Partnerschaften
SAGE	Schéma d'aménagement et de gestion des eaux
SDAGE	Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux
SFE	Syndicat national des entrepreneurs de puits et de forage d'eau
SIEP	Syndicat national des industries d'eau potable
SNICANA	Syndicat national des industries de canalisation
SNITER	Syndicat national des industries du traitement des eaux résiduaires
SPA	Services publics administratifs
SPIC	Services publics industriels et commerciaux
TGAP	Taxe générale sur les activités polluantes
UAE	Union des entreprises d'affinage d'eau
UIE	Union des industries et entreprises de l'eau et de l'environnement
VKU	Verband der kommunalen Unternehmen e.V.
WHG	Wasserhaushaltsgesetz
WRRL	EU-Wasserrahmenrichtlinie

# **1. Einleitung**

## **1.1. Ausgangssituation**

Diese deutsch-französische Analyse öffentlicher Dienstleistungen auf lokaler Ebene greift die Diskussion über den Charakter dieses Bereiches zwischen einer Aktivität von hoheitlichem und marktwirtschaftlichem Charakter auf. Spätestens seit der Debatte um einen europäischen Dienstleistungsbinnenmarkt sind auch die öffentlichen Dienstleistungen ins Blickfeld der verschiedenen Regierungsebenen sowie auch der betroffenen öffentlichen und privaten Akteure geraten. Die verschiedenen Aspekte der Debatte werden auch diese Arbeit strukturieren, um am Beispiel des Wassersektors genauer erläutert und veranschaulicht zu werden: Begrifflichkeiten und Konzepte, Organisationssysteme, Herausforderungen, Handlungsoptionen und ggf. Handlungsstrategien. Eine Analyse der lokalen Ebene ermöglicht, all diese Seiten öffentlicher Dienstleistungen besser zu verstehen und damit verbundene Missverständnisse auszuräumen. Das Beispiel des Wassermarktes unterstützt dies. In Frankreich steht der Wassersektor exemplarisch für das „zweite Modell“<sup>1</sup> des service public, welches sich grundlegend vom allgemein bekannten Modell der nationalen Staatsmonopole im Bereich der öffentlichen Dienstleistungen unterscheidet. In den deutschen Kommunen gehört die Wasserver- und Abwasserentsorgung zum Aufgabenbereich der kommunalen Daseinsvorsorge. Letztere ist ein Konzept, welches ausschließlich auf kommunaler Ebene existiert und außerhalb der Bundesrepublik in einem Zug mit den Stadtwerken genannt wird. Wir werden darauf zurückkommen. Die zwei Konzepte – der service public und die Daseinsvorsorge – sind mit zwei historisch und rechtlich gewachsenen Organisationsformen – dem französischen Delegationsmodell und den deutschen Stadtwerken – verbunden. Der vorliegende Systemvergleich wird analysieren, wie sehr das jeweilige System Veränderungsprozessen unterworfen ist und wird konkrete Reaktionen der Kommunen aufzeigen.

## **1.2. Einordnung der Arbeit in die aktuelle politikwissenschaftliche Diskussion**

### **1.2.1. Art der Arbeit**

Diese Arbeit wird die reichlich vorhandene Literatur auf dem Gebiet der öffentlichen Dienstleistungen in Frankreich und Deutschland sowie im Bereich der Wasserver-

---

<sup>1</sup> Stoffaës 1995a.

und Abwasserentsorgung in den beiden Ländern sekundäranalytisch auswerten. Verglichen werden Begrifflichkeiten und Konzepte, Organisationsformen, Herausforderungen und Handlungsoptionen, um im Ergebnis Art und Verortung möglicher Lösungsansätze aufzuzeigen.

### **1.2.2. Wahl des Themas**

Auf europäischer Ebene werden die Dienstleistungen von allgemeinem (wirtschaftlichem) Interesse (DawI)<sup>2</sup> problematisiert und mit vielseitigen Herausforderungen konfrontiert (Liberalisierung, Internationalisierung, Finanzierung, Umweltaspekte, etc.). Frankreich und Deutschland repräsentieren zwei der drei unterschiedlichen europäischen Organisationsformen öffentlicher Dienstleistungen auf kommunaler Ebene.<sup>3</sup> Die detaillierte Betrachtung der kommunalen Ebene ermöglicht, die Komplexität der nationalen Konzepte öffentlicher Dienstleistungen – service public und Daseinsvorsorge – zu entschlüsseln und verständlich zu machen.

### **1.2.3. Diskussionen**

Diese Arbeit lehnt sich an verschiedene in der Politikwissenschaft auftauchende Fragestellungen an, von denen hier drei genannt werden sollen:

1. Durch ihren Zusammenschluss in der Europäischen Gemeinschaft bzw. Europäischen Union (EU) haben sich die Mitgliedstaaten für eine Marktöffnung (Liberalisierung) entschieden. Eng damit verbunden ist eine Deregulierung. In staatsnahen Sektoren – so die öffentlichen Dienstleistungen – bedeutet dies jedoch nicht ein Weniger an Staat, sondern lediglich eine veränderte Rolle des Staates (Re-regulierung).<sup>4</sup>
2. Ein weiterer Aspekt beleuchtet die Debatte um den Ursprung des Reformdrucks auf kommunaler Ebene. Sind es wirtschaftliche, finanzielle, technische, ideologische, politische oder soziale Entwicklungen und kommen sie von innen heraus oder werden sie von außen ‚aufgezwungen‘?<sup>5</sup>
3. Neben der wissenschaftlichen Relevanz ist das Thema von politischer Bedeutung. Reformentscheidungen haben direkte Auswirkungen auf das gesellschaftliche Zusammenleben und müssen stets gerechtfertigt werden. Dies

---

<sup>2</sup> Französisch: Services d'intérêt (économique) général – SI(E)G. Siehe 2.1.2.

<sup>3</sup> Die dritte Form ist das angelsächsische Modell der vollständigen Privatisierung, siehe 2.1.1.1.

<sup>4</sup> Grande 1994; Majone 1994; Martinand/Lorenzi 1995; Boiteux 1996; Thatcher 1997; Kirat 1998; Eberlein 1999; Grande/Eberlein 1999; Bergougnoux 2000; Growitsch/Krap 2006; Hartenberger 2007, u. a.

<sup>5</sup> Boiteux 1999; Frison-Roche 1999; Bauby 2002; Ambrosius 2003; Teissonnier-Mucchielli 2003; Grande 2005; Kellermann 2007.



hängt eng mit den Besonderheiten einzelner Sektoren öffentlicher Dienstleistungen zusammen.<sup>6</sup>

### 1.3. Themenabgrenzung und Konzeption der Arbeit

Die Arbeit wird ausschließlich die beiden Länder Frankreich und Deutschland, die kommunale Ebene und den Wassersektor betrachten. Den Rahmen für die Analyse bilden Theorien sowie Liberalisierungs- und Modernisierungstendenzen in Verbindung mit öffentlichen Dienstleistungen. Historische und sozialpolitische Aspekte werden im Hintergrund bleiben. Ebenfalls nicht genauer analysiert werden Einflüsse der europäischen Gesetzgebung sowie Umweltaspekte.

Allgemeine Erkenntnisse, die aus dieser Arbeit hervorgehen sollen, sind:

- Grundlegende konzeptionelle Unterschiede des service public bzw. der kommunalen Daseinsvorsorge in Frankreich und Deutschland, insbesondere eine kritische Betrachtung einer ‚exception française‘ oder einer ‚exception allemande‘ im Hinblick auf die privatrechtliche oder öffentliche Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen.
- Wie sind Wasserversorgung und Abwasserentsorgung in den beiden Staaten bislang organisiert, welche Entwicklungen kann man feststellen und welche Zukunftsperspektiven gibt es?

In diesem Zusammenhang stellen sich insbesondere die Fragen:

- Können Kommunen Liberalisierung und Privatisierung erfolgreich im Sinne von Gemeinwohlsicherung und sozialer Kohäsion, Preissenkung und Qualitätserhalt, Haushaltskonsolidierung und internationaler Wettbewerbsfähigkeit sowie nebenrangig auch Umweltaspekten meistern?
- Wie findet Regulierung<sup>7</sup> auf kommunaler Ebene statt? Welche Kontrollmöglichkeiten bietet das jeweilige kommunale System, um eine effektive Regulierung zu gewährleisten?

---

<sup>6</sup> Grande/Schneider 1991; Grande 1994; Boiteux 1996; Thatcher 1997; Bourgeois 2001; Schneider 2001 für den Post- und Telekommunikationssektor. Boiteux 1996; Thatcher 1997; Grande/Eberlein 1999 für den Elektrizitätssektor und den Transportsektor, etc.

<sup>7</sup> Majone 1994: 77; Stoffaës 1995a: 11; Grande/Eberlein 1999: 3, 4; Fünf mögliche Definitionen von Regulierung nach Tirole 1999: 16: Regulierung als (1) Interventionsart des Staates in einen Sektor der nationale Bedeutung hat, (2) Instrument zur Garantie des reibungslosen Funktionierens eines Sektors, (3) politisch direkte Intervention, um einen Sektor umzuwandeln, (4) Interventionsinstrument um das Gleichgewicht in einem Sektor, der nicht zu einem Markt werden kann, aufrecht zu erhalten und als (5) Interventionsmittel, um Gleichgewicht zwischen den verschiedenen Betreibern einer öffentlichen Dienstleistung aufrecht zu erhalten.

- Welche Vor- und Nachteile haben die beiden Systeme, die sich in Veränderung befinden, welche Handlungsoptionen gibt es und wie können Handlungsstrategien entsprechend bewertet und verbessert werden?

Die Arbeit wird in drei Schritten Organisationsformen, Herausforderungen und Handlungsoptionen aufzeigen.

## **2. Begrifflichkeiten – Konzepte**

Das folgende Kapitel soll Ordnung in die Vielfalt von Begriffen und Konzepten öffentlicher Dienstleistungen bringen. Gemeinsamkeiten und Unterschiede in Abhängigkeit von Traditionen, Anforderungen, Regierungsebene und Sektor werden aufgezeigt und erklärt. Dies geschieht vor dem Hintergrund der Spannungen zwischen Staat und Markt.

### **2.1. Zwischen service public, Daseinsvorsorge und public utilities**

In Europa besteht, was die öffentlichen Dienstleistungen angeht, eine weite Begriffsdebatte: Kaum jemand in Deutschland außerhalb des Verwaltungsrechts kennt den Begriff der kommunalen Daseinsvorsorge und was genau öffentliche Dienstleistungen sind, bleibt unklar. Im Ausland ist der Begriff service public durch seine vielen Bedeutungen und dem sich stets verändernden Konzept schwer greifbar und wird oft missverstanden. Die angelsächsischen Länder sprechen von public utilities, in der Europäischen Union spricht man von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse (DaI) oder allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (DawI, siehe 2.1.2.). Woher kommt diese Vielfalt und was steht hinter den Begriffen?

#### **2.1.1. Vielschichtige Begrifflichkeiten für ein Konzept – Ein Überblick**

Die drei unter 3.1. aufgeführten europäischen Organisationsmodelle für öffentliche Dienstleistungen basieren auf Konzepten von spezifisch nationaler Prägung, deren Ursprung und Entwicklung von politischen, wirtschaftlichen, sozialen und rechtlichen Rahmenbedingungen abhängen. Wie wir sehen werden, stehen die Konzepte zusätzlich in Abhängigkeit der jeweils zuständigen Regierungsebene.

##### **2.1.1.1. Ursprung und Entwicklung der heutigen Konzepte**

Ohne den Hintergrund der einzelnen Begriffe service public, Daseinsvorsorge und public utilities zu hinterfragen, sind die heutigen Konzepte und Entwicklungstrends

nicht zu verstehen. Der service public wird unter 2.2. detailliert analysiert. Zur besseren Verständlichkeit werden einige Anmerkungen schon vorweg genommen.

In **Frankreich** gibt es zwei Modelle öffentlicher Dienstleistungen. Erstens das nationale Modell großer staatlicher Monopole für die sogenannten administrativen services publics (services publics administratifs – SPA). Dieses Konzept und sein Modell haben eine Tradition, die bis ins erste Jahrtausend<sup>8</sup> zurückgeht. Zweitens das lokale Organisationsmodell, das ‚französische Modell‘, welches sich in den 20er Jahren des 20. Jahrhunderts mit Aufkommen der industriellen und handelstechnischen services publics (services publics industriels et commerciaux – SPIC)<sup>9</sup> konkretisiert hat. Letzteres steht im Mittelpunkt dieser Arbeit. Die SPIC unterscheiden sich von den SPA im Ziel der Dienstleistung, ihrer Finanzierung (durch den Nutzer und nicht etwa über Steuern) und in den Regeln für den Betrieb. Insgesamt nehmen die services publics in Frankreich einen zentralen Stellenwert in Politik, Wirtschaft und Recht ein (siehe 2.2.). Sie werden sogar als „Motor der Nationalgeschichte“ bezeichnet.<sup>10</sup> Nicht zu verwechseln ist der service public mit dem öffentlichen Dienst.

Der Begriff service public ist nicht ins **Deutsche** übersetzbar. Insbesondere auf nationaler Ebene ist es schwierig, eine Entsprechung zu finden. Wir werden von ‚öffentlichen Dienstleistungen‘ sprechen. Auf lokaler Ebene hingegen gibt es in Deutschland ein dem service public ähnlich schwer greifbares Konzept,<sup>11</sup> die Daseinsvorsorge. Der Begriff wird ausschließlich für öffentliche Dienstleistungen auf kommunaler Ebene verwandt und häufig in fremdsprachigen Publikationen gebraucht, die versuchen eine deutsche Entsprechung für service public oder public utility zu finden oder, was die europäische Ebene angeht, den historischen Hintergrund der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (DawI) in Deutschland suchen.<sup>12</sup>

---

<sup>8</sup> Bezançon 1998: 23.

<sup>9</sup> Rechtsprechung des Tribunal des conflits „Bac d’Eloka“ von 1921, in: Kirat 1998: 11; Rechtsprechung „Société commerciale de l’Ouest africain“ von 1921, in: Clarenc/Raymundi 1997: 41; Definition nach Art. L 2221-1 des CGCT (Code général des collectivités territoriales).

<sup>10</sup> Guénaire 2005: 54.

<sup>11</sup> „Man kann beobachten, dass der Begriff ‚Daseinsvorsorge‘ besonders im Zusammenhang mit gemeindlichen Versorgungsunternehmen mit einer gewissen Selbstverständlichkeit verwendet wird, ohne dass klar hervortritt, welche Relevanz er besitzen soll.“ In: Püttner 2002: 35.

<sup>12</sup> Die Europäische Kommission spricht in ihrer Mitteilung KOM(2000) 580 endgültig, vom 20.9.2000 in der deutschen Fassung von „Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa“, sowie auch in weiteren Papieren. Seit 2002 spricht sie von ‚Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse‘ als einem eigenständigen Konzept. Auch das europäische Vertragswerk spricht von DawI.

Der korrekte Gebrauch deckt allerdings nur den Inhalt des ursprünglichen Konzeptes von Ernst Forsthoff aus dem Jahr 1938.<sup>13</sup> Seine verwaltungsrechtlichen Überlegungen galten den Veränderungen der sozialen Verhältnisse, der Verstärkung der Bevölkerung und Lebensnotwendigkeiten, die in der Verantwortung der Verwaltung liegen sollten. Daseinsvorsorge beinhaltet die traditionelle monopolistische Versorgung durch die Gemeinden (oder Kreise) nach dem Grundsatz, „Leistungen allen Bürgern gleichmäßig und zu gleichen und günstigen Bedingungen zukommen zu lassen“<sup>14</sup>. Es geht um „alles, was von Seiten der Verwaltung geschieht, um die Allgemeinheit oder nach objektiven Merkmalen bestimmbare Personenkreise in den Genuss nützlicher Leistungen zu setzen“<sup>15</sup>. Zu dieser negativen Definition von Aufgaben der kommunalen Selbstverwaltung kommen qualitative Standards sowie die Anforderung eines dauerhaften und verlässlichen Angebotes, ähnlich der Prinzipien des service public (s. u.) hinzu. Daseinsvorsorge wird auch mit der kommunalen Wirtschaft gleichgesetzt, wie sie sich seit den 1850er Jahren zunächst im Wassersektor, dann auch für Gas, Strom und den Nahverkehr entwickelt hat.

Die Daseinsvorsorge ist zwar „weniger“ als der service public,<sup>16</sup> letzterer gibt dem ursprünglichen Konzept von Forsthoff, vor allem im Rahmen der DawI – die eher dem service public als der Daseinsvorsorge entsprechen – eine neue Dimension. Gemeinsam sind service public und Daseinsvorsorge dem Gemeinwohlinteresse im Infrastrukturbereich verpflichtet, wollen einen Beitrag zur sozialen Kohäsion leisten (u. a. Sozialstaatsprinzip), sind teilweise Universaldienstleistungen (siehe 2.1.2.) und legitimieren staatliches Handeln bzw. die Leistungsverwaltung. Schließlich sind beide Begriffe nicht ohne Informationsverlust oder Missverständnisse in die andere Sprache zu übertragen.

Wie wir am Beispiel des Wassersektors sehen werden, ist die Daseinsvorsorge nicht überholt.<sup>17</sup> Sie ist außerdem gesetzlich im Paragraph eins des Regionalisierungsgesetzes für den öffentlichen Personennahverkehr von 1993 und in

---

<sup>13</sup> Püttner 2002: 37.

<sup>14</sup> Berschin 2000: 6.

<sup>15</sup> Nach: Der öffentliche Dienstleistungssektor in Deutschland und Frankreich 2003.

<sup>16</sup> Berschin 2000: 8.

<sup>17</sup> Püttner 2002: 38.

verschiedenen Gemeindeordnungen, u. a. von Baden-Württemberg, Bayern und Thüringen festgeschrieben.<sup>18</sup>

In **England** gewährleistet und regelt seit einem starken Umbau der Sektoren der Markt die ‚public utilities‘ oder ‚services of general interest‘ – öffentliche Dienstleistungen – nach drei Prinzipien:<sup>19</sup> Die Rolle des Staates ist auf eine möglichst dezentrale und marktnahe (1) Aufsicht und wettbewerbsfördernde Regulierung des Marktes beschränkt, um öffentliche Gemeinwohlziele zu garantieren (2). Langfristig soll dieser Eingriff des Staates entbehrlich werden.<sup>20</sup> Die Regulierung soll so flexibel sein, dass Dienstleistungsanbieter und Nutzer auf veränderte Bedingungen reagieren können (3).

Die Vielschichtigkeit der Begriffe verlangt nach einer Annäherung über die damit verbundenen Konzepte. Im Folgenden geht es um die Beispiele Frankreich und Deutschland.

#### **2.1.1.2. Unterschiedliche Anforderungen auf verschiedenen Regierungsebenen**

Im europäischen Mehrebenensystem haben die nationale, regionale und lokale Ebene verschiedene Aufgabenfelder der öffentlichen Dienstleistungen abzudecken.

Die Bereiche der kommunalen Daseinsvorsorge in **Deutschland** umfassen heute die folgenden Sektoren: Abwasserentsorgung, Wasserversorgung<sup>21</sup>, Energieversorgung, öffentlicher Personennahverkehr (ÖPNV)<sup>22</sup>, Sparkassen<sup>23</sup> und Krankenhäuser. Auf der Ebene der Kreise kommen Schulen, Büchereien, Museen, Kinder- und Schullandheime, Altenheime und der Rettungsdienst hinzu.

Delegiert und damit auf kommunaler Ebene gewährleistet werden in **Frankreich**: Wasserversorgung, Abwasserentsorgung, öffentliche Verkehrsmittel, Schulbusse, städtisches Fuhrparkmanagement, öffentliche Beleuchtung, Hausmüll, Straßenreini-

---

<sup>18</sup> Paragraph 102 Absatz 1 Nr. 3 Gemeindeordnung Baden-Württemberg; Art. 87 Absatz 1 Nr. 3 Gemeindeordnung Bayern; Paragraph 71 Absatz 1 Nr. 4 Gemeindeordnung Thüringen.

<sup>19</sup> Becker 2005: 20.

<sup>20</sup> Sturm/Müller 2002: 176.

<sup>21</sup> Siehe Kapitel 4.

<sup>22</sup> Siehe: Werner/Schaaffkamp 2002.

<sup>23</sup> Siehe: Kanitz 2001.

gung, Heizung, lokale Kabelnetze, Schlachthöfe, Grün- und Parkflächen, Museen, städtische Theater, Kongresshallen, Parkhäuser, Schwimmbäder, Beerdigungsdienstleistungen und neuerdings auch Wohnungsbau.<sup>24</sup>

In beiden Ländern wird der schienengebundene Verkehr<sup>25</sup> regional gewährleistet. Die nationale Ebene ist für Energie (Elektrizität<sup>26</sup> und Gas<sup>27</sup> in Frankreich durch Electricité de France – EDF und Gas de France – EDF), Telekommunikation<sup>28</sup> und Postdienstleistungen<sup>29</sup> zuständig.

Auf europäischer Ebene gibt es keine Zuständigkeit. In grenznahen Gebieten kommt es – was noch selten der Fall ist – zu überkommunalen Zusammenschlüssen, wenn dadurch eine effizientere und sicherere Versorgung möglich wird. Dies fördert den sozialen, wirtschaftlichen und territorialen Zusammenhalt der Gemeinschaft.

### **2.1.2. Dienstleistungen von allgemeinem (wirtschaftlichem) Interesse**

Mit Beginn der Liberalisierung in den 1980er und verstärkt in den 1990er Jahren kommt auch auf europäischer Ebene eine Debatte über (öffentliche) Dienstleistungen auf (Dienstleistungsfreiheit). Hat das europäische Konzept Einfluss auf die öffentlichen Dienstleistungen in den Mitgliedstaaten sowie auf die nationalen Konzepte?

Unterschieden werden marktbezogene (Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse – DawI) und nicht-marktbezogene (Dienstleistungen von allgemeinem Interesse – DaI) Tätigkeiten, die im Interesse der Allgemeinheit erbracht werden. Diese Abgrenzung, die bei Ausnahmeregelungen zum Tragen kommt, ähnelt der französischen Unterscheidung von SPA und SPIC. Die Abgrenzung der beiden Arten ist gleichermaßen schwierig und die Grenzen verschwimmen.

Die Formulierung ‚Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse‘ befindet sich in Art. 86 Abs. 2 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) im Kapitel ‚Wettbewerbsregeln‘ unter dem Abschnitt ‚Vorschriften für Unternehmen‘. Mit dem Vertrag von Amsterdam wurde das dahinter stehende Kon-

---

<sup>24</sup> Lorrain 1992: 82; Rachline 1996: 55.

<sup>25</sup> Siehe: Thatcher 1997; Bergougnoux 2000; Grande 2005.

<sup>26</sup> Siehe: Boiteux 1996; Thatcher 1997; Bergougnoux 2000; Grande 2005.

<sup>27</sup> Siehe: Thatcher 1997.

<sup>28</sup> Siehe: Grande/Schneider 1991; Grande 1994; Thatcher 1997; Schneider 2001; Grande 2005.

<sup>29</sup> Siehe: Bergougnoux 2000; Bourgeois 2001.

zept aufgewertet und befindet sich nun auch in Art. 16 im ersten Teil des EGV unter ‚Grundsätze‘, auf Anregung Frankreichs außerdem in Art. 36 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union.<sup>30</sup>

Auf dem Weg zu einer gemeinsamen Definition öffentlicher Dienstleistungen sind das **Grünbuch**<sup>31</sup> und das **Weißbuch**<sup>32</sup> der Europäischen Kommission zu „Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“ wichtig. In Anlehnung an den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaft (EuGH), der von „marktbezogene[n] Tätigkeiten, die im Interesse der Allgemeinheit erbracht und daher von den Behörden mit spezifischen Gemeinwohlverpflichtungen verknüpft werden“<sup>33</sup> spricht, steht das Allgemeininteresse im Mittelpunkt des Konzeptes. Nach dem EuGH-Urteil „BRT gegen Sabam“<sup>34</sup>, muss die öffentliche Gewalt die betreibende Einrichtung außerdem durch Hoheitsakt mit der DawI betraut haben.

Eine weitere Abgrenzung besteht zum „**Universaldienst**“<sup>35</sup> als wichtige Begleitmaßnahme zur Liberalisierung von Dienstleistungsbranchen, wie z. B. der Telekommunikationsindustrie. Universaldienstleistungen sind der unantastbare Kern an Dienstleistungen, zu denen aufgrund ihrer essentiellen Bedeutung jeder ständige Zugang haben muss. Der Anbieter ist dazu verpflichtet, die Dienstleistungen in angemessener Qualität und zu angemessenen Preisen für alle Nutzer zu gewährleisten. Dadurch wird die Gemeinschaftskohäsion garantiert. DawI gehen über Universaldienstleistungen hinaus.<sup>36</sup>

In dieser Arbeit wird der Begriff service public ausschließlich dann verwandt, wenn es allein um das französische Konzept mit seinen Besonderheiten geht. Als deutsche Entsprechung wird der neutrale Begriff ‚öffentliche Dienstleistungen‘ benutzt. Dieser ist umfassender als die Daseinsvorsorge, die ausschließlich für das traditionelle deutsche kommunale System steht.

---

<sup>30</sup> Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften 2000/C 364/01, vom 18.12.2000, DE: Charta der Grundrechte der Europäischen Union.

<sup>31</sup> KOM(2003) 270 endgültig.

<sup>32</sup> KOM(2004) 374 endgültig.

<sup>33</sup> Kellermann 2007.

<sup>34</sup> Urteil des Gerichtshofes vom 27. März 1974, Belgische Radio en Televisie gegen SV Sabam und NV Fonior, Rechtssache 127/73, BRT gegen Sabam.

<sup>35</sup> Die ‚Universaldienstleistung‘ wurde durch den Bericht der Europäischen Kommission über Telekommunikationsdienstleistungen im September 1993 eingeführt und in ihrem Grünbuch über DawI definiert.

<sup>36</sup> Stoffaës 1995a: 360.

## 2.2. ‚Service public à la française‘ – Mehr als nur Daseinsvorsorge?

Was leistet der service public, was die Daseinsvorsorge nicht leistet? – Nach Léon Duguit, der die Rechtstheorie des service public mitbegründet hat, ist der service public „jede Aktivität, deren Erbringung gesichert, geregelt und durch die Regierenden kontrolliert werden muss, weil diese Erbringung unabkömmlich für die Realisierung und die Entwicklung der sozialen Interdependenz ist und weil sie so beschaffen ist, dass sie ohne Regierungsintervention nicht vollständig realisiert werden kann“<sup>37</sup>. Auch wenn die Verwaltung, die auf den ersten Blick in direktem Zusammenhang mit dem service public steht, lediglich von 42 Prozent der französischen Bevölkerung positiv gesehen wird, bestätigt sich die Notwendigkeit des service public durch die positive Wirkung des Begriffs bei 63 Prozent der Bevölkerung. Der Grund liegt in der hohen Zufriedenheit mit den services publics, die in Konkurrenzsituation erbracht werden. Insbesondere in die privat betriebenen Sektoren ist das Vertrauen sehr hoch (70 bis 80 Prozent).<sup>38</sup> Die Franzosen haben hohe Ansprüche an die services publics, was auf einer langen und im Ausland schwer zu begreifenden Tradition fußt und das aktuelle System erklärt.

### 2.2.1. Annäherung an das Konzept

Warum ist der Begriff des service public nicht übersetzbar und warum führt das Konzept im Ausland zu Unverständlichkeit<sup>39</sup>?

Die Grundlage des service public besteht seit dem Mittelalter in zwei Konzepten: Die „necessitas publica“, die öffentliche Sache (cause nécessaire) und das „commun prouffit“, das gemeinschaftliche Interesse (intérêt de la chose publique)<sup>40</sup>. Die „wahren services publics“<sup>41</sup> stammen jedoch aus dem 17. Jahrhundert und lassen sich größtenteils in den Infrastrukturbereich einordnen. Was den Ursprung angeht ist das Konzept damit recht klar. Verwirrend sind die Ausprägungen und Entwicklungen, die im Laufe der Zeit eine solche Vielzahl von Bedeutungen mit sich gebracht haben. „Der service public ist ein traditionsbewährtes, mit rechtsnormativer Verbindlichkeit ausgestattetes Grund- und Strukturelement der französischen Staats-

---

<sup>37</sup> In: Stoffaës 1995a: 7.

<sup>38</sup> Hureau 1999: 1.

<sup>39</sup> Stoffaës 1995a: 10, 45; Winckler 1999: 22, 28.

<sup>40</sup> Bezançon 1998: 51.

<sup>41</sup> Ebd.: 52.



und Gesellschaftsordnung“ und hat einen „intellektuellen Reichtum“, so dass er für Außenstehende schwer zu begreifen ist.<sup>42</sup> Zudem werden, wie schon erwähnt, administrative und industrielle services publics (SPA und SPIC) unterschieden, haben jedoch unklare Grenzen – weitere verwirrende Nuancen.

Die **rechtliche** Bedeutung des Begriffs besteht in den drei gesetzlich festgesetzten Prinzipien, die services publics heute erfüllen müssen und die als ‚lois Rolland‘<sup>43</sup> bekannt sind: Continuité – Kontinuität, mutabilité/adaptabilité – Anpassungsfähigkeit und égalité – (Zugangs-)Gleichheit. Hinzu kommt die **wirtschaftliche** Bedeutung der Notwendigkeit von Kontrollen aufgrund der Marktunzulänglichkeiten im Infrastrukturbereich. Schließlich muss der service public das **politisch** definierte Gemeinwohl befriedigen und sichern. In diesem Sinne spricht man von einem „sozialen Pakt“, der Wirtschaftlichkeit mit sozialer Effizienz verbindet.<sup>44</sup>

Die vielleicht eindeutigste Definition für einen service public kann über die drei folgenden Kriterien erfolgen: Die Aktivität liegt im Gemeinwohlinteresse, sie wird von einer öffentlichen Person organisiert und von einer öffentlichen oder privaten Person betrieben und ist teilweise vom allgemein gültigen Recht ausgenommen.

### 2.2.2. Das ‚französische Modell‘

Wie schon erwähnt gibt es zwei Organisationsformen des service public. Die Organisationsform auf nationaler Ebene entspricht den zentralistischen und etatistischen Traditionen der Französischen Republik und wird häufig mit dem Staatsmonopol gleichgesetzt.<sup>45</sup> Dies ist nicht auf die lokale Ausprägung des service public zu übertragen, welche von internationaler Einzigartigkeit ist. Beide Modelle stehen jedoch für die französische Zentralisierung, im colbertistischen Sinne für die öffentlichen Monopole und im Sinne von politischer Macht bei der Delegation.<sup>46</sup>

---

<sup>42</sup> Definition des service public nach Pielow 2002: 155.

<sup>43</sup> In den 30er Jahren des 20. Jahrhunderts von Louis Rolland entwickelt. Anschließend vom Conseil d’Etat 1979 festgesetzt und weiterentwickelt. Heute kommen manchmal die Prinzipien Neutralität, Transparenz, Partizipation, Effizienz, Qualität, Einfachheit, Kostenlosigkeit hinzu. In: Clarenc/Raymundi 1997: 85.

<sup>44</sup> Bauby 1997: 23.

<sup>45</sup> Winckler 1999: 21.

<sup>46</sup> Stoffaës 1995a: 93.

Für unsere Analyse der kommunalen Ebene ist das „zweite Modell“<sup>47</sup>, die Delegation (siehe 3.1.2.), relevant. Vorteile dieser Organisation sind die größtenteils von öffentlichen Budgetrhythmen unabhängigen Finanzierungsstrategien sowie die Effizienzsteigerung durch privatwirtschaftliche Methoden und Wettbewerbselemente. Gleichzeitig werden die Delegatäre durch Delegationsverträge mit der öffentlichen Hand kontrolliert. Besonders die „unerwartete rechtliche Flexibilität, was die Verträge angeht“<sup>48</sup> trägt zur Einzigartigkeit des Modells bei. Seine Leistungsfähigkeit im Export macht es zu einem „Referenzmodell“<sup>49</sup>.

Klarstellend zu erwähnen ist, dass das Modell der Delegation zwar Gemeinsamkeiten mit dem angelsächsischen Modell der public utilities hat,<sup>50</sup> jedoch auf grundverschiedenen Staatsauffassungen sowie unterschiedlichen Rechts- und Gesellschaftstraditionen beruht. Zwar sind die SPIC Handelsdienstleistungen – wie die public utilities –, in Frankreich ist man jedoch der Auffassung, das Gemeinwohlinteresse sei bei diesen Dienstleistungen in einer Art und Weise betroffen, dass sie, im Gegensatz zu den privatisierten public utilities, zu einer hoheitlichen und staatlichen Aufgabe würden.

Kritik am ‚französischen Modell‘ wird erstmals nach den Korruptionsaffären der 1990er Jahre laut, die durch Informationsasymmetrien und Machtbestrebungen zustande kamen. Eine neue Gesetzgebung der ersten Hälfte der 1990er Jahre versucht Verbesserungen herbeizuführen. Die ‚Loi Sapin‘<sup>51</sup>, ein Gesetz von 1993, schafft neue Vertragsbedingungen für eine reale Konkurrenz und mehr Wettbewerb. Zuvor war der Delegationsvertrag personalisiert, so dass der Bürgermeister seine Wahl nicht rechtfertigen musste. Das Gesetz schreibt nun eine öffentliche Ausschreibung und Bewerbung sowie die Bestätigung des Delegatärs durch den Gemeinderat vor. Außerdem wird die Vertragslaufzeit auf die Amortisierungszeit der Investitionen beschränkt, im Wassersektor konkret auf 20 Jahre (‚Loi Barnier‘<sup>52</sup>).

Auch nach der neuen Gesetzgebung bestehen einige Probleme fort, wie z. B. das Fehlen einer gesetzlichen Definition von Delegation des service public und beim

---

<sup>47</sup> Stoffaës 1995a.

<sup>48</sup> Guénaire 2005: 55.

<sup>49</sup> Clarenc/Raymundi 1997: 263.

<sup>50</sup> Kirat 1998: 7.

<sup>51</sup> Loi n°93-122.

<sup>52</sup> Loi n°95-101.

Kampf gegen die Korruption. Für die Anpassungsfähigkeit der services publics an sich verändernde Rahmenbedingungen, ist jedoch die Gefahr einer zu weit gehenden Verrechtlichung zu beachten.

Das französische System der Delegation ist aus sich heraus entstanden und staatliche Regelungen greifen lediglich existierende Praktiken enger Verbindungen zwischen der öffentlichen Hand und privaten Akteuren auf.<sup>53</sup> Diese Flexibilität und dieser Pragmatismus machen die Stärke des Systems aus. Die öffentliche Akzeptanz von Profit im Sektor öffentlicher Dienstleistungen schafft die Voraussetzung für den indirekten Betrieb letzterer und damit die Zukunftsfähigkeit der Infrastruktursektoren, denn nach Schumpeter ist der „Gewinn des Betreibers der Preis der Zukunft im Sinne von Investitionen“<sup>54</sup>.

„Auch wenn das französische Konzept des service public spezifisch erscheint, bestehen für netzgebundene Dienstleistungen in den verschiedenen europäischen Ländern Entsprechungen.“<sup>55</sup> Die Schwierigkeit, den service public zu fassen, liegt in seiner Vielseitigkeit und seiner Veränderlichkeit, die wiederum Grundlage des service public sind<sup>56</sup>.

### **2.3. Besonderheiten öffentlicher Dienstleistungen**

Was erwartet die Kommunen in ihrer Verantwortlichkeit für kommunale öffentliche Dienstleistungen?

#### **2.3.1. Netzgebundene öffentliche Dienstleistungen**

Nach Stoffaës sind die „services publics den Netzindustrien gleichzusetzen“<sup>57</sup>: Sie bringen hohe Investitions- und Innovationskosten mit sich, sind territorial gebunden und unabkömmlich für jedermann, das Gemeinschaftsleben sowie auch für die Wettbewerbsfähigkeit der gesamten Wirtschaft. Öffentliche Dienstleistungen erfüllen hier also eine doppelte Funktion: Sie tragen sowohl zur Wirtschaftseffizienz<sup>58</sup> als auch zur sozialen und territorialen Kohäsion bei<sup>59</sup>.

---

<sup>53</sup> Lorrain 1992: 83.

<sup>54</sup> Racheline 1996: 100.

<sup>55</sup> Martinand/Lorenzi 1995: 20.

<sup>56</sup> „Die Abwesenheit von Veränderung heißt, die Idee des service public aufzugeben.“ In: Frison-Roche 1999: 32.

<sup>57</sup> Stoffaës 1995a: 13.

<sup>58</sup> Die großen Netzindustrien tragen regelmäßig mindestens 4,7 Prozent zum BIP bei. In: Ebd.: 78.

<sup>59</sup> Ebd.: 68f.

Netzindustrien wiederum sind untrennbar mit der **Infrastruktur** verbunden. Infrastruktur im Zusammenhang dieser Arbeit sind „großräumige technische (Verbund-)Systeme, die sich aus immobilen physischen Komponenten zusammensetzen und die zentrale, das heißt notwendige und nur schwer substituierbare, private und öffentliche Dienstleistungen bereitstellen, indem sie bestimmte Produkte speichern, umwandeln und/oder transportieren“<sup>60</sup>. Infrastruktursektoren sind: Wasserversorgung, Abwasserentsorgung, Elektrizitäts- und Gasversorgung, Telekommunikation, Eisenbahn und der öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV). **Besonderheiten** führten dazu, dass die Infrastrukturdienstleistungen (öffentliche Dienstleistungen in unserem Sinne) lange Zeit keinem unmittelbaren Wettbewerb ausgesetzt waren, was heute in Deutschland nur noch für die Wasserver- und Abwasserentsorgung sowie bedingt für den Nahverkehr gilt.<sup>61</sup>

Öffentliche, vertikal integrierte Monopole im Infrastrukturbereich begründen sich traditionell durch **Marktversagen**. Die wichtigste Form von Marktversagen ist das **natürliche Monopol** (siehe auch 4.3.2.). Dies liegt vor, „wenn es aufgrund von Skaleneffekten oder integrationsbedingten Kostenvorteilen am kostengünstigsten ist, den betreffenden Markt von nur einem Anbieter versorgen zu lassen“<sup>62</sup> und wenn die Ineffizienz einer Duplizierung der Infrastruktur technisch unbestreitbar ist. Das Netz legitimiert das Monopol und die öffentliche Dienstleistungserbringung. Es muss immer funktionieren. Auch der Mangel an **Substitutionsgütern** kann Marktversagen hervorrufen.<sup>63</sup> Problematisch wird diese Situation für den öffentlichen Anbieter, sobald Substitutionsgüter aufkommen (z. B. Straße statt Schienen). Ein Dilemma zwischen ineffizienter Duplizierung der Infrastruktur und Monopol einerseits mit gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrtsverlusten wegen mangelndem Anreiz zur Kosteneinsparung andererseits entsteht. Eine weitere Form von Marktversagen sind **öffentliche Güter** (siehe 4.3.1.). Sie liegen vor, wenn ein Nutzer nicht von der Nutzung des Gutes ausgeschlossen werden kann und sein Konsum des Gutes keinen Einfluss auf den Konsum eines anderen Nutzers hat.<sup>64</sup> Dies trifft für Infrastrukturleistungen der Versorgung zu. Weitere Aspekte, vor allem für die Integration von Mono-

---

<sup>60</sup> Scheele 2002: 176.

<sup>61</sup> Ebd.: 175.

<sup>62</sup> Lewington 1997: 13.

<sup>63</sup> Scheele 2002: 178.

<sup>64</sup> Berschin 2000: 19.

polen, sind **Transaktionskosten**, die bei Desintegration entstehen, sowie der Wegfall der Möglichkeit von **internen Subventionen** (Quersubventionen) zwischen Kundengruppen, Regionen und/oder Sektoren. Schließlich begründet die **Theorie der angreifbaren Märkte** ein mögliches Marktversagen. Häufig ist gerade nicht garantiert, dass einem Marktneuling keine Kostennachteile gegenüber alteingesessenen Unternehmen entstehen und dass Investitionen bei Marktaustritt nicht rückholbar sind (z. B. Wasser-, Strom-, Eisenbahnnetze, etc.).

### 2.3.2. Europäische Gesetzgebung

Ein kurzer nun folgender Überblick darüber, wann und warum die Debatte über öffentliche Dienstleistungen auf europäischer Ebene angestoßen wurde und wohin sie bis heute geführt hat, soll insbesondere die Auswirkungen dieser europäischen Debatte auf die nationalen Konzepte aufzeigen.

Gerade um dem Vorwurf der liberalen Tendenz der Europäischen Gemeinschaft (EG) entgegenzusprechen, ist die „**Mitteilung der Kommission: Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa**“<sup>65</sup> wichtig. Diese stellt fest, dass „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse, Binnenmarkt und gemeinschaftliche Wettbewerbspolitik (...) keineswegs unvereinbar [sind], sondern einander ergänzen (...)“<sup>66</sup>, auch wenn durch Liberalisierung „Bedenken im Hinblick auf gemeinwohlorientierte Dienste existieren“.<sup>67</sup> Die Leistungen der Daseinsvorsorge werden als „Schlüsselement des europäischen Gesellschaftsmodells“ bezeichnet, wobei die Definition der Aufgaben und der Art und Weise ihrer Erfüllung in Verantwortung der staatlichen Stellen (Subsidiarität) verbleiben. Weitere vertraglich geregelte Prinzipien sind die Neutralität im Hinblick auf öffentliches oder privates Eigentum an Unternehmen (Art. 295 EGV) sowie die Verhältnismäßigkeit von Einschränkungen des Wettbewerbs und der Begrenzung der Freiheiten im Binnenmarkt (Art. 86 Abs. 2 EGV<sup>68</sup>). Demnach sind Ausnahmen vom Wettbewerbsrecht grundsätzlich möglich, jedoch nur unter strengen Voraussetzungen (Art. 90 Abs. 2 EGV).<sup>69</sup> Dies und auch Art. 86 entsprechen eher dem service public als der

---

<sup>65</sup> Mitteilung der Kommission 2001/C 17/04, vom 19.01.2001, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, C 17/4, DE.

<sup>66</sup> Randnummer 3 der Mitteilung.

<sup>67</sup> Randnummer 5 der Mitteilung.

<sup>68</sup> Dieser Artikel betrifft: Energieversorgung, Verkehrsleistungen, Telekommunikation, Postdienste, Rundfunk, Wasserversorgung, Straßenreinigung, Abwasserbeseitigung, Abfallentsorgung und Kreditversorgung. In: Ambrosius 2002: 15.

<sup>69</sup> Winckler 1999: 24.

Daseinsvorsorge.<sup>70</sup> Schließlich schreiben Art. 81 und 82 EGV eine Monopol- und Art. 87 EGV eine Beihilfekontrolle (es wird zwischen wirtschaftlichen und nicht-wirtschaftlichen Tätigkeiten unterschieden) vor.

Was die **europäische Rechtsprechung** anbelangt, liefern die beiden Urteile „Corbeau“ und „Commune d’Almelo“<sup>71</sup> eine Definition vom „allgemeinen Interesse“ im Rahmen der DawI. Die Gesamtheit der Nutzer auf dem ganzen Territorium wird zu einheitlichen Tarifen und Bedingungen beliefert, die lediglich auf objektive Kriterien hin abweichen können und unabhängig von der Rentabilität jeder einzelnen Operation stehen. Dies ist eine Parallele zu den drei Prinzipien des französischen service public – Kontinuität, Universalität und Gleichheit.<sup>72</sup> Seit dieser Rechtsprechung wird der Art. 90 Abs. 2 EGV weniger streng angewandt.

Thatcher hat 1997 eine Studie zu den **Auswirkungen europäischer Gesetzgebung auf die nationale Reglementierung** in Frankreich und Großbritannien veröffentlicht. Er stellt fest, dass nationale Besonderheiten überwiegen und es kaum Auswirkungen der europäischen Gesetzgebung gibt. In Frankreich wird die europäische Gesetzgebung als Rechtfertigung für Reformen benutzt, die eher nationalen Ursprungs sind.<sup>73</sup> Dies bestätigt die Aussage von Stoffaës, die EU lege nur den Zeitrahmen der Reformen fest, sei aber nicht an deren Ursprung.<sup>74</sup> Thatcher stellt weiterhin stärkere Auswirkungen in Frankreich als in Großbritannien fest. Der Grund dafür liegt im nationalen „Rhythmus“,<sup>75</sup> der in Frankreich stärker von dem der Europäischen Gemeinschaft abweicht als in Großbritannien, was letzterem die Akkulturation an europäische Normen erleichtert. Der EU-Einfluss ist allerdings nicht zwingend negativ zu bewerten. Neben Rechtfertigungsgründen für notwendige Reformen können sich die services publics in Frankreich u. a. auch von Missverständnissen wie dem nationalen Monopol und dem besonderen Status der Beschäftigten in diesem Sektor losmachen.<sup>76</sup> Für uns ist dies gerade deshalb wichtig, weil das Gemeinschaftsrecht weniger Auswirkungen auf die lokalen öffentlichen Dienstleistungen hat, als auf

---

<sup>70</sup> Püttner 2002: 32.

<sup>71</sup> EuGH-Rechtsprechung C-320/91, vom 19.05.1993 (Postsektor) und EuGH, C-393/92, vom 27.04.1994 (Elektrizität).

<sup>72</sup> Winckler 1999: 25.

<sup>73</sup> Thatcher 1997: 153.

<sup>74</sup> Stoffaës 1995a: 9.

<sup>75</sup> Frison-Roche 1999: 34.

<sup>76</sup> Winckler 1999: 28.

Sektoren der nationalen Monopole.<sup>77</sup> Die europäische Gesetzgebung im Infrastrukturbereich erfolgt sektoral, was auch nach ausführlichen Diskussionen über die Notwendigkeit einer vereinheitlichenden Richtlinie bis heute beibehalten wurde.<sup>78</sup> Wie wir später noch ausführlicher sehen werden, gilt dies auch für den Wassersektor, in dem geringe Auswirkungen vorliegen.<sup>79</sup>

Ein Vergleich öffentlicher Dienstleistungen auf europäischer Ebene ist möglich, weil der service public in anderen europäischen Ländern ein entsprechendes Konzept findet.<sup>80</sup> Dies gilt auch für Deutschland, wo zumindest für unseren Rahmen der netzgebundenen öffentlichen Dienstleistungen auf kommunaler Ebene ein Konzept – die Daseinsvorsorge (im weiteren Sinne) der Stadtwerke – existiert.

### **3. Kommunale öffentliche Dienstleistungen in Frankreich und in Deutschland – Ein Systemvergleich**

In Abhängigkeit unterschiedlicher Rahmenbedingungen entstehen verschiedene Methoden ein öffentliches Gut bzw. eine öffentliche Dienstleistung zu handhaben. Ein Überblick über die Organisationsformen in Frankreich und Deutschland wird die im zweiten Kapitel eingeführten Begrifflichkeiten durch eine Kurzbeschreibung der verschiedenen Regime mit Inhalt füllen, um anschließend die Herausforderungen näher zu betrachten. Vor- und Nachteile der Modelle werden dahingehend herausgearbeitet, mögliche Handlungsoptionen für die beiden Länder aufzuzeigen. Im vierten Kapitel werden diese Konzepte und Regime dann nochmals aufgegriffen.

Unter Kommune soll im Folgenden die kleinste zuständige Regierungseinheit verstanden werden.<sup>81</sup>

Zwei Fragestellungen werden die Analyse leiten: Wie kann die Kommune Einfluss geltend machen und ihre Kontrollfunktion wahrnehmen, um den Charakter

---

<sup>77</sup> Kirat 1998: 20.

<sup>78</sup> Im Telekommunikationssektor entwickelt sich die Gesetzgebung seit 1988 bis hin zu einer fast vollständigen Gesetzgebung im Jahr 1998. Die anderen Sektoren sind nur teilweise reglementiert: Im Wassersektor gibt es viele Reglementierungen zu Qualitäts- und Umweltstandards, seit 1991 beginnt die Gesetzgebung für den Elektrizitäts- und Gassektor sowie für den Schienenverkehr.

<sup>79</sup> Teissonnier-Mucchielli 2003: 4.

<sup>80</sup> Stoffaës 1995a: 20.

<sup>81</sup> Kommune, Stadt, Kommunalverband oder lokale Gebietskörperschaft. In Frankreich meist lokale Gebietskörperschaften, in Deutschland meist Kommunen oder Verbände.

öffentlicher Dienstleistungen zu bewahren? Gibt es auf kommunaler Ebene einen Wandel vom Leistungs- zum Regulierungsstaat?<sup>82</sup>

### **3.1. Kommunale öffentliche Dienstleistungen – Delegation versus Stadtwerke?**

Zunächst werden die verschiedenen Organisationsformen zwischen den Extremen des Direktbetriebs durch eine Kommune und der vollständigen Privatisierung aufgezeigt und welche Vor- und Nachteile damit verbunden sind. Die Probleme der einen Betriebsform können meist als Vorteile der anderen identifiziert werden.

Die Organisationsformen werden hier sektorübergreifend dargestellt, ohne dass Rücksicht darauf genommen wird, ob die zu leistende Aufgabe für die Kommunen Pflichtaufgabe oder eine freiwillig zu erbringende Leistung ist. Zur Abgrenzung von öffentlichen und privaten Unternehmen ist es hilfreich, fünf Kriterien nach Edeling im Hinterkopf zu behalten:<sup>83</sup> Die Eigentümerschaft, die Rechtsform, die Bedarfswirtschaftlichkeit, die Steuerung (politisch oder marktlich) und die Steuerbarkeit.

#### **3.1.1. Direkter Betrieb**

Der direkte Betrieb von öffentlichen Dienstleistungen durch die öffentliche Hand in Deutschland entstand in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts. Die Kommunen sahen sich nur durch die Übernahme der Rolle des Gewährleistungsstaates in der Lage, Gemeinwohldienstleistungen zu garantieren, da es keine funktionsfähige Regulierung<sup>84</sup> gab, durch die private Unternehmen hätten kontrolliert werden können.<sup>85</sup>

##### **3.1.1.1. Ausprägungen des direkten Betriebs**

Der **Regiebetrieb** (*régie, régie directe*) steht für den Direktbetrieb öffentlicher Dienstleistungen durch die öffentliche Hand. Letztere besitzt die Betriebsanlagen selbst und betreibt sie entweder selbst über eine direkt in der Kommunalverwaltung angesiedelte Stelle, oder aber die Kommune gründet ein spezielles öffentliches Unternehmen, welches im Unterordnungsverhältnis zur öffentlichen Hand steht. Ziel der Kommune ist es, eine vollständige Kontrolle über die Dienstleistung zu haben. In Frankreich findet man auch die ‚einfache‘ Regie (**régie simple, Sondervermögen**) mit der Besonderheit, dass die Dienstleistung zwar von der Kommune mit eigenen Mitteln sichergestellt wird, jedoch ein besonderes Budget ausgewiesen sein muss und

---

<sup>82</sup> Majone 1994; Grande 2005.

<sup>83</sup> Edeling 2001: 10.

<sup>84</sup> Siehe 3.2.

<sup>85</sup> Ambrosius 2002: 24.



eine individualisierte Buchhaltung notwendig ist. Wie beim Regiebetrieb hat das Sondervermögen keine rechtliche und finanzielle Autonomie. Eine französische Kommune ist zur Beibehaltung einer ‚einfachen‘ Regie verpflichtet, wenn sie dieses Regime vor dem 28. Dezember 1926 angenommen hat und es seit dem auch nicht aufgegeben hat.<sup>86</sup>

Eine weitere Möglichkeit des Direktbetriebs ist der **Eigenbetrieb (régie indépendante/autonome)**. Es handelt sich hierbei um ein wirtschaftliches Unternehmen einer Kommune, welches keine Rechtspersönlichkeit besitzt, jedoch selbständig geleitet wird, außerhalb vom Kernhaushalt der Kommune liegt und eine eigenständige Buchhaltung hat. Dem entspricht etwa die ‚personalisierte‘ Regie (**régie personnalisée**), bei der die Kommune sich selbst – d. h. einer juristischen Person, die sie kontrolliert – die Erfüllung einer öffentlichen Dienstleistung delegiert. Mit ihrer finanziellen und rechtlichen Autonomie, steht die personalisierte Regie an der Schwelle zum indirekten Betrieb.

Der Prototyp des Eigenbetriebs sind die **Stadtwerke** – ein nicht ins Französische übersetzbarer Begriff. Dies sind multisektorale kommunale Unternehmen,<sup>87</sup> die kommunale Dienstleistungen gestalten und betreiben. Im Jahr 2002 gab es in Deutschland rund 130 000 Beschäftigte bei Stadtwerken, die jährlich über elf Milliarden DM Investitionen tätigten und 72 Mrd. DM Umsatzerlöse erwirtschafteten.<sup>88</sup> Seit den 1960er Jahren sind die Stadtwerke immer stärker privatwirtschaftlich organisiert und nehmen die Rechtsform einer Aktiengesellschaft (AG) oder einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) an. Diese formelle Privatisierung hat steuerliche Vorteile und ermöglicht den Unternehmen einen besseren Zugang zum Kapitalmarkt. Ein weiterer Vorteil der transversalen Organisation sind Quersubventionen.

Der Grund für die Durchsetzungskraft der Stadtwerke liegt im Glauben an das natürliche Monopol und darin, dass das Allgemeininteresse im Rahmen eines Konzessionsmanagements nicht wirkungsvoll durchsetzbar ist. Durch den direkten kommunalen Betrieb öffentlicher Unternehmen findet in Deutschland damit größtenteils eine Verhaltensregulierung statt.<sup>89</sup>

---

<sup>86</sup> Frangi 2002: 409.

<sup>87</sup> Aufgabengebiete sind: Strom, Erdgas, Wasserversorgung, Abwasserentsorgung, Nah- und Fernwärmeversorgung, Kommunikation, öffentlicher Personennahverkehr, Abfallentsorgung, Parkhäuser, Stadtbäder, etc.

<sup>88</sup> von Kodolitsch 2002: 50.

<sup>89</sup> Ambrosius 2002: 29.

Die Stadtwerke sind, was Technik und Ausstattung der Anlagen angeht, weitgehend unabhängig vom Staat und vom Ausland, da die Industrie schlüsselfertige Anlagen liefern kann und Universitäten bei Projekten als Experten mit einbezogen werden oder auch technologische Vorschläge unterbreiten.<sup>90</sup>

### **3.1.1.2. Probleme des öffentlichen Direktbetriebs**

Die am weitesten verbreitete Kritik am direkten öffentlichen Betrieb kommunaler Dienstleistungen, sei es direkt durch die Kommunalverwaltung oder über öffentliche Unternehmen, liegt in der geringen wirtschaftlichen Effizienz. Der allgemein anerkannte Grund liegt darin, dass die öffentlichen Betriebe nicht einem Gewinnmaximierungskalkül folgen, wodurch Ressourcen nicht effizient genutzt werden und die Strukturen weniger leistungsfähig sind. Hinzu kommen Probleme der öffentlichen Hand Investitionen zu finanzieren, was den Anstoß für eine privatwirtschaftliche Organisation der Stadtwerke gab.

Eine weitere wichtige Kritik an den ‚Multi-Utility-Unternehmen‘ Stadtwerke sind Wettbewerbsverzerrung durch die Quersubventionierungen. Seit der Ausgliederung von Gas und Elektrizität durch die Liberalisierung im Energiesektor ist diese Kritik jedoch nicht mehr eindeutig gerechtfertigt, da die profitablen Sektoren herausgefallen sind und wenig Möglichkeiten für Quersubventionen verbleiben.<sup>91</sup> Abhilfe schafft auch eine buchhalterische Trennung der einzelnen Dienstleistungen, die zu mehr Transparenz führt.

Die Stadtwerke als multisektorale kommunale Unternehmen auf dem Weg zu mehr privatwirtschaftlichen Elementen sind sehr interessant für die privaten ‚Multi-Utility-Riesen‘, die sich in Frankreich im Rahmen der Delegation entwickelt haben.

### **3.1.2. Indirekter Betrieb**

Das Bild von Frankreichs Wirtschaft ist aufgrund von jakobinischen Traditionen und der ländlichen Bevölkerung häufig von staatlichen Quasimonopolen geprägt.<sup>92</sup> Dem steht jedoch die Tatsache entgegen, dass Frankreich seit dem 19. Jahrhundert eine in industrialisierten Staaten einzigartige Organisation der lokalen services publics entwickelt hat. Wichtige Antriebsfaktoren dafür waren die Legitimation staatlichen

---

<sup>90</sup> Lorrain 1991.

<sup>91</sup> Bohle Zeller 2006: 14.

<sup>92</sup> Lorrain 1992: 77.

Handelns, die Urbanisierung (von 56 Prozent 1954 auf 73 Prozent 1982), die essentielle Rolle der Infrastruktur für ein Aufholen nach der verspäteten Industrialisierung sowie für die wirtschaftliche Entwicklung der Nachkriegszeit und etwas später auch die Dezentralisierung. Interessant zu beobachten ist, wie die starke Fragmentierung der Kommunen<sup>93</sup> durch vier Mechanismen ausgeglichen wird: Kommunale Konzentration, Kooperation von Kommunen in überkommunalen Einheiten, Delegation von Dienstleistungen an eine begrenzte Anzahl privater oder halböffentlicher Unternehmen und staatliche Intervention in allen wichtigen Punkten.<sup>94</sup> Damit haben die Kommunen mit wenigen, ihnen bekannten Akteuren zu tun (siehe ausführlich Punkt 4.).<sup>95</sup>

### 3.1.2.1. Organisationsformen des indirekten Betriebs

Die **Delegation (gestion déléguée)** als französische Besonderheit,<sup>96</sup> existiert seit der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts und wurde mit der Entwicklung des kommunalen Trinkwassersystems „verwaltungspragmatisch“<sup>97</sup> eingeführt. Sie ist ein „System, durch das die öffentliche Hand (lokal oder national) einem Dritten/Unternehmen (öffentlich oder privat) die Aufgabe überlässt, lokale gemeinschaftliche Dienstleistungen zu produzieren und zu verteilen. Dabei werden einige Regeln aufgestellt, die einen Schnittpunkt zwischen lokaler Gebietskörperschaft (Kommune, kommunaler Zusammenschluss, Stadt, Region) und einem Unternehmen ermöglichen.“<sup>98</sup> Erstere vergibt einen öffentlichen Auftrag an den (öffentlichen, privaten oder gemischtwirtschaftlichen) Betreiber, der ein Gebiets- und Zeitmonopol erhält. Dreh- und Angelpunkt ist der Delegationsvertrag. Letzterer beinhaltet das Pflichtenheft (Submissionsbedingungen), den Status der Anlagen und des Betreibers, die Bestandteile der Preisbildung sowie Informationspflichten des Betreibers an die lokale Gebietskörperschaft. Die Verträge sind Zielverträge und keine Umsetzungsverträge, da nicht die Mittel für die Leistungserbringung festgelegt werden, sondern vielmehr die zu errei-

---

<sup>93</sup> Über 36 500. Zum Vergleich in Deutschland: Unter 14 000.

<sup>94</sup> Lorrain 1992: 81f.

<sup>95</sup> Ebd.: 82.

<sup>96</sup> Siehe Bericht der Weltbank von 1994 „Une infrastructure pour le développement“, u. a. In: Rachline 1996: 13 und Rachline 1997: 73. Siehe auch Barraqué 1995: 420; siehe Tabelle 1 im Anhang 6.3.

<sup>97</sup> Bauby 1997: 47.

<sup>98</sup> Definition nach: Rachline 1996: 14. Wichtig sind die klare Definition des Begriffs ‚service public‘ und flexible Vertragsarten.

chenden Ziele. Akteure des Modells sind die lokalen Gebietskörperschaften, die Betreiber sowie der „Bürger-Nutzer-Konsument“<sup>99</sup>.

Bei der Delegation gibt es verschiedene Vertragsformen, die sich als Alternative zur Nationalisierung entwickelt haben:<sup>100</sup> Beim **Franchising** investiert ein Franchiseunternehmen in Anlagen und betreibt sie anschließend auch auf eigenes Risiko. Diese Delegationsform wurde rasch in die **Pacht (affermage)** abgeändert, die heute in Frankreich die häufigste Form der Delegation ist, weil sie mehr Kontrollmöglichkeiten bietet: Die öffentliche Hand finanziert die Anlagen selbst und überträgt anschließend den Betrieb auf ein Privatunternehmen, welches auch das Risiko trägt.

Die **Konzession (concession)**<sup>101</sup>, ebenfalls eine wichtige Form der Delegation, kommt dem britischen ‚contracting out‘ nahe, bei dem die öffentliche Hand einer meist privaten Firma den Dienstleistungsauftrag vertraglich überträgt. Der Inhalt der Übertragung ist finanziell, technisch und organisatorisch motiviert. Das Risiko liegt beim Delegatar, weshalb die Vertragslaufzeit länger als bei anderen Vertragsarten ist. Die Verantwortung bleibt jedoch bei der öffentlichen Hand. Es wird möglich, zwei eigentlich unvereinbare Logiken von Souveränität und Markt miteinander zu vereinbaren. Die Konzession ist allerdings nicht mit einer materiellen Privatisierung zu verwechseln.

Eine Mischform zwischen Sondervermögen und Konzession ist der **Beteiligungsbetrieb (régie intéressée)**. Die Kommune beteiligt ein Privatunternehmen an der Dienstleistungserbringung, ist aber selbst sowohl für den Betrieb als auch beim finanziellen Risiko mitverantwortlich. Schließlich gibt es die **Geschäftsführung (gérance)**. Sie ist ähnlich wie der Beteiligungsbetrieb aufgebaut, mit dem Unterschied, dass der Ertrag des Privatunternehmens hier in einem Pauschalbetrag durch die Kommune gezahlt wird und nicht proportional zum Betriebsergebnis berechnet wird.

Die Stärken des französischen Systems sind die hochwertige technologische Kapazität bei gleichzeitigem finanziellem und vertragstechnischem Know-how sowie internationaler Wettbewerbsfähigkeit. Die weitreichende Integration innerhalb der gro-

---

<sup>99</sup> Rachline 1997: 69; Majer 2001: 112; u. a.

<sup>100</sup> Ausführlicher siehe: Lorrain 1992: 84. Siehe auch Tabelle 2 und 3 im Anhang 6.3.

<sup>101</sup> Die Terminologie ‚concession de service public‘ existiert in Frankreich seit 1920 durch einen Erlass des Conseil d’Etat. In: Rachline 1996: 14. Seit den 1980er Jahren spricht man von Delegation.

Ben Gruppen kommunaler Dienstleistungen bringt ihnen Erfolg auf nationaler und internationaler Ebene ein,<sup>102</sup> so dass man von ‚Multi-Utility-Riesen‘ spricht.

Insgesamt ist damit in Frankreich eine starke Ausprägung des privaten Sektors zu beobachten. Dies ist eine Entwicklung, die durch die eher schwachen öffentlichen lokalen Autoritäten in Frankreich, im Gegensatz zu den starken multisektoralen kommunalen Unternehmen in Deutschland, unterstützt wurde.

### 3.1.2.2. Probleme des ‚französischen Modells‘

Die Delegation wird kritisch betrachtet, was Marktversagen, soziale Bestrebungen,<sup>103</sup> Korruption, Umweltschutz und nicht zuletzt die Beachtung der Prinzipien öffentlicher Dienstleistungen angeht. Diese Prinzipien sind im Rahmen der ‚Principal-Agent-Theorie‘ zu sehen, wonach bei der Delegation die Gefahr besteht, dass Regulierungsinstanzen von zuvor festgelegten **Zielvorstellungen abweichen**, was es im Hinblick auf die zentralen Ressourcen des Regulierungsstaates – Glaubwürdigkeit und Zuverlässigkeit – zu vermeiden gilt.<sup>104</sup> Deshalb ist die Delegationskontrolle sehr wichtig. Sie wird vertraglich geregelt, was nach vorausschauenden öffentlichen Vertragsgebern verlangt. Die sogenannte ‚Loi Sapin‘ vom 29. Januar 1993 regelt ausführlich die Bedingungen einer Vertragsvergabe.<sup>105</sup> Vor der endgültigen Delegationsentscheidung führen die Mandatsträger regelmäßig Audits bei der Bevölkerung durch, um sich von späteren Korruptionsvorwürfen freizumachen. Außerdem sollte der Vertrag klar den Inhalt der zu erbringenden Dienstleistungen und die Beziehung zwischen Kommune und Unternehmen definieren, so dass keine Vermischung von Betreiber und Regulierer wie auf nationaler Ebene stattfindet. Ein weiteres Problem liegt in den **Vertragsklauseln**. Der öffentliche Unterzeichner kennt sich häufig nicht mit den Vertragseinzelheiten aus und solange keine Beschwerden seitens der Nutzer kommen, geht er davon aus, dass alles in Ordnung ist. Damit wird die Profitsteigerung, das eigentliche Ziel der Delegation an Privatunternehmen, zweitrangig.<sup>106</sup> Zu diesem Unwissen des öffentlichen Vertragsgebers kommt eine weitere Informationsasymmetrie. Während

---

<sup>102</sup> Camilleri 2006: 29.

<sup>103</sup> U. a. Gefahr der Rationalisierung.

<sup>104</sup> Hartenberger 2007: 6f., in Anlehnung an Majone.

<sup>105</sup> Prozedur der Vertragsvergabe: 1. Öffentliche Ausschreibung, die auch ausländischen Betreibern offen steht (selten genutzt); 2. Angebote der Bewerber; 3. Die zuständige öffentliche Hand führt Vertragsverhandlungen mit einem oder mehreren Kandidaten und wählt ein Angebot aus (muss nicht zwingend das günstigste Angebot sein, in: Rachline 1997: 73.); 4. Vertragsverhandlungen.

<sup>106</sup> Lorrain 1992: 90.

der **Vertragslaufzeit** kontrolliert die öffentliche Hand weniger und hat damit keine detaillierten Informationen über die Aktivität des Dienstleisters. Lange Vertragslaufzeiten verstärken nicht nur das Ungleichgewicht zwischen den Vertragspartnern,<sup>107</sup> sondern machen auch Neuverhandlungen am Vertragsende schwierig, was den Einstieg neuer Marktteilnehmer verhindern kann.

Wie kann der Staat eine traditionelle verwaltungstechnische Kontrolle von Firmen vornehmen, die über 50 Prozent ihres Umsatzes im Ausland machen?<sup>108</sup> Es besteht die Notwendigkeit einer **Regulierung**, über deren Existenz auf lokaler Ebene eine Debatte geführt wird.<sup>109</sup> Einige Autoren sind der Auffassung, dass dort keine Regulierung stattfindet, weil das Oligopol<sup>110</sup> gegenüber der öffentlichen Hand zu stark ist. Andere sprechen von einer Autoregulierung über die Wahlurne und den Ruf des Unternehmens, die weniger instrumental ist, aber real.

Schließlich besteht das Problem des ‚**capture**‘<sup>111</sup> (siehe 3.2.2.2.). Eine Anfälligkeit, die in Frankreich Anfang der 1990er Jahre um Partei- und Wahlkampffinanzierung ausgebrochen ist und anschließend durch Gesetze und Rechtsprechungen, aber auch durch die Einführung von Ethikcodes eingedämmt wurde.<sup>112</sup>

Insgesamt vermischen sich der öffentliche und der private Sektor, wobei nicht immer eindeutig ist, wer für was zuständig ist: Die Risikoaufteilung, die Trennung von Netz und Betrieb einerseits sowie von Betreiber und Regulierer andererseits, sind positive Entwicklungstendenzen.

Für später diskutierte Reformoptionen und -tendenzen ist wichtig: Nicht das System der Delegation an sich wird in Frage gestellt, sondern mögliche Verbesserungen, insbesondere im Hinblick auf Korruption, Intransparenz und Ungleichberechtigungen von Marktteilnehmern werden debattiert.

---

<sup>107</sup> Die Vertragslaufzeiten richten sich nach der Amortisierungszeit von Investitionen. Sie dürfen im Wassersektor 20 Jahre nicht überschreiten.

<sup>108</sup> Fragestellung von Rachline 1997.

<sup>109</sup> Stoffaës 1995a: 93.

<sup>110</sup> Siehe 4.2.4.

<sup>111</sup> U. a. Stoffaës 1995a: 389.

<sup>112</sup> Ebd.: 93.

Vielseitige Betriebsformen haben sich entwickelt. Abhängig vom Sektor (Wasserversorgung oder Abwasserentsorgung, ÖPNV, Gas, etc.), von den Einflüssen verschiedener Regierungsebenen (international bzw. supranational, national, regional und lokal) auf den Rechts- und Regulierungsrahmen, von Traditionen und weiteren Rahmenbedingungen ergibt sich eine optimale Organisationsform. Gleichermaßen entwickelt sich eine Regulierungskultur, die zwischen einer Verhaltensregulierung (unmittelbare Lenkung in öffentlichen Unternehmen oder Gestaltungsverträge) beim direkten Betrieb und einer Strukturregulierung (Gesetze und Verordnungen oder Zielverträge) meist für den indirekten Betrieb liegt. Beim Aufbau öffentlicher Dienstleistungen spielen schließlich die traditionelle Staatsordnung zwischen Zentralisierung und Dezentralisierung sowie auch die Gesellschaftsauffassung eine wichtige Rolle. Kleine französische Kommunen versuchen, ihre Zersplitterung über große private Versorgungsunternehmen zu zentralisieren. In Deutschland spiegelt „die Idee eines übergeordneten Allgemeininteresses ein Stück paternalistische Staats- und Gesellschaftsauffassung wider“<sup>113</sup>. Insgesamt vollzieht sich ein Wandel des Staatsverständnisses von einem „gewährleistenden“ zu einem „aktivierenden“ Staat.<sup>114</sup>

### **3.2. Öffentliche Dienstleistungen und Marktwirtschaft**

Öffentliche Leistungen und Marktwirtschaft stehen in einem traditionellen Widerspruch. Der technische Fortschritt, die europäische Einigung mit dem Ziel des Binnenmarktes auch im Dienstleistungsbereich sowie die internationale wirtschaftliche Verflechtung und Entgrenzung und nicht zuletzt veränderte Lebensbedingungen, führten seit Ende der 1970er Jahre zu einer Modernisierung und Liberalisierung im Infrastrukturbereich. Die Beziehung zwischen Staat und Ökonomie bzw. dem Infrastrukturnetz und der Regulierung wandelt sich und muss gestaltet werden. Der Staat bzw. die Kommune als Akteur, der öffentliche Dienstleistungen direkt ausführt, steht als Garant öffentlicher Güter vor der Herausforderung, dieser Rolle weiterhin gerecht zu werden. Im Anhang unter 6.1.1. befinden sich einige Begriffsklärungen.

#### **3.2.1. Liberalisierungsdebatte – Durch weniger Staat zu mehr Effizienz?**

Die 1990er Jahre bedeuten für den Leistungsstaat, der staatsnahe Leistungen im Infrastrukturbereich<sup>115</sup> selbst erbringt, einen Umbruch. Er wird „demontiert“<sup>116</sup>.

---

<sup>113</sup> Ambrosius 2002: 29.

<sup>114</sup> Sternberg 2002: 210f.

<sup>115</sup> Wie z. B. Telekommunikation und Postdienstleistungen, Strom- und Gasversorgung, etc.

Dafür gibt es verschiedene **Ursachen**, die im Folgenden aufgezeigt und analysiert werden.

### 3.2.1.1. Allgemeine Debatte

Liberalisierung und Privatisierung sind eine Chance zur **Steigerung der wirtschaftlichen Effizienz**, damit der Staat sich auf seine ursprünglich regulierende Aufgabe konzentrieren kann. Durch Privatisierung oder Transformation öffentlicher Unternehmen in Privatgesellschaften (meist GmbH oder AG), werden nach Effizienz strebende private Kapitaleigner und die Börse einbezogen. Außerdem erleichtert das offene Kapital von Gesellschaften das internationale Tätigwerden. In Frankreich bedeutet die Debatte insbesondere, dass die symbolische Bedeutung der services publics im Rahmen des Mythos eines „Etat bienveillant“<sup>117</sup> zugunsten von Effizienz zurücktreten muss. Einer vollständigen Privatisierung im Netzbereich stehen jedoch die dabei höheren Anforderungen nach kurzfristigen Gewinnen entgegen, was für Netze mit langen Amortisierungsfristen nicht von Vorteil ist.<sup>118</sup> Schließlich kann die Effizienz nur dann erfolgreich gesteigert werden, wenn die nunmehr fünf Kategorien von Akteuren einbezogen werden, bei denen zusätzlich ein „Kulturwandel“<sup>119</sup> zum Tragen kommt:<sup>120</sup> Der Nutzer und der zahlende Bürger,<sup>121</sup> Besitzer und Aktionäre oder Sparer, Geschäftsführer, Beschäftigte und ihre Verbände sowie Außenstehende, die durch externe Effekte betroffen sind.

In der Debatte um den Ursprung der Dereglementierung wird neben den sektorabhängigen **technologischen** Innovationen und der **Internationalisierung** der Wirtschaft insgesamt auch die Rolle der **Europäischen Union** thematisiert. Die überwiegende Mehrheit der Autoren sieht den Ursprung des Umbruchs nicht bei der EU. Letztere lege lediglich den Zeitrahmen für Veränderungen fest.<sup>122</sup> Die im Vergleich zum Beginn der Liberalisierungsdebatten in den 1970er Jahren, verstärkt seit den

---

<sup>116</sup> Grande/Eberlein 1999: 9, 13.

<sup>117</sup> Der „Etat bienveillant“ (wohlmeinender Staat) steht dem „marché bienfaiteur“ (wohltuender Markt) gegenüber, Berry 1999: u. a. 55.

<sup>118</sup> Stoffaës 1995a: 375.

<sup>119</sup> Harms/Reichard 2003: 15f.

<sup>120</sup> Martinand/Lorenzi 1995: 101.

<sup>121</sup> Der Nutzer ist zu einem Konsumenten geworden, der ein diversifiziertes Angebot hoher Qualität erwartet und einen umweltbewusst handelnden Dienstleister auswählt. In: Martinand/Lorenzi 1995: 61.

<sup>122</sup> U. a. in: Stoffaës 1995a: 9.



1980er Jahren, späte europäische Gesetzgebung<sup>123</sup> unterstützt diese Auffassung. Boiteux (1999) sieht jedoch ausdrücklich die EU im Ursprung der Liberalisierung.

### 3.2.1.2. Debatte auf kommunaler Ebene

In Deutschland gab es lange Zeit eine umfassende staatliche Präsenz im Infrastrukturbereich, was Post- und Fernmeldewesen, Wasser- und Energieversorgung, Verkehrswesen, Rundfunk und Fernsehen, Bildung und Wissenschaft angeht.<sup>124</sup> Die allgemeine **Haushalts- und Finanzkrise**, insbesondere auf kommunaler Ebene, macht die öffentliche Subvention unrentabler Industrien jedoch unmöglich.<sup>125</sup> Durch Liberalisierung insgesamt versucht man daher privates Kapital zu mobilisieren. Finanzielle Aspekte der Privatisierung sind die sogenannte Nullung der Verschuldung eines Unternehmens sowie der Ertragserlös, den die öffentliche Hand bei einer Privatisierung erhält. Hinzu kommt, dass sich die Kommunalvertretung durch Privatisierung ihrer Verantwortung für stetig steigende Gebühren entziehen will.<sup>126</sup> Diesen Argumenten ist entgegenzusetzen, dass erstens nach Verkauf langfristig eine stärkere Belastung der Kommune möglich ist und zweitens die Gesamtverantwortung der Kommune bestehen bleibt.

Mit der Liberalisierung sind auch funktionale Vorteile verbunden. Die Kommune kooperiert mit privaten Experten und profitiert von deren **Investitionspotenzial** sowie technischem und markttechnischem Know-how. Damit will die Kommune die Infrastruktur erhalten, erweitern und flexibilisieren.

**Institutionell** treiben seit Anfang der 1990er Jahre auch verschiedene Reformtrends auf kommunaler Ebene die Liberalisierung voran. Bogumil und Holtkamp (2002) nennen im Bezug auf Deutschland vier Aspekte, von denen bis auf den ersten alle auch auf Frankreich übertragbar sind:<sup>127</sup> Die flächendeckende Reform der Kommunalverfassungen in Richtung des südlichen Modells (1), umfassende Bemühungen zur Verwaltungsmodernisierung und die Entdeckung des Bürgers als Kunde (2), die zunehmende Bedeutung kooperativer Demokratieelemente, bei denen der Bürger als Auftraggeber und Mitgestalter auftritt (3) und schließlich Auswirkungen

---

<sup>123</sup> Binnenmarkttrichtlinie für Strom von 1996 (Elektrizitätsbinnenmarkttrichtlinie 96/92/EG), für Gas von 1998 (Erdgasrichtlinie 98/30/EG) und für den Öffentlichen Personennahverkehr (mehrere Richtlinien u. a. von 1991, 1995 und 2003: Eisenbahnrichtlinien, Richtlinie für Energiebesteuerung).

<sup>124</sup> Grande/Eberlein 1999: 4.

<sup>125</sup> Defizit von rund 3,95 Milliarden Euro im Jahr 2001. In: Trapp/Tomerius/Libbe 2002: 9. Siehe auch: Grande/Eberlein 1999: 4; Sternberg 2002: 212f. Die allgemeine Finanzierungskrise wird durch den hohen Investitionsbedarf bei langfristiger Amortisierung verstärkt.

<sup>126</sup> Bogumil/Holtkamp 2002: 82.

<sup>127</sup> Ebd.: 71f.

von Liberalisierungs- und Privatisierungsbestrebungen höherer föderaler Ebenen auf das institutionelle Gefüge der Kommunen (4). Dadurch entsteht den beiden Autoren zufolge ein Legitimationsproblem, da die Trends allesamt Steuerungsmöglichkeiten der Kommunalvertretungen schwächen und der letzte Trend zusätzlich die Einflussmöglichkeiten von Bürgern verringert.

### 3.2.1.3. Legitimation staatlichen Handelns

Öffentliche Unternehmen<sup>128</sup> sind „[n]ur insoweit [legitimiert], als ein öffentliches Interesse vorliegt, das durch das Unternehmen effektiv verfolgt werden kann (...)“<sup>129</sup>. Damit schützt die Gemeindeordnung doppelt: Die Kommunen vor Selbstüberforderung und die private Wirtschaft vor übermächtiger kommunaler Konkurrenz. Auch Froment und Sayah (1998) sehen die Herausforderung für lokale öffentliche Dienstleistungen nicht allein in der Modernisierung, sondern auch in der Demokratie.<sup>130</sup> Die Möglichkeit, Demokratie durch Kundendemokratie auszugleichen, besteht jedoch lediglich im privatisierten Bereich und nur dann, wenn mehrere Unternehmen im Stadtgebiet tätig sind, so dass der Kunde zwischen mehreren Anbietern wählen kann.<sup>131</sup> Gegen die Machtlosigkeit des Bürgers spricht hingegen die Möglichkeit von Bürgerbegehren zur Verhinderung von Privatisierungen kommunaler Stadtwerke wie z. B. 2001 in Düsseldorf. Gegebenenfalls könnte sogar die Androhung von Bürgerbegehren ausreichen, um eine Privatisierung abzuwenden. Legitimiert wird die Deregulierung auch über ihr Ziel, öffentlichen Dienstleistungen auch auf kommunaler Ebene die Fähigkeiten zu verleihen, um im weltweiten Wettbewerb mit anderen Unternehmen bestehen zu können.<sup>132</sup>

Liberalisierung steht als allgemeine Tendenz fest. Es ist ebenfalls allgemein anerkannt, dass privatwirtschaftlich agierende Akteure wirtschaftlicher arbeiten und durch ihr Gewinnstreben Kostenvorteile nutzen.<sup>133</sup> Legitimiert wird dies gerade durch die historischen (internationale Öffnung der Dienstleistungen, Investitionsstrategien), gesellschaftlichen (Anforderungen der Konsumenten), rechtlichen (Gesetze, Verordnungen und Rechtsprechungen auf nationaler und europäischer Ebene),

---

<sup>128</sup> In Frankreich gibt es über 50 000 lokale öffentliche Unternehmen, davon circa 7 000 Gymnasien oder Collèges. In: Valette 2000: 114.

<sup>129</sup> Machura 2001: 95.

<sup>130</sup> Froment/Sayah (Hrsg.) 1998: 10, 16.

<sup>131</sup> Bogumil/Holtkamp 2002: 86.

<sup>132</sup> Stoffaës 1995a: 26.

<sup>133</sup> Siehe z. B. zitierte Studien in: Rachline 1996: 51, wonach Delegation bei 80 Prozent der untersuchten Fälle wirtschaftlicher war; Conti 2006: 22.

technologischen (sektorspezifische Innovationen) und markttechnischen (Informations- und Kommunikationstechnologien) Entwicklungen, die in gegenseitiger Abhängigkeit Ursprung des Umbruchs seit den 1970er Jahren sind.

Es existiert jedoch ein Zielkonflikt zwischen ökonomischer Effizienz und gesellschaftlichen Versorgungsansprüchen, welcher den Staat als „Regulierungsstaat“<sup>134</sup> fordert. Deregulierung oder Privatisierung bedeuten damit nicht den Rückzug des Staates, sondern die Neudefinition seiner Rolle.<sup>135</sup>

### 3.2.2. ‚Reregulierung‘<sup>136</sup> – Neue Kontrollmechanismen eines veränderten Akteurs

„Privatisierung und Liberalisierung haben die Bedingungen für das Aufkommen eines Regulierungsstaats geschaffen, der an die Stelle des dirigistischen Staats tritt.“<sup>137</sup> Diese These findet sich auch bei Grande und Eberlein (1999) wieder, die mit dem „Aufstieg des Regulierungsstaats“ in Deutschland und Europa (Eberlein) das Konzept der Regulierung im Infrastrukturbereich analysiert und theoretisiert haben. Die Frage nach mehr oder weniger Staat bzw. Kommune bringt auch die Frage mit sich, warum Bereiche, in denen man zuvor eine Regulierung für notwendig hielt, jetzt ohne staatliches Eingreifen auskommen sollten? Zur Beantwortung dieser Frage werden im Folgenden Gründe, Ziele, Methoden und Beispiele von Regulierung als Ausgleich für Liberalisierungsaspekte aufgezeigt.

Der Begriff ‚**Regulierung**‘ als Übersetzung des englischen Terms ‚regulation‘ hat zwei Dimensionen. Einerseits die Gesamtheit der Regeln, die einen Aktionsrahmen für Wirtschaftsakteure festlegen und andererseits die Mittel, die dem Staat zur Kontrolle der Einhaltung dieser Regeln in einem bestimmten Zeitraum zur Verfügung stehen.<sup>138</sup> Hier soll es um Regulierung im weiten Sinne gehen, d. h. um rechtliche, legislative, verwaltungstechnische und rechtsprecherische Regeln, die bei der Organisation und dem Funktionieren öffentlicher Dienstleistungen angewandt werden.<sup>139</sup>

---

<sup>134</sup> Grande/Eberlein 1999: 19.

<sup>135</sup> Majone 1994: 80.

<sup>136</sup> Eberlein 1999.

<sup>137</sup> Majone 1994: 77.

<sup>138</sup> Rachline 1997: 71.

<sup>139</sup> Kirat 1998: 17.

Die USA werden als Prototyp des Regulierungsstaats gesehen.<sup>140</sup> In Europa findet Regulierung seit den 1980er Jahren statt und variiert stark je nach nationalen Besonderheiten.<sup>141</sup> Nach der Privatisierung der öffentlichen Dienstleistungen werden in England, wie zuvor in den USA, sektorspezifische, **unabhängige Regulierungsinstanzen** (Agenturmodell) geschaffen (z. B. im Jahr 1989 die Water Services Regulation Authority/Office for Water Services – OFWAT – für den Wassersektor). Neben unabhängigen Behörden kann die institutionelle Ausgestaltung von Regulierung auch durch ein Ministerium (Ministeriumsmodell) erfolgen, sektorspezifisch oder durch sektorübergreifende Institutionen ausgeführt werden und verschiedene territoriale Ebenen vereinen oder unabhängig davon sein.<sup>142</sup> Mittel sind der Status der Betreiber, die Einführung von Konkurrenz und die Reregulierung.<sup>143</sup>

Die politische Motivation für staatliches Eingreifen liegt in der Sensibilität der einzelnen Sektoren. Hinzu kommt ein wirtschaftlicher Ursprung, der darin besteht, dass die Infrastruktur natürliches Monopol ist und als „Vielfalt von Systemen, von denen in einer Industriegesellschaft die meisten anderen wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und politischen Aktivitäten abhängen, grundlegend unterstützend wirk[t]“<sup>144</sup> und damit unabkömmlich für das wirtschaftliche und politische Zusammenleben ist.

### 3.2.2.1. Allgemeine Debatte

Da eine positive Definition von **Regulierung** kaum möglich ist, werden wir uns im Folgenden über deren allgemeine Ziele dem Konzept annähern.

Regulierung ist ein sehr vielseitiges Konzept für spezifische Formen staatlicher Aufsicht und Kontrolle über private Wirtschaftsunternehmen.<sup>145</sup> Es handelt sich um einen politischen Prozess,<sup>146</sup> (privates) Handeln durch Auferlegung von (öffentlichen) Regeln dort einzuschränken,<sup>147</sup> wo durch das freie Spiel der Märkte, was die Produktion von Gütern oder die Erbringung von Dienstleistungen angeht, Probleme entste-

---

<sup>140</sup> Eberlein 1999: 216.

<sup>141</sup> In Frankreich ist Regulierung seit 1978 ein wahrer Begriff. Nach: Majone 1994: 83.

<sup>142</sup> Grande/Eberlein 1999: 15ff.

<sup>143</sup> Stoffaës 1995a: 25f.

<sup>144</sup> Eberlein 1999: 207.

<sup>145</sup> Grande/Eberlein 1999: 14.

<sup>146</sup> Eberlein 1999: 205.

<sup>147</sup> Ebd.: 208.

hen.<sup>148</sup> Auf nationaler Ebene wird Regulierung, hauptsächlich im Hinblick auf **soziale, Sicherheits-, Gesundheits-, Umweltaspekte** thematisiert.

Majone sieht Regulierung als einen der drei möglichen Interventionstypen des Staates in die Wirtschaft, wobei die anderen beiden die Einkommensumverteilung und die makroökonomische Stabilisierung sind.<sup>149</sup> Aus der verfassungsmäßigen Verpflichtung des Staates zum **Sozialstaatsprinzip** nach Art. 20 Absatz 1 Grundgesetz (GG), welche der Grundstein der deutschen Daseinsvorsorge ist, und dem Ziel der **sozialen Kohäsion** der französischen services publics, ergibt sich daraus die staatliche Verpflichtung mittels Regulierung den gerade genannten Prinzipien öffentlicher Dienstleistungen nachzukommen.

Des Weiteren muss die **Versorgungssicherheit** bei strategischen Gütern und Dienstleistungen wie z. B. Elektrizität, Gas und schienengebundener Verkehr garantiert werden, womit wiederum die allgemeine **Sicherheit** im Staat verbunden ist. Gleiches gilt für die öffentliche **Gesundheit**. Schließlich dürfen soziale Kohäsion, Sicherheit und Gesundheit nicht durch **Umweltverschmutzung** gefährdet werden, welche ebenfalls durch regulierende Anreize vermieden werden kann.

An dieser Stelle können wir den Begriff des Regulierungs- bzw. Gewährleistungsstaates<sup>150</sup> noch einmal theoretisch konkretisieren: Der Staat überträgt Privaten die Bereitstellung der Leistungen und nimmt selbst eine Kontrollfunktion ein, um die unterschiedlichen Interessen der öffentlichen Hand (eine höhere Effizienz als bei Eigenerbringung), des Unternehmens (Profit) und der Nutzer bzw. Kunden (Qualität und Versorgungssicherheit) in Einklang zu bringen.<sup>151</sup>

### 3.2.2.2. Debatte auf kommunaler Ebene

Die Probleme, denen sich die öffentliche Hand bei der Regulierung ausgesetzt sieht, machen sich besonders auf kommunaler Ebene bemerkbar. Es handelt sich nach Eberlein um vier Typen von Problemen:<sup>152</sup> Erstens, die Überwachungs- und Kontrollbeziehung zwischen Regulierer und regulierter Industrie. Aufgrund der

---

<sup>148</sup> Dumez/Jeunemaître 1999: 64.

<sup>149</sup> Majone zitiert in: Eberlein 1999: 210.

<sup>150</sup> Grande/Eberlein 1999: 3.

<sup>151</sup> Es handelt sich respektiv um allokativen Effizienz, dynamische Effizienz sowie Transaktionskosteneffizienz und politische Effizienz. In: Growitsch/Krap 2006: 140.

<sup>152</sup> Eberlein 1999: 214.

**Informationsasymmetrie**<sup>153</sup> in der Beziehung ist eine Zusammenarbeit unabkömmlich. Die **Kooperation** beinhaltet jedoch die Gefahr des „regulatory capture“<sup>154</sup> der Gefangennahme des Regulierers durch Interessen der Industrie. Die Neutralität der Kontrollinstanz ist gefährdet. Wir werden dies am Beispiel von Korruptionsaffären im Wassersektor sehen. Capture ist nicht verwunderlich, wenn die Regulierungsinstanz mit Abgeordneten besetzt ist, die auf ihre Wiederwahl hoffen.<sup>155</sup> Zweitens, die Herausforderung **Zielsetzungen von Konkurrenz** einerseits und die **Prinzipien des services publics** andererseits miteinander zu vereinbaren. Eine mögliche Maßnahme gegen die Informationsasymmetrie, was die wirklichen Kosten des Unternehmens betrifft, ist die vertragliche Verpflichtung des Unternehmens, dem Regulierer in Form von Berichten o. ä. Zugang zu Daten zu gewähren.<sup>156</sup> Die nationale Ebene greift hier ggf. regulierend ein,<sup>157</sup> was zum dritten Punkt führt: Die **Koordination** der Regulierungsaufgaben innerhalb und zwischen verschiedenen Regierungsinstanzen. Kompetenzen müssen nicht nur definiert, sondern auch eingehalten werden, was angesichts der Stärke des Marktes nur in Zusammenarbeit verschiedener Regierungsebenen möglich ist. Schließlich bleibt das Dilemma zwischen notwendiger **Unabhängigkeit** des Regulierers von der Industrie und der Kontrolle des Regulierers selbst.

Zu diesen Schwierigkeiten kommt der **Verlust von Know-how** seitens der Kommune. Die Kommune ist technisch und praktisch nicht mehr in der Lage, die Dienstleistung im Notfall zu übernehmen, wenn der Betreiber diese nicht in zufrieden stellender Qualität und zu vernünftigen Preisen garantiert.

In Frankreich gibt es verschiedene lokal geschaffene **Regulierungsorgane**, die im Rahmen von Delegationsverträgen überwachen und kontrollieren:<sup>158</sup> Regionale Rechnungshöfe für die finanziellen Bedingungen der Verträge, außerstaatliche Dienste für die Kontrolle der technischen Reglementierung, Präfekten für die Kon-

---

<sup>153</sup> Die Asymmetrie betrifft jegliche Informationen, die in die Kosten der Dienstleistung einfließen und damit Grundlage für die Preissetzung sind. Die öffentliche Hand kann nicht sicher sein, dass der Betreiber alle Informationen offen legt, so dass insgesamt ein Ungleichgewicht zwischen den beiden Akteuren entsteht.

<sup>154</sup> Erfahrungen aus den USA seit den 1930er Jahren.

<sup>155</sup> Stoffaës 1995a: 389.

<sup>156</sup> Baranes 1999: 8.

<sup>157</sup> Ambrosius 2003: 40ff.

<sup>158</sup> Kirat 1998: 18.

trolle der Legalität von Verwaltungsakten, ein Konkurrenzrat für eventuelle antikonkurrenzielle Praktiken und eine Kontrollinstanz für den Regulierer selbst.

Das ‚**französische Modell**‘ als „gemäßigtes oligopolistisches Spiel“<sup>159</sup> wirft durch die starke Präsenz von Delegation die Frage nach der Effizienz von Regulierung im engeren Sinne auf. Delegation als Betreibermodell erweist sich als relativ günstige Regulierung, die gleichzeitig auch den technologischen Fortschritt fördert, denn die Betreiber investieren zu ihrem eigenen Vorteil in Forschung und Entwicklung.<sup>160</sup>

### 3.2.2.3. Legitimation staatlichen Handelns

Vor dem Hintergrund des **natürlichen Monopols** rechtfertigen nach Stoffaës die wirtschaftliche Logik einerseits und eine juristische und politische Philosophie andererseits das Eingreifen der öffentlichen Hand.<sup>161</sup> Aus wirtschaftlicher Sicht sind netzgebundene Industrien mit steigenden Skalenerträgen verbunden, wodurch Konkurrenz und damit Marktregulierung nicht einfach zu praktizieren sind. Außerdem verlangen externe Effekte des Sektors nach Kontrolle durch die öffentliche Hand. Aus rechtsphilosophischer und politischer Perspektive legitimieren Gemeinwohlinteressen und die soziale Dynamik staatliche Kontrolle.

Die primären Ziele von Regulierung liegen darin, negative Auswirkungen von Konkurrenz einzuschränken und wirtschaftliche Effizienz zu erreichen. Ein weiteres Ziel, jedoch von sekundärer Bedeutung, liegt darin, die Benutzer zufriedenzustellen und eine Minimaldienstleistung<sup>162</sup> zu einem für jedermann zugänglichen **Preis** sicherzustellen.<sup>163</sup>

Theoretisch ist staatliches Eingreifen in die Wirtschaft, gleich auf welcher Regulierungsebene, nach dem **Subsidiaritätsprinzip** ausschließlich dann gerechtfertigt, wenn der Markt unfähig ist, ein (Pareto-)Optimum zu schaffen. Dies ist dann der Fall, wenn Marktversagen vorliegt und die Kosten des Marktversagens die Kosten eines möglichen Regulierungsversagens übersteigen. Dieser normativen Regulierungstheorie steht eine deskriptive Theorie, u. a. durch George Stigler formuliert,

---

<sup>159</sup> „Jeu oligopolistique tempéré“. In: Stoffaës 1995a: 92.

<sup>160</sup> Stoffaës 1995a: 92.

<sup>161</sup> Ebd.: 14ff.

<sup>162</sup> Mindestversorgung auch bei Engpässen und im Notfall sowie eine zufrieden stellende Qualität.

<sup>163</sup> Majone 1994: 79; Eberlein 1999: 211f.

entgegen, nach der Regulierung im Interesse der Industrie erarbeitet und ausgeführt wird.<sup>164</sup>

Die **Transparenz**, die durch eine klare Trennung von Wirtschaft und Staat erreicht werden soll, darf jedoch nicht zulasten der parlamentarischen Kontrolle von Regierungshandeln und/oder der Gewaltenteilung gehen, wozu nach amerikanischer Erfahrung mit unabhängigen Regulierungsagenturen Kontrollinstrumente notwendig sind.<sup>165</sup>

Liberalisierung und Regulierung widersprechen sich nicht. Die Interaktion muss jedoch gestaltet werden.

### **3.3. Handlungsoptionen der Kommunen – Reaktionen im Überblick**

Die Kommunen stehen im Zwiespalt zwischen der Forderung nach mehr privatwirtschaftlichen Anteilen bei den öffentlichen Dienstleistungen und ihrer Verantwortung als Garant dieser Leistungen. Welche Veränderungsoptionen ergeben sich also?

#### **3.3.1. Reformoptionen für mehr Wettbewerb**

Nach Sternberg gibt es in Europa drei Typen der Sicherstellung von gewünschten Dienstleistungen mit Gemeinwohlverpflichtungen, die sich an die Mitteilung der Europäischen Kommission zu „Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa“<sup>166</sup> aus dem Jahr 2000 anlehnen:<sup>167</sup> Erstens der regulierte Wettbewerb bzw. die Privatisierung (England e. A.), zweitens der Ausschreibungswettbewerb (ähnlich der Delegation in Frankreich, e. A.) und drittens das Betrauungsmodell über einen kommunalen Regiebetrieb oder ein kommunales Unternehmen (Deutschland, e. A.), auf dem ein großer Druck lastet. In Deutschland gibt es deshalb Sternberg zufolge eine Tendenz zum Ausschreibungswettbewerb. Um bei diesen Veränderungen unerwünschte Nebeneffekte zu vermeiden, können nationale und internationale Erfahrungswerte u. a. in Frankreich genutzt werden. Wie wir später am Beispiel des Wassersektors sehen werden, ist in Frankreich dahingehend eine Parallele erkennbar, dass das Delegationsmodell eine Reaktion auf die Krise des kommunalen Modells war.

---

<sup>164</sup> Majone 1994: 81f.

<sup>165</sup> Majone 1994: 93f.

<sup>166</sup> KOM(2000) 580 endgültig.

<sup>167</sup> Sternberg 2002: 213f.



### 3.3.1.1. Betrauungsmodell und Ausschreibungswettbewerb

Durch mehr Wettbewerb sollen Rationalisierungspotenziale genutzt und über Kostenvorteile die Preise gesenkt werden. Außerdem sollen die Versorgungsgebiete organisatorisch nicht länger nach Verwaltungsgebieten zugeschnitten werden, sondern nach Kostengesichtspunkten. Dabei gibt es für die Liberalisierung zwei Konzepte, die beide von einer Aufspaltung der integrierten Versorgungsunternehmen in Erzeugung, Transport und Verteilung ausgehen (siehe 4.3.3.). Ziel dieser **Desintegration**<sup>168</sup> ist es, wettbewerbsverschleiende Quersubventionierungen zwischen dem Monopolbereich der Infrastruktur und dem Konkurrenzbereich der Dienstleistung, bzw. zwischen einzelnen Sektoren zu verhindern.

Erstens gibt es die Möglichkeit für Wettbewerb **im** Markt bzw. um den Endkunden, die nach Marketingstrategien verlangt, die insbesondere den Bürger als Kunden berücksichtigen. Das Verhältnis zwischen Kommune und Bürger wandelt sich. Es entsteht – mit einigen Einschränkungen – das Potenzial für eine Kundendemokratie.<sup>169</sup> Zweitens besteht das Konzept von Wettbewerb **um** den Markt bzw. um Konzessionen, welches nach einem qualitativen Ausschreibungs- und Vertragsmanagement und deren Kontrolle verlangt. Die Kommune steht hier als Mediator zwischen dem Unternehmen und der Bürgerschaft. Eine dritte, unterstützende oder vorbereitende Methode ist das **Benchmarking**. Ein nationaler bzw. europaweiter Leistungsvergleich von Kennziffern der Unternehmen öffentlicher Dienstleistungen und die Veröffentlichung der Ergebnisse sorgen für Transparenz der Informationen und damit zu Vergleichsmöglichkeiten für die Konkurrenz, die öffentliche Hand und die Nutzer, was den Wettbewerb fördert bzw. erst ermöglicht.

### 3.3.1.2. Wettbewerbsregulierung

Die heutige Reglementierung von Monopolen im Infrastrukturbereich erfolgt nicht mehr nach Ramsey-Boiteux<sup>170</sup> oder über cost plus<sup>171</sup>, sondern durch Preisobergren-

---

<sup>168</sup> Formen der Desintegration nach Stoffaës 1995a: 178f.: Institutionell durch Bildung autonomer Entitäten (oft Filialen); organisch über verschiedene Geschäftsführungen; oder buchhalterisch durch Trennung der Konten entweder vertikal durch Trennung von sich ergänzenden Aktivitäten in einem selben Netz (Produktion, Transport, Vertrieb) oder horizontal, indem eine Aktivität nach geographischen Kriterien auf verschiedene Betreiber aufgespalten wird.

<sup>169</sup> Libbe/Tomerius/Trapp 2002: 17f., 243.

<sup>170</sup> Die Preissetzung für Leistungen, die nicht ausschließlich über Steuern finanziert werden, sondern durch Verkauf, erfolgt nach dem Prinzip, den Nutzer einen höheren Preis zahlen zu lassen, je stärker er dazu gezwungen ist, das Gut oder die Leistung zu nutzen. Sie ist nur dann optimal, wenn Zwänge wie z. B. die Notwendigkeit eines ausgeglichenen Budgets existieren. Diese Tarifsetzung wurde selten praktiziert. Nach Martinand/Lorenzi 1995: 36f.

zen, sogenannte price-cap (**Endverbraucherpreissetzung**). Bei dieser Anreizregulierung werden die Höchstpreise so festgesetzt, dass das kleinste Unternehmen immer noch einen Gewinn erzielen kann, jedoch durch potenzielle Konkurrenz zu möglichst niedrigen Preisen diszipliniert wird.

Ist eine Infrastruktur zumindest teilweise – so wie nach der Einführung von Konkurrenz um den Markt durch Trennung von Netz und Dienstleistung im Rahmen der Liberalisierung – ein natürliches Monopol, wird Regulierung notwendig.<sup>172</sup> Noch vor der Trennung sollte sichergestellt werden, dass ein nationales Monopol nicht unaufgespalten zu einem privaten Monopol wird. Der Staat muss Zugangsregeln und Tarife festlegen, damit ein Unternehmen Netze nutzen kann, die ihm nicht gehören (**Netzzugangsregulierung**).

Eine weitere Methode ist die **Regulierungsandrohung** (Light-Handed Regulation), die, wenn sie glaubhaft und gezielt formuliert wird, eine tatsächliche Regulierung ersetzen kann.<sup>173</sup> Hier lässt der Regulierer zunächst den Wettbewerbsteilnehmern die Möglichkeit, sich zu einigen und greift lediglich bei einem Scheitern direkt regulierend ein.

Diese Methoden stehen nicht nebeneinander, sondern können in Kombination auftreten und dadurch positive oder negative Auswirkungen haben. Eine gleichzeitige Regulierung von Netzzugang und Endverbraucherpreisen macht nach Growitsch und Krap den Aufbau einer alternativen Infrastruktur unrentabel für neue Marktteilnehmer. Im Telekommunikationsbereich wurden somit beispielsweise Investitionen der Deutschen Telekom in eine neue Infrastruktur verhindert.<sup>174</sup> Die Herausforderung für den Regulierer besteht darin, das optimale Maß zu finden, denn sowohl „Unter-“ als auch „Überregulierung“ sind problematisch. Stoffaës zeigt Vermutungen auf, wie eine effektive Mischung an Regulierungsinstrumenten aussehen muss:<sup>175</sup> An erster Stelle steht die Einführung einer effektiven Konkurrenz, was keinesfalls mit Privatisierung gleichzusetzen ist. Zweitens, die Entscheidung, ob vor der Privatisierung

---

<sup>171</sup> Reglementierung über den Kapitalertrag, wobei der Staat dem Unternehmen seine Kosten erstattet oder die Kosten über die Tarife eingeholt werden. Dies birgt die Gefahr von Überinvestition, denn das Unternehmen wird nicht zur Kostenminimierung angehalten. Nach: Baranes 1999: 7.

<sup>172</sup> Baranes 1999: 9.

<sup>173</sup> Growitsch/Krap 2006: 140, 142.

<sup>174</sup> Ebd.: 139.

<sup>175</sup> Stoffaës 1995a: 205ff.

desintegriert wird, zumindest buchhalterisch oder organisch. Schließlich ist eine sektorspezifische Kosten-Nutzen-Rechnung unabhömmlich, da je nach Sparte die Kombination von Regulierungsmethoden unterschiedliche Ergebnisse haben kann. Hierbei ist zu beachten, dass die Beseitigung alter Regulierung Kosten verursachen kann.<sup>176</sup>

### 3.3.2. Konkrete Tendenzen in Frankreich und Deutschland

Wie bereits erwöhnt, wird eine materielle Privatisierung in Kontinentaleuropa zwar abgelehnt, formale Privatisierungen gewinnen jedoch seit den 1960er Jahren zunehmend an Bedeutung.<sup>177</sup> Versorgungsunternehmen, die als Eigenbetriebe geföhrt wurden, werden in kommunale Eigengesellschaften umgewandelt, private Kapitalanteile werden aufgenommen und die Geschäftsfelder werden ausgeweitet, so dass eine **Annäherung an private Unternehmungen** stattfindet.<sup>178</sup> Die „verschlafenen Stadtwerke“ werden zu „Multi-Utilities“.<sup>179</sup> Die neue Strategie der Stadtwerke beinhaltet deshalb ein konsequentes Kostenmanagement, eine Umstrukturierung auf Kundenbindungsmaßnahmen, Vertriebsaktivitäten mit Marketing und Marktforschung, horizontale Kooperationen mit anderen Stadtwerken für Einkauf, Beschaffung, Auftragsvergabe, Absatz, Marketing, etc. sowie vertikale Allianzen mit Vorlieferanten und anderen Allianzpartnern.<sup>180</sup>

Das Mehr an Markt darf, wie schon gesagt, nicht mit einer materiellen Privatisierung gleichgesetzt werden. Einige Autoren argumentieren sogar gegen einen Zusammenhang zwischen Produktivitätssteigerung und Eigentumsform.<sup>181</sup> Zwar steigern Privatunternehmen ihre Effizienz, Kostenvorteile für die Gemeinde bzw. den Nutzer können aber ausschließlich bei entsprechender Regulierung erzielt werden. Ein Lösungsansatz ist in den **öffentlich-privaten Partnerschaften**, den public private partnerships (PPP), zu finden. Seit Mitte der 1990er Jahre sind sie in den Sektoren von Verkehr, Abfallwirtschaft, Energie und Telekommunikation zu finden und neuerdings

---

<sup>176</sup> Zu viel Konkurrenz kann die Preise so niedrig drücken, dass keine Investitionen mehr getätigt werden können. Desintegration föhrt zu höheren Transaktionskosten.

<sup>177</sup> Nach dem KGSt-Bericht (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement) 10/1998 sind die häufigsten Formen für die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen in Deutschland der Eigenbetrieb als öffentlich-rechtliche GmbH und die AG als privatrechtliche Organisation, wobei die Kommune meistens als mehrheitlicher oder einziger Gesellschafter Träger der Aufgabe bleibt. In: Von Kodolitsch 2002: 51.

<sup>178</sup> Edeling 2003: 236.

<sup>179</sup> Edeling et al 2001: 13.

<sup>180</sup> Gottschalk 2003: 205f.

<sup>181</sup> U. a. Bogumil/Kißler 1997: 105.

auch im Wassermarkt. Die Partnerschaften können als Teilprivatisierung, Outsourcing oder im Rahmen einer privaten (Vor-)Finanzierung öffentlicher Infrastruktureinrichtungen durch verschiedene Leasing- und Konzessionsmodelle sowie als zeitlich befristete oder dauerhafte Projektgesellschaften eingerichtet sein.<sup>182</sup> Diese Modernisierungsform birgt ökonomische Vorteile der Privatwirtschaft in sich, aber auch neuartige Möglichkeiten politischer Beteiligung und Legitimation. Damit stellt PPP in der Privatisierungsdebatte einen Mittelweg zwischen kommunalem Einflussverlust und Einbeziehung von privatem Kapital und Know-how dar.

Bei jeglicher Reform müssen die neuen Transaktions- und Regulierungskosten berechnet werden. Vergleicht man das deutsche kommunale Modell mit dem ‚französischen Modell‘, scheint letzteres besser in die EU-Anforderungen zu passen. Es stellt sich außerdem die Frage, ob das ‚französische Modell‘ mit seinen großen ‚Multi-Utility-Riesen‘ als liberalisiert zu verstehen ist. Diese Fragen sollen anhand des spezifischen Sektors Wasser analysiert und beantwortet werden.

#### **4. Wassermarkt – Eine Herausforderung für kommunale öffentliche Dienstleistungen**

*„Eau, tu n’as ni goût, ni couleur, ni arôme, on ne peut pas te définir, on te goûte sans te connaître. Tu n’es pas nécessaire à la vie, tu es la vie.“  
(Saint-Exupéry, Terre des hommes)*

Bis hierher wurden Begrifflichkeiten geklärt sowie Konzepte und Organisationsformen auf einer allgemein vergleichenden deutsch-französischen Ebene vorgestellt und analysiert. Im Folgenden sollen die Erkenntnisse am Beispiel des Wassersektors aufgegriffen, veranschaulicht und mit dem Ziel, Entwicklungstrends in den beiden Ländern aufzudecken, weitergehend analysiert werden.

Für die Fragestellungen birgt die Fallstudie des Wassersektors konkrete Antworten, die in der vorangehenden deskriptiven Analyse teilweise angedeutet werden konnten. Die Wasserversorgung ist auf lokaler Ebene angesiedelt. Kommunen stehen internen Herausforderungen einerseits – die allgemein deklarierte Politikkrise, deren finanzielle und demokratietechnische Probleme auf der kommunalen Ebene greifbar werden – und externen Einflüssen andererseits gegenüber. Ein Blick auf Probleme und Lösungsansätze im Nachbarland erweist sich trotz unterschiedlicher institutioneller,

---

<sup>182</sup> Machura 2001: 203.

historischer und symbolischer Ausprägungen als lohnenswert. Gründe dafür liegen u. a. in den Besonderheiten von Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung.<sup>183</sup> Wir werden sehen, in wiefern sich Netze im Wassersektor auf kommunaler Ebene in den beiden Ländern verändern und in welchem Organisationssystem der Reformdruck größer ist. Wird sich die ‚exception française‘ bestätigen, oder können wir gar von einer ‚exception allemande‘ sprechen? Wie wirken sich Deregulierungstendenzen im Wassersektor aus? Welche Kontrollmöglichkeiten hat die Kommune?

#### **4.1. Besonderheiten von Wasser**

Bevor der Wassermarkt detailliert analysiert wird ist es wichtig, die Besonderheiten des Gutes Wasser aufzuzeigen und Bemessungskriterien für die Besonderheiten aufzustellen.

##### **4.1.1. Wasser als natürliches Gut – Ein Wirtschaftsgut, ein öffentliches Gut?**

„Wasser ist eine empfindliche und sehr verletzbare Ressource – unverzichtbar für alle Lebewesen, für jegliche wirtschaftliche Entwicklung und die Umwelt“.<sup>184</sup> Das lebensnotwendige Hauptnahrungsmittel gehört allen<sup>185</sup> und ist unser „Lebenselixier“<sup>186</sup>, weshalb es rechts- und wirtschaftstheoretische Besonderheiten aufweist.

Die vielseitige Nutzung von Wasser macht die Bestimmung des **Rechtsstatus** schwierig: Als natürliches Gut stellt Wasser eine erneuerbare Ressource dar, die als Gemeinschaftsgut jedem zugänglich sein muss. Sobald es Wirtschaftsgut<sup>187</sup> ist, weist es jedoch besondere Rechte für den Produzenten oder Vertreiber auf. Lange wurde Wasser aus historischen, religiösen und Gleichheitsgründen nicht als Wirtschaftsgut angesehen. Auch heute ist der wirtschaftliche Wert international umstritten. Viele

---

<sup>183</sup> Die Analyse des Wassersektors beinhaltet die öffentliche Wasserversorgung (Trinkwasserversorgung) und die Abwasserentsorgung im Gemeinschaftssystem. Ausgenommen sind: Die Industrie mit einem Eigenversorgungsgrad von 90 Prozent in Deutschland und 81 Prozent in Frankreich. Die individuelle Abwasserentsorgung, die in Frankreich über ein Drittel der Kommunen, insbesondere unter 400 Einwohner, betraf und in Deutschland 60 Prozent der industriellen Abwässer.

<sup>184</sup> Erstes Leitprinzip des ‚Dublin Statement on Water and Sustainable Development‘.

<sup>185</sup> Nach Art. 714 Code civil, in: Teissonnier-Mucchielli 2003: 60; Art. 1 der Loi n°92-3 vom 03.01.1992, in: Frangi 2002: 408.

<sup>186</sup> Verbraucherschützerin Edda Müller, in: Teures Trinkwasser, Verbraucher zahlen Hunderte Euro zu viel, Anselm Waldermann, Spiegel-Online, 29. Mai 2007.

<sup>187</sup> Ein Wirtschaftsgut ist ein Gut, welches bewegt, umgeformt oder für den Konsum oder die Nutzung angepasst werden muss, bearbeitet werden muss und wenn die Vielfältigkeit begrenzt ist (Kriterium der Rarität). In: Teissonnier-Mucchielli 2003: 16.

Stellungnahmen sprechen jedoch dafür: Die Erklärungen von Dublin und Rio aus dem Jahre 1992 stellen fest: „Wasser hat für all seine Nutzungen einen Wirtschaftswert und sollte als Wirtschaftsgut betrachtet werden“<sup>188</sup>. Andere Stimmen sprechen von „natürlicher Ressource und sozialem und wirtschaftlichem Gut“<sup>189</sup>, wieder andere betonen: „Wasser ist kein Handelsgut wie andere“<sup>190</sup>. Für unsere Analyse zählt, dass Trinkwasser und Abwasser Ware im Sinne des EGV sind.<sup>191</sup>

Ein weiterer für unsere Studie relevanter Aspekt ist, dass **regionale Gegebenheiten** die Ressource prägen:<sup>192</sup> Geographie, Hydrologie, Ökosystem, Wirtschaft und Gesellschaft. Hinzu kommen Individual- und Gesellschaftsinteressen im Bezug auf **Gesundheit** und **Umwelt** sowie technische Besonderheiten, die unter 4.3. näher ausgeführt werden.

Der Wassersektor hat folglich von politischer, sozialer, wirtschaftlicher und technischer Seite her Besonderheiten, die es für die Analyse zu beachten gilt.

#### 4.1.2. Wassermarkt – Wichtige Zahlen und Fakten

Die nun folgenden Daten zum Wassermarkt in Frankreich und Deutschland werden als Kriterien für eine spätere Bemessung von Vor- und Nachteilen der Organisationsysteme in Frankreich und Deutschland dienen. Siehe dazu auch eine ausführliche Darstellung in Tabelle 4 im Anhang 6.3.

Frankreich und Deutschland haben große Wasserreserven und nutzen nur einen Bruchteil der sich jährlich erneuernden Ressourcen.<sup>193</sup> Im Vergleich zu anderen Industriestaaten liegt auch der tägliche Individual**konsum** zwischen 120 und 150 Litern am unteren Rand der Skala, Tendenz abnehmend, wobei in Frankreich der Tagesverbrauch pro Einwohner, in Deutschland<sup>194</sup> hingegen der Tagesgesamtverbrauch insgesamt höher liegen. Von den genutzten Ressourcen für den Haushaltsgebrauch werden nach Wiederaufbereitung in Deutschland 88,6 Prozent zurückgeführt.

---

<sup>188</sup> Viertes Leitprinzip des ‘Dublin Statement on Water and Sustainable Development’.

<sup>189</sup> Teissonnier-Mucchielli 2003: 16, 29.

<sup>190</sup> Wasserrahmenrichtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23.10.2000.

<sup>191</sup> Nach KOM(94) 612 endgültig.

<sup>192</sup> Brackemann 2002: 106f.

<sup>193</sup> Deutschland nur drei Prozent. In: Majer 2001: 84.

<sup>194</sup> Siehe Abbildung 1 im Anhang 6.2.

Was die **Preise** angeht, ist es schwer vergleichbare Zahlen zu finden, da eine unterschiedliche Qualität, äußere Rahmenbedingungen sowie Service- und Umweltleistungen in den beiden Ländern nicht oder nicht in gleichem Ausmaß berücksichtigt werden. Der deutsche Wasserpreis liegt insgesamt eindeutig höher (um 99 Cent höher)<sup>195</sup>, wobei die hohe Qualität des deutschen Trinkwassers international anerkannt ist. Der Anteil der Trinkwasserkosten am jährlichen Haushaltseinkommen hingegen ist in Deutschland mit 0,4 Prozent nur halb so groß wie in Frankreich. Was den Kostenanteil von Trink- bzw. Abwasser anbelangt, hat Trinkwasser in Frankreich aktuell einen höheren Anteil am Gesamtpreis als Abwasser, was in Deutschland umgekehrt ist. Dabei geht der Trend in Frankreich zu einer Umkehr bis auf 60 Prozent Kostenanteil für Abwasser und 40 Prozent Trinkwasser. In beiden Ländern ist die Tendenz der Preise steigend, jedoch weniger stark als noch Anfang der 1990er Jahre.<sup>196</sup> Für Frankreich wird dieser Anstieg als atypisch im Vergleich zu anderen Wirtschaftssektoren bezeichnet.<sup>197</sup> Außerdem schwanken die Preise regional<sup>198</sup> in beiden Ländern stark und sind auch abhängig von der Organisationsform (siehe 4.2.).

In beiden Ländern besteht eine fast hundertprozentige **Anschlussquote** an die Trinkwasserversorgung. Für das Abwassersystem waren im Jahr 2001 in Frankreich 16 Prozent der genannten Anschlussquote individuelle Systeme. Durch ein Gesetz ist die Abwasserbehandlung allerdings seit Anfang 2005 für jegliche Abwassersysteme verpflichtend, womit kaum noch Unterschiede zwischen individuellen und kollektiven Systemen bestehen dürften.

Im Wassersektor sind die hohen Investitions- und Transportkosten von zentraler Bedeutung. Der Neuwert der **Anlagen** in Frankreich z. B. wird auf 200 Milliarden Euro zuzüglich weiterer 25 Milliarden für Klärgruben festgesetzt. In unregelmäßigen Abständen fallen wichtige Investitionen an,<sup>199</sup> um neben der Versorgungssicherheit, auch Qualitätsstandards und Umweltauflagen gerecht zu werden. Vertragliche Regelungen zwischen Investoren und der zuständigen öffentlichen Hand müssen detailliert festgelegt und verhandelt werden, damit die Finanzierung teilweise unrentabel erscheinender Investitionen in Anlagen garantiert ist. Die Autoren sind sich

---

<sup>195</sup> Nach: OECD 1999.

<sup>196</sup> Beispiel Frankreich: Zuwachs von 73,8 Prozent pro m<sup>3</sup> zwischen 1990 und 1995.

<sup>197</sup> Teissonnier-Mucchielli 2003: 162.

<sup>198</sup> Siehe Abbildungen 2 und 3 im Anhang 6.2. Für Deutschland siehe auch Tabelle 5 im Anhang 6.3.

<sup>199</sup> Aufgrund der langen Lebensdauer der Kanalnetze (50 bis 80 Jahre), der Kläranlagen (15 bis 20 Jahre), weniger bei elektromechanischen Teilen (zehn bis zwölf Jahre).

über den hohen Anteil der Fixkosten: 75 bis 90 Prozent. Ähnlich wie bei den Wasserpreisen ist es schwer, vergleichbare Zahlen für die **Finanzierung** des Wassersektors zu finden. Dies liegt daran, dass in Deutschland Vergleichsstudien anonym sind und die Investitionen in beiden Ländern auf komplizierte Weise zwischen öffentlichem und privatem Sektor aufgeteilt sind.

#### **4.2. Wasserver- und Abwasserentsorgung in Frankreich und Deutschland – Kommunale Organisationsformen im Überblick**

Wie es zu den soeben genannten Ergebnissen kommt ist eng mit den jeweiligen Organisationsstrukturen von Wasserver- und Abwasserentsorgung<sup>200</sup> in Frankreich und Deutschland verbunden. Strukturierende Prinzipien, die einleitend genannt werden, sollen das Verständnis für die anschließend aufgeführten Organisationsformen in Frankreich und Deutschland erleichtern. Abschließend werden die Hauptakteure genannt, die in ihrer Art wiederum stellvertretend für den Organisationstyp im jeweiligen Land stehen.

##### **4.2.1. Prinzipien im Wassersektor – Deutsch-französische Gemeinsamkeiten und Unterschiede**

In **Deutschland** herrscht eine Wasserkultur vor, die Wasser als Gemeingut ansieht. Die Grundstruktur der Wasserbranche als natürliches Monopol wurde im Jahr 2000 durch den Bundestag noch einmal bestätigt. Gleichzeitig forderte er jedoch eine strukturelle Modernisierung des Sektors. Ein Grund dafür ist, dass Wasser durch die kommunalwirtschaftlich geprägte Struktur ein besonders hohes Qualitätsniveau hat. Diese Qualität wird u. a. durch das Gesetz über Verschmutzungsabgaben von 1976 als wirtschaftlicher Anreizmechanismus aufrechterhalten. Hinzu kommen freiwillig geleistete Umweltschutzmaßnahmen. Durch das **Kostendeckungsprinzip**, nach dem der Abwasserpreis jegliche entstandene Kosten vollständig abdecken muss, liegt der Wasserpreis andererseits im internationalen Vergleich sehr hoch.<sup>201</sup> Dieses Prinzip (**„L’eau paye l’eau“**) besteht auch in Frankreich, wo die Preise insgesamt niedriger sind. Wie kann der traditionelle **Direktbetrieb** von Wasserver- und Abwasserentsorgung durch kommunale Stadtwerke also modernisiert und effizienter gestaltet werden?

---

<sup>200</sup> Zum besseren Verständnis wird im Anhang unter 6.1.2. der Wasserzyklus kurz erklärt.

<sup>201</sup> Siehe Abbildung 4 im Anhang 6.2.



Wasserver- und Abwasserentsorgung sind in Frankreich wie auch in Deutschland seit dem 19. Jahrhundert als öffentliche Dienstleistung anerkannt. Mit dem Aufbau des Trinkwasserversorgungssystems waren in **Frankreich**, aufgrund der langen Wege in die großen Städte, lange und damit teure und technisch problematische Wasserleitungen notwendig. Dies erfolgte durch Konzessionen an Privatunternehmen, die das technische Know-how lieferten. Der geschlossene Delegationsvertrag schafft in seiner seit dem 19. Jahrhundert weiterentwickelten Form reziproke Absicherung: Der Betreiber kann langfristig planen und hat dadurch ausgeglichene Risiken – was angesichts der hohen Investitionskosten essentiell ist – außerdem ist die öffentliche Hand entlastet und profitiert von der Erfahrung des Betreibers. Finanziert wurden diese Leistungen durch Subventionen. Das Abwassersystem entstand erst nach dem Zweiten Weltkrieg. Hier gilt das ‚**Principe du pollueur-payeur**‘ – der Verschmutzende zahlt.

Ein weiteres Prinzip der französischen Delegation ist das **Vertrauen**. In den 1990er Jahren ist es durch ansteigende Preise, Unsicherheiten bei der Qualität, Korruptionsfälle und Probleme der Kommunen, die großen Gesellschaften zu beherrschen, in eine Krise geraten. Verschiedene Gesetze sollten dem Abhilfe verschaffen.<sup>202</sup> Die Delegationsbeziehung bleibt jedoch individuell und lokal und der Staat mischt sich nie direkt in die Regulierung dieser Beziehung ein, womit die **Asymmetrie** zwischen lokalen Gebietskörperschaften und den Delegataren fortbesteht. In Frankreich wird deshalb die Forderung nach unabhängigen Experten als Beratungsinstanz für die lokalen Gebietskörperschaften laut. Sie soll verlässliche Informationsquelle sein, Messinstrumente definieren und als Ergänzung der lokalen Kontrollmöglichkeiten überkommunal agieren. Interne Qualitätsstandards und Selbstkontrollmechanismen der Unternehmen, Zusammenschlüsse von lokalen Gebietskörperschaften auf Departement-Ebene sowie interministerielle Gespräche zur Schaffung eines Hohen Rates für Wasser, der unabhängige Informations- und Beratungsdienste geben soll, bestätigen die Tendenz einer Entwicklung in diese Richtung.<sup>203</sup>

---

<sup>202</sup> Siehe 4.3.3.

<sup>203</sup> Guérin-Schneider/Nakhala 2000: 120.

#### 4.2.2. Organisation und Aufbau der Wasserver- und Abwasserentsorgung

Aufbauend auf die traditionellen Prinzipien, folgen die Organisationsformen in Frankreich und Deutschland Pfadabhängigkeiten. Die Rolle der Kommunen bzw. der lokalen Gebietskörperschaften mit ihrer Verantwortung für Wasserver- und Abwasserentsorgung hat in den beiden Ländern zu einem grundverschiedenen System geführt, welches noch dazu im Gegensatz zu den jeweiligen Organisationsformen nationaler öffentlicher Dienstleistungen steht.<sup>204</sup> Der Anteil öffentlicher Betreiber insgesamt liegt in Deutschland bei 85 Prozent und im Abwassersektor sogar bei 95 bis 99 Prozent. In Frankreich sind es respektiv 20 Prozent und unter 50 Prozent. Das ‚französische Modell‘ der Delegation schafft eine Verbindung zwischen öffentlicher Hand und Privatunternehmen, die für die deutsche, stark kommunal geprägte und rechtlich zersplitterte Wasserver- und Abwasserentsorgung vor dem Hintergrund des Reformdrucks Lösungsoptionen bereithalten könnte.

Den Auftrag zur Wasserver- und Abwasserentsorgung bekommen die **deutschen** Kommunen durch die administrative Souveränität der Daseinsvorsorge in ihrem Gebiet nach Artikel 28 Absatz 2 GG, durch das Subsidiaritätsprinzip sowie auch mittels der Gewaltenteilung zwischen Legislative und Exekutive. Das Selbstverwaltungsrecht schafft die **rechtliche Grundlage** für die freie Wahl der Wasserversorgungsstruktur und für Anschluss- und Benutzungszwänge<sup>205</sup>. Schon in den 1870er Jahren erfolgte die Kommunalisierung der Wasserwerke als Wassersparte der Stadtwerke.<sup>206</sup> Auch heute noch ist der Wassersektor stark lokal geprägt. Wie in Frankreich sind Wasserver- und Abwasserentsorgung getrennte Dienstleistungen.

Paragraph 18a Absatz 2 des Wasserhaushaltsgesetzes (WHG) überträgt den **deutschen** Ländern die Aufgabe zu regeln, „welche Körperschaften des öffentlichen Rechts zur **Abwasserentsorgung** verpflichtet sind“<sup>207</sup>. Die jeweiligen Landesgesetze übertragen die Aufgabe an die Kommunen, wonach letztere für das „Sammeln, Fortleiten, Reinigen, Einleiten des Abwassers (...) sowie das Entwässern des Klär-

---

<sup>204</sup> Siehe Tabellen 6, 7 und 8 im Anhang 6.3.

<sup>205</sup> Verbot für Nutzer, das Versorgungsunternehmen zu wechseln oder Eigenversorgung zu betreiben (Solidarpflicht).

<sup>206</sup> Ambrosius 2002: 16.

<sup>207</sup> Paragraph 18a (2) Wasserhaushaltsgesetz, Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (WHG), vom 12. November 1996, zuletzt geändert am 25. August 1998 (BGBl. I Nr. 57 vom 29.08.1998, S. 2455).

schlamm<sup>208</sup> verantwortlich sind. Sie werden als Endverschmutzer regelmäßig von Spezialorganen der Länder kontrolliert. Seit der Änderung des WHG von 1996 können die Kommunen nach Paragraph 18a Absatz 2a WHG die Leistungserbringung auch Dritten im Sinne einer materiellen Privatisierung übertragen. Dies ist landesgesetzlich aber nur in Baden-Württemberg und Sachsen geregelt.<sup>209</sup> In den alten Bundesländern ist die Abwasserentsorgung meist als Regiebetrieb in die kommunale Verwaltung eingegliedert. Diese Organisationsform hat den Nachteil, dass überhöhte Abschreibungsbeträge den Gesamthaushalt finanzieren und Vollzugsdefizite – auch durch zu lange Entscheidungswege – bei anstehenden Investitionen aufkommen. Die Tendenz geht dahin, einen Eigenbetrieb zu gründen und das Budget aus dem Haushalt auszugliedern.<sup>210</sup> Private werden eingebunden, um Know-how zu akquirieren und politische Einflussnahme, überhöhte Kosten und Gebühren zu vermeiden. Im Abwassersektor nahmen Eigenbetriebe von 30 Prozent im Jahr 1997 auf 42,7 Prozent 2003 zu. Im Versorgungsbereich ist eine gegenläufige Entwicklung zu beobachten. Eigenbetriebe gingen im gleichen Zeitraum von 63,2 Prozent auf 14,9 Prozent zurück.<sup>211</sup> In diesem Unterschied bestätigt sich, dass die beiden Dienstleistungen getrennt sind: Abwasserentsorgung ist eine traditionelle Hoheitsaktivität, bei der, wie soeben erwähnt, erst 1996 eine Öffnung für Private vollzogen wurde, auch wenn praktisch schon seit den 1980er Jahren erste Gemeinden private Unternehmen an der Abwasserentsorgung beteiligen.<sup>212</sup> In den neuen Ländern haben sich oft Zweckverbände gegründet. Das Kapital bleibt jedoch bis auf wenige Ausnahmen in öffentlicher Hand, was den deutschen Kommunen eine Macht gibt, die in Frankreich oder Großbritannien nicht existiert.<sup>213</sup>

In **Frankreich** sind Organisation und Finanzierung sehr dezentral. Die Zuständigkeit der lokalen Gebietskörperschaften, die im Rahmen staatlicher Reglementierung und Regulierung im Unterschied zu anderen europäischen Ländern wichtige Initiativrechte behalten,<sup>214</sup> hat, neben den hohen Transportkosten über lange Strecken, besondere historische Gründe.<sup>215</sup> Erstens wurde der Sektor nach dem Zweiten

---

<sup>208</sup> Paragraph 18a (1) WHG.

<sup>209</sup> Libbe/Tomerius/Trapp 2002: 13.

<sup>210</sup> Die Stadt Berlin gründet 1967 als erste einen Eigenbetrieb (seit 1988 Berliner Wasserwerke, heute Berlinwasser). In Rheinland-Pfalz ist die Ausgliederung seit 1987 obligatorisch.

<sup>211</sup> Bohle Zeller 2006: 15.

<sup>212</sup> Das Niedersächsische Betreibermodell ähnelt dem französischen Konzessionsvertrag.

<sup>213</sup> Bohle Zeller 2006: 15.

<sup>214</sup> Flory 2006: 2.

<sup>215</sup> Teissonnier-Mucchielli 2003: 50f.

Weltkrieg nicht als Branche angesehen, die die Wirtschaft ankurbeln könnte und zweitens wäre eine Nationalisierung angesichts hoher Aufkaufskosten für die Infrastruktur zu teuer gewesen.

Nach der französischen Rechtsdefinition ist **Abwasserentsorgung** „jede Dienstleistung, die vollständig oder teilweise mit der Sammlung, dem Transport oder der Reinigung von Abwässern/Nutzwässern beauftragt ist“.<sup>216</sup> Damit sind die Finanzierung von Gemeinschaftsabwasserentsorgungssystemen und die Kontrolle der individuellen Entsorgungssysteme Pflichtaufgaben der Kommunen. Die Abwasserentsorgung ist als SPIC (Handelsdienstleistung) einzuordnen, weil Nutzer für ihren Konsum zahlen.<sup>217</sup> Die häufigste Organisationsform ist die Pacht, denn im Wassersektor ist die Infrastruktur so weit fortgeschritten, dass Konzessionen, wenn sie ausgelaufen sind, durch Pacht ersetzt werden. Dies bringt auch eine Verkürzung der Vertragslaufzeiten von durchschnittlich 15 Jahren der Wasserkonzession auf sieben bis zwölf Jahre einer Wasserpacht.<sup>218</sup>

Was die Abrechnung angeht, ist die Abwassergebühr in Frankreich in der Gesamtwasserrechnung enthalten, die jedoch die Einzelposten aufführen muss.

Wie auch in Deutschland ist der Wasserpreis in Frankreich nicht einheitlich.

Interessant ist in Frankreich die Abhängigkeit des Wasserpreises von der Organisationsform: Sowohl für Trink- als auch für Abwasser ist der Preis im Fall von Delegation der Dienstleistung höher als bei Regiebetrieb und bei kommunaler Leistungserbringung niedriger als im interkommunalen Zusammenschluss. Mögliche Erklärungen für höhere Preise bei Delegation könnten darin liegen, dass dort, wo delegiert wird, oft ein hoher Investitionsbedarf besteht und Probleme bei der Delegationsvergabe bzw. -kontrolle bestehen. Schließlich kommen geographische, geologische und soziale Rahmenbedingungen hinzu. Dort, wo Geographie und Geologie von administrativen Einteilungen abweichen, können interkommunale Zusammenschlüsse für mehr Effizienz sorgen.<sup>219</sup> Diese Zusammenschlüsse wurden durch die ‚Loi Chevènement‘ vereinfacht. Für die Wasserversorgung haben sich zwei Drittel der französischen Kommunen zusammengeschlossen, welche aber nur ein Drittel der

---

<sup>216</sup> Laut Artikel L 2224-7 des CGCT (Code Général des collectivités Territoriales), zitiert in: Ebd.: 14.

<sup>217</sup> Nach unterschiedlichen Ansichten von Conseil d'Etat und Cour des comptes heute anerkannt. Anerkennung durch den Conseil d'Etat erst 1988. In: Teissonnier-Mucchielli 2003: 48.

<sup>218</sup> Clarenc/Raymundie 1997: 258.

<sup>219</sup> Loi n°99-586 vom 12.07.1999 über die Verstärkung und Vereinfachung der interkommunalen Kooperation. In: Teissonnier-Mucchielli 2003: 53.

Bevölkerung ausmachen. Im Abwasserbereich haben sich deutlich weniger Kommunen zusammengeschlossen (26 Prozent), was jedoch ebenfalls ein Drittel der Bevölkerung ausmacht.<sup>220</sup>

In Frankreich gibt es deutlich weniger als einen **Wasserversorger** für eine Million Bewohner, wohingegen es in Deutschland circa 80 sind. Geregelt wird die inhaltliche Beschaffenheit des Trinkwassers in **Frankreich** durch ein Dekret von 1989.<sup>221</sup> In **Deutschland** ist die Trinkwasserqualität in der Trinkwasserverordnung festgelegt. Im Versorgungsbereich gibt es für die Länder keine Vorgabe ähnlich des Paragraphen 18a WHG. Trotzdem wird den Gemeinden die Primärzuständigkeit für öffentliche Wasserversorgung zugewiesen und sechs der 16 Landeswassergesetze schreiben eine ortsnahe Wasserversorgung als Pflichtaufgabe vor.<sup>222</sup> Eine weitere wichtige Vorschrift in Deutschland ist Paragraph 103 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB), welches eine kartellrechtliche Ausnahmeregelung für Trinkwasser vorsieht, wenn sie privatrechtlich geleistet wird (siehe 4.3.3.). Besonders in industrialisierten Gebieten, wo interkommunale Strukturen das Wasser liefern, sind Eigenbetriebe wichtig.

#### **4.2.3. Schwierigkeiten der Systeme – Es besteht Handlungsbedarf**

Handlungsbedarf besteht im **deutschen System** besonders bezüglich der hohen Preise und dem Mangel an internationaler Wettbewerbsfähigkeit, was dem heterogenen und stark kommunal geprägten Wassermarkt sowie der Trennung der beiden Dienstleistungen von Ver- und Entsorgung mit der damit verbundenen Befreiung der öffentlich betriebenen Abwasserentsorgung von der Umsatzsteuerpflicht (sieben Prozent) zugeschrieben wird. Demographische Entwicklungen, insbesondere die Stadtfucht aus dem Osten sowie der Konsumrückgang, treiben die Preise nicht nur weiter in die Höhe, sondern verlangen auch nach neuen technischen Lösungen. Damit stellt sich die Frage der Finanzierung. Im Rahmen von Regiebetrieben mit vermögensfinanzieller Verwaltung können nämlich nur schon im Budget vorgesehene Investitionen getätigt werden und müssen dem Prinzip des ausgeglichenen Haushalts folgen. Angesichts der allgemein anerkannten kommunalen Haushaltskrise wird dies Probleme bereiten.

---

<sup>220</sup> Ebd.: 53.

<sup>221</sup> Dekret n°89-3, vom 03.01.1989.

<sup>222</sup> Berlin, Baden-Württemberg, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Thüringen. In: Geiler 2002: 33.

Wie schon erwähnt, bestehen auch in **Frankreich** Finanzierungsprobleme. Neben den Schwierigkeiten bei der Delegationskontrolle – seit dem Dezentralisierungsgesetz von 1982 sind Delegationsvertragsmuster nicht mehr verpflichtend, außerdem bestehen bei Delegationserneuerung Probleme, die wirklichen Kosten der Dienstleistung einschätzen zu können, weil kein Zugang zu manchen Kosten, wie z. B. Personalkosten oder Kosten der Infrastrukturerneuerung besteht – wird der Ursprung auch hier in mangelnder überregionaler Zusammenarbeit gesehen. Aufgrund der wenigen Wasserversorgungsunternehmen, der langen Laufzeit der Verträge und dem geographischen und technischen Ungleichgewicht zwischen den Vertragspartnern, wird der Wettbewerb im ‚französischen Modell‘ im Wassersektor auch als ‚Pseudo-Konkurrenz‘<sup>223</sup> bezeichnet. Es lohnt sich, einen Blick auf die verschiedenen Akteure im französischen Vertragssystem zu werfen und sie mit denen des Stadtwerke-Systems zu vergleichen.

#### 4.2.4. Akteure im Wassersektor

Nach der ‚Ecole française de l’eau‘ (Französische Wasserschule) gibt es im französischen Wassermarkt zwei Hauptakteure:<sup>224</sup> Die Unternehmen und die lokalen Gebietskörperschaften. Sie haben für jede Situation – Status der Anlagen, Status des Betreibers, Organisationsautorität – vertragliche Partnerschaften entwickelt, wodurch eine hohe Flexibilität entstanden ist. So können private Wasseroperatoren im Inland Erfahrungen sammeln, um anschließend in den internationalen Markt zu expandieren.<sup>225</sup> Heute gibt es in Frankreich ein mächtiges Duo- bis Oligopol von ‚Multi-Utility-Riesen‘, die den Kommunen, genau wie Stadtwerke, vielseitige Dienstleistungen anbieten. Diese Konzerne sollen kurz vorgestellt werden.<sup>226</sup>

Die beiden Gruppen ‚Veolia Eau – Compagnie Générale des Eaux (CGE)‘<sup>227</sup> und ‚Suez-Lyonnaise des Eaux‘<sup>228</sup> wurden 1853 bzw. 1880 gegründet. Heute führen sie mit ihren Sparten Wasser und Abwasser, Energie, Abfall und Reinigung, Transport und Wassertechnologie den Wassersektor weltweit an. Veolia hatte im Jahr 2005 im Bezug auf die belieferte Bevölkerung einen Marktanteil von 39 Prozent, die

---

<sup>223</sup> Bauby 1997: 51.

<sup>224</sup> Lorrain 1987: 25.

<sup>225</sup> Frangi 2002: 409.

<sup>226</sup> Siehe auch Tabelle 8 im Anhang 6.3.

<sup>227</sup> [URL: ([www.veoliaeau.com](http://www.veoliaeau.com))] (Stand: 02.06.2007).

<sup>228</sup> [URL: (<http://www.suez-lyonnaise-eaux.fr/index.php>)] (Stand: 02.06.2007).

‚Lyonnaise‘ 22 Prozent. Hinzu kommt die ‚Société d’aménagement urbain et rural‘<sup>229</sup> (SAUR), eine Filiale von Bouygues, mit 16 Prozent Marktanteil. Der Anteil ihres Umsatzes durch Export betrug 1995 respektiv 30 Prozent, 42 Prozent und 47 Prozent. Durch diese Marktkonzentration wird das zunächst fragmentiert erscheinende französische System geeint.

Für diese mit der Zeit entstandenen (französischen) Multi-Utility-Riesen sind die vertikal integrierten Stadtwerke interessant, weil der deutsche ‚Bürger-Nutzer-Konsument‘<sup>230</sup> seinem Lieferanten treu ist. Dies wurde festgestellt, als nach der Liberalisierung des Strommarktes zunächst nur wenige Verbraucher den Anbieter wechselten. In Frankreich bestand hingegen zwischen Delegationsunternehmen und Endabnehmer lange keine Beziehung. Selten kannte letzterer überhaupt seinen Lieferanten.<sup>231</sup> 1995 wurde dann die ‚Coordination nationale des associations de consommateurs d’eau‘ (nationaler Wasserverbraucherverband – CACE)<sup>232</sup> gegründet. Diese Vereinigung stellt den Verbrauchern Informationen zur Verfügung und organisiert z. B. die jährlichen Kolloquien ‚Aquarévolte‘.<sup>233</sup>

Darüber hinaus einende Faktoren in Frankreich sind die seit 1964 bestehenden ‚Comités de bassin‘ (Beratende Versammlung für ein Wassereinzugsgebiet) und die ‚Agences de l’eau‘ (Wasseragenturen für Wassereinzugsgebiete). Basis ist die Einteilung Frankreichs in sechs von Verwaltungseinheiten unabhängige Wassereinzugsgebiete.<sup>234</sup> Die ‚Comités de bassin‘ entwickeln Pläne für eine lokale Wasserpolitik in Abstimmung von lokalen Bedürfnissen und nationalen Orientierungen. Diese Pläne heißen SDAGE (Schéma Directeur d’Aménagement et de Gestion des Eaux) und legen die grundlegende Wasserpolitikorientierung für jeweils 15 Jahre fest. Die Wasseragenturen führen diese Politik als Exekutivorgane anschließend aus. Sie sind außerdem für finanzielle Unterstützung der lokalen Gebietskörperschaften nach Fünfjahresprogrammen zuständig. Ihre eigene Finanzierung erfolgt über Abgaben nach dem schon erwähnten ‚principe pollueur-payeur‘ sowie durch Beihilfen von Departements und Regionen. Für die Kontrolle und Überwachung der Wasser-

---

<sup>229</sup> [URL: (<http://www.saur.com/fr/>)] (Stand: 07.07.2007).

<sup>230</sup> Rachline 1997: 69; Majer 2001: 112; u. a.

<sup>231</sup> Rachline 1996: 63f.

<sup>232</sup> [URL: (<http://www.cace.fr/>)] (Stand: 07.07.2007).

<sup>233</sup> Aquarévolte spielte im Rahmen der Korruptionsaffären eine wichtige Rolle.

<sup>234</sup> Seine-Normandie, Artois-Picardie, Loire-Bretagne, Rhin-Meuse, Adour-Garonne, Rhône-Méditerranée-Corse.

dienstleistungen kommen noch weitere öffentliche Institutionen hinzu.<sup>235</sup> Schließlich auch die ‚Caisse des Dépôts et Consignations‘ (CDC), eine öffentliche Finanzinstitution, die als Partner der lokalen Gebietskörperschaften Investitionen unterstützt.

Kritisiert wird dieses Kontrollsystem, weil es keinen Gesamtüberblick über die Wasserdienstleistungen gibt und die einzelnen Instanzen lange Zeit wenig mit der lokalen Verwaltung oder Überwachung der Wasserdienstleistungen zu tun hatten.<sup>236</sup> Es müsste ein Mittelweg zwischen diesem Modell und der englischen unabhängigen Regulierungsinstanz OFWAT gefunden werden.

Der Trend scheint eindeutig zur Übertragung von Versorgungsleistungen an private Unternehmen zu gehen: Wurden 1988 weltweit noch 90 Millionen Personen von privaten Wasserversorgungsunternehmen beliefert (davon 40 Millionen in Frankreich), ist die Zahl 1998 schon auf 200 Millionen gestiegen.<sup>237</sup> Die Realität des Sektors in Frankreich ist weit entfernt von der Idee einer staatlichen Dominanz in einem traditionell jakobinisch geprägten Land, wo öffentliche und private Lösungen aufeinanderprallen.<sup>238</sup> Empirische Vergleichsanalysen stellen in Frankreich keinen signifikanten Unterschied zwischen der Effizienz von öffentlichem oder privatem Betrieb fest. In Deutschland hingegen wird die private Organisation eindeutig als effizienter eingestuft.<sup>239</sup> Der Wahrheitsgehalt dieser Aussage ist jedoch fraglich, denn wasserwirtschaftliche Verbände haben, „was kaufmännische Daten im Wassersektor angeht, ein Datenmonopol“<sup>240</sup> und das 2006 durch BWG und VKU erstmals vorgelegte ‚Branchenbild der deutschen Wasserwirtschaft‘ lobt die Wasserwirtschaft sehr.

#### **4.3. Auch in Zukunft Wasserver- und Abwasserentsorgung garantieren – Herausforderungen für die Kommunen**

Für die lebensnotwendige Wasserversorgung und die damit verbundene Abwasserentsorgung bestehen verschiedene Herausforderungen. In einem Sektor, der aufgrund

---

<sup>235</sup> DDASS (Direction départementale de l’action sanitaire et sociale), DGCCRF (Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes), DDAF (Direction départementale de l’agriculture et de la forêt), DDE (Direction départementale de l’équipement), in: Guérin-Schneider/Nakhala 2000: 117f.

<sup>236</sup> Das Gesetz ‚Loi Sapin‘ (siehe 4.3.3.) versucht Besserungen.

<sup>237</sup> Teissonnier-Mucchielli 2003: 109.

<sup>238</sup> Lorrain 1987: 26.

<sup>239</sup> Ménard-Saussier 2000, Huet-Saussier 2003 und Scholl-Thöne 1997, zitiert in: Kletzan 2005.

<sup>240</sup> Haug 2006: 111.



von Marktversagen grundsätzlich als natürliches Monopol angesehen wird, stellt sich im Rahmen von Liberalisierung und Modernisierung die Frage nach möglichen Reformen, ohne dabei Staatsversagen hervorzurufen.

#### 4.3.1. Der Wassersektor – Ein natürliches Monopol?

„Wasser ist elementare Daseinsvorsorge mit öffentlichen Interessen, Zielsetzungen des Umweltschutzes und des Verbraucherschutzes“,<sup>241</sup> Wasser muss für jedermann zur Verfügung gestellt werden und niemand darf, z. B. aus geographischen oder sozialen Gründen, ausgeschlossen werden. Damit liegen die beiden Bedingungen für ein öffentliches Gut vor: Der Konsum ist kollektiv und durch die „Nichtausschließbarkeit“ von Konsumenten nicht exklusiv. Es geht außerdem um Güter, die, selbst wenn sie von einer Person konsumiert werden, auch noch von anderen konsumiert werden können.<sup>242</sup> Dadurch ist es bei öffentlichen Gütern schwer, private Anbieter zu finden und sie werden folglich regelmäßig vom Staat bereitgestellt.

Ein weiterer Aspekt von Wasser ist, dass es fließt, schwer wiegt und kein Substitutionsgut existiert.<sup>243</sup> Die Infrastruktur, die Netze, sind untrennbar mit dem Gut verbunden und werden seit Ende des 19. Jahrhunderts mit hohem technischem und finanziellem Aufwand aufgebaut. Neben dem Gewicht machen technische Besonderheiten den Transport über weite Strecken teuer bzw. unmöglich. Über weite Strecken oder lange Lager- bzw. Transportzeiten kommen Temperatur- und Druckprobleme sowie die Bildung von Bakterien hinzu. Aus all diesen Gründen sind Wasserver- und Abwasserentsorgung grundsätzlich als **natürliches Monopol** anzusehen. Davon sollte jedoch nicht ohne wiederholte Überprüfung ausgegangen werden. Wenn auch eine Duplizierung der Infrastruktur nicht in Frage kommt, so könnte das seit 1974 durch das Europarecht anerkannte Zugangsrecht für Dritte zum Netz zum Tragen kommen,<sup>244</sup> auch wenn es durch Allgemeinwohlmotive begrenzt werden kann.<sup>245</sup> Dem Zugangsrecht steht wiederum eine Besonderheit von Wasser entgegen: Wegen hoher Qualitätsunterschiede kann Wasser aus verschiedenen Regionen nicht gemischt werden.

---

<sup>241</sup> Gottschalk 2001: 211.

<sup>242</sup> Martinand/Lorenzi 1995: 31. Dies trifft für Wasser zu, das wieder aufbereitet erneut konsumiert werden kann.

<sup>243</sup> Tafelwasser zu verwenden ist aus moralischen Gründen verschwenderisch und in den Mengen des Tagesverbrauchs nicht anders als durch die Kanalsysteme zu transportieren. Industrierwasser ist lediglich Brauchwasser und nicht als Trinkwasser verwertbar.

<sup>244</sup> EuGH-Rechtsprechung Sacchi.

<sup>245</sup> EuGH-Rechtsprechung Corbeau.

Wasser als Gut der Netzindustrie ist dadurch, dass es nicht ausschließlich von der Gemeinschaft über Steuern finanziert wird und externe Effekte weniger stark sind, kein „reines öffentliches Gut“, was ein Problem für die wirtschaftliche Konzeption öffentlicher Dienstleistungen als öffentliches Gut und natürliches Monopol darstellt.<sup>246</sup> Seit der Forderung nach mehr Wettbewerb ist in vielen Infrastrukturbereichen zwar der Netzbetrieb, nicht aber der gesamte Sektor als natürliches Monopol organisiert.

#### 4.3.2. Normen übergeordneter Regierungsebenen

Nachdem wir die Besonderheiten des Gutes Wasser aufgezeigt haben, sind für die Fragestellungen nach Liberalisierungstendenzen, Regulierungsmethoden und -möglichkeiten die Normsetzungen übergeordneter Regierungsebenen – namentlich der Europäischen Union, des Nationalstaats und der Regionen – wichtig.

Auf **europäischer Ebene**<sup>247</sup> stellt die Wasserpolitik die älteste und am weitesten fortgeschrittene Umweltpolitik dar. Seit Mitte der 1970er Jahre wurden über 15 Richtlinien für einen gemeinsamen Rahmen der Wasserpolitik erlassen: Beginnend mit gesundheitlichen Zielen, anschließend für nutzungsbedingte Aspekte und schließlich die Wasser-Rahmenrichtlinie (WRRL)<sup>248</sup> für allgemeine Fragen. Daraus folgende Qualitätsanforderungen und Umweltstandards haben Einfluss auf die städtische Wasserver- und Abwasserentsorgungspolitik, denn die EU-Normen „sind dem französischen Recht in diesen Bereichen oft voraus“<sup>249</sup>. Für unsere Analyse, die den Schwerpunkt nicht auf Umweltaspekte legt, stellt der Wassersektor hingegen eine Ausnahme dar.<sup>250</sup> Es gibt keine Binnenmarktrichtlinie wie für andere Netzindustrien,<sup>251</sup> auch wenn ein potenzieller Einfluss immer präsent ist.<sup>252</sup> Wasserver- und

---

<sup>246</sup> Martinand/Lorenzi 1995: 36.

<sup>247</sup> Übersicht über europäische Wassergesetzgebung im BMWi-Forschungsvorhaben (Bundesministerium für Wirtschaft) 11/00: Optionen, Chancen und Rahmenbedingungen einer Marktöffnung für eine nachhaltige Wasserversorgung, Endbericht, Juli 2001: 32-24 (im Folgenden BMWi 11/00); Flory 2006.

<sup>248</sup> Richtlinie 2000/60/EG, vom 23.10.2000. Ziele der Richtlinie sind: Eine Trinkwasserversorgung der ganzen Bevölkerung, die Wasserversorgung anderer wirtschaftlicher Zweige, der Umweltschutz, die Begrenzung der Folgen von Überschwemmungen und Trockenheit. In: Teissonnier-Mucchielli 2003: 23.

<sup>249</sup> Ebd.: 4.

<sup>250</sup> Thatcher 1997.

<sup>251</sup> Siehe Fußnote 123.

<sup>252</sup> Nach Informationen der kommunalen Spitzenverbände in Deutschland sind im Wassersektor keine wettbewerbsrelevanten Aktivitäten geplant. Das Vergaberecht und die Rechtsprechung des EuGH

Abwasserentsorgung sind als Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (DawI) anerkannt und als Universaldienstleistungen festgesetzt. Relevant ist das Kostendeckungsprinzip, welches durch die WRRL festgelegt und die Mitteilung der Europäischen Kommission KOM(2000) 477 endgültig<sup>253</sup> konkretisiert wurde. Dieses Prinzip ist sowohl in Frankreich, insbesondere durch das Dezentralisierungsgesetz, als auch in Deutschland festgeschrieben (siehe 4.2.1.).

Die Organisation des Wassersektors ist in **Frankreich** detailliert gesetzlich geregelt.<sup>254</sup> Ein Gesetz von 1964 über die Einleitung der Wässer und den Kampf gegen Verschmutzung<sup>255</sup> legt den Grundstock der heutigen Organisation, denn es schafft die ‚Comités de bassin‘ und die Wasseragenturen. In den 1990er Jahren haben verschiedene Gesetze die Lücken dieses Gesetzes ausgefüllt. Das ‚Wassergesetz‘ von 1992 fasst verschiedene Gesetze seit 1898 zusammen und zielt inhaltlich hauptsächlich auf Umweltaspekte ab.<sup>256</sup> Es schreibt als Umsetzung der europäischen Richtlinie über die Behandlung kommunalen Abwassers<sup>257</sup> bis 2005 die Abwassersammlung und Behandlung von Hausabwässern verpflichtend vor. Die ‚Loi Sapin‘<sup>258</sup> von 1993 reagiert speziell auf die Korruptionsvorfälle. Die Steigerung von Transparenz und Konkurrenz führt zu einem geringeren Anstieg des Wasserpreises, denn der Ertrag für die Delegatäre sinkt mit dem Gesetz um zehn Prozent, was ein Drittel des Preises ausmacht. Schließlich sind die ‚Loi Barnier‘<sup>259</sup> und die ‚Loi Mazeaud‘<sup>260</sup> von 1995 zu nennen. Erstere verpflichtet die Kommune zu einem jährlichen Bericht über die Wasserpreise und die Wasserqualität, letztere ergänzt die ‚Loi Sapin‘ für die Regelung der Delegationsvertragsbedingungen. Die lokalen Gebietskörperschaften müssen einen jährlichen ‚Compte Rendu Financier‘ (CRF) über jegliche, die Delegation

---

zu europaweiten Ausschreibungspflichten können zu einem Mehr an Wettbewerb führen. In: Libbe/Tomerius/Trapp 2002: 12.

<sup>253</sup> Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Wirtschafts- und Sozialausschuss: Die Preisgestaltung als politisches Instrument zur Förderung eines nachhaltigen Umgangs mit Wasserressourcen.

<sup>254</sup> Siehe Clarenc/Raymundie 1997: 289-319; Siehe Teissonnier-Mucchielli 2003: 388-413: Nationale und internationale Gesetzestexte, Verordnungen und Rechtsprechungen; Siehe: [URL: (<http://www.cace.fr/legislation/index.html>)] (Stand: 07.07.2007).

<sup>255</sup> Loi n°64-1245 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution, vom 16.12.1964.

<sup>256</sup> Loi n°92-3 vom 3.1.1992.

<sup>257</sup> Richtlinie 91/271/EG, vom 21.05.1991.

<sup>258</sup> Loi n°93-122 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, vom 29.1.1993.

<sup>259</sup> Loi n°95-101 relative au renforcement de la protection de l'environnement, vom 2.2.1995.

<sup>260</sup> Loi n°95-127 relative aux marchés publics et délégations de service public, vom 8.2.1995.

betreffenden Handlungen vorlegen und die Delegatare müssen ebenfalls jährlich berichten.

In **Deutschland** haben Bund und Länder weitreichende Legislativkompetenzen, was z. B. das Wasserhaushaltsgesetz, die Abwasserverordnung und das Abwasserabgabengesetz (bzw. Landeswassergesetze, Landeswasserabgabengesetze), die Festsetzung des Kommunalrechts (bzw. Gemeindeordnungen), die Verteilung der Kompetenzen zwischen Land und Kommune, das Konkurrenzrecht, die Anpassung an Europannormen und den nachhaltigen Schutz von Naturressourcen angeht. Hinzu kommen Regelwerke von Verbänden, die bundesweit agieren.<sup>261</sup> Ein wichtiges und schon erwähntes Gesetz ist der Paragraph 103 GWB. Da er kartellrechtliche Ausnahmen für Wasserversorgungsunternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit vorsieht, sind die „kommunale Wasserversorgung und Abwasserbehandlung die einzig noch verbleibenden Bereiche mit Gebietsmonopol“<sup>262</sup>. Es gibt keine konkreten Überlegungen dazu, die kartellrechtlichen Ausnahmevorschriften für die ausschließlichen Wegerechte im Bereich der Wasserversorgung zu streichen (Paragraphen 103, 103a GWB), durch die die Monopolstellung der Kommunen verloren gehen würde.

#### **4.3.3. Liberalisierung und Dereglementierung auf dem Wassermarkt**

Insgesamt wird die Europäische Union gerne als ‚Liberalisierer‘ bezeichnet. Zumindest legt sie im Rahmen des Binnenmarktes die Priorität auf Konkurrenz und spricht sich für eine strikte Definition des natürlichen Monopols aus, welches Infrastruktur und Betrieb trennt. Im Wassersektor ist in absehbarer Zeit nicht mit einer freien Wasserverteilungsmöglichkeit, wie etwa im Falle der Gas- und Stromversorgung, zu rechnen.<sup>263</sup> Wie wirken sich die dennoch vorhandenen Liberalisierungstendenzen auf den Wassermarkt aus?

##### **4.3.3.1. Reformdruck vor allem auf das deutsche Wassersystem**

Das ‚französische Modell‘ steht mit seiner Konkurrenz am Ende der Vertragszeit „vollständig in Einklang mit der aktuellen Tendenz der EU im Sinne einer stärkeren Liberalisierung“<sup>264</sup>. In Deutschland wird hingegen Kritik laut an den Stadtwerken u. a. wegen der fiskalischen Vorteile öffentlich-rechtlicher Unternehmen. Es gäbe

---

<sup>261</sup> Abwassertechnische Vereinigung (ATV), Deutscher Verein von Gas- und Wasserfachmännern (DVWK), Verein Deutscher Ingenieure (VDI).

<sup>262</sup> Gottschalk 2003: 210.

<sup>263</sup> Majer 2001: 121f.

<sup>264</sup> Teissonnier-Mucchielli 2003: 108.

„keinen Anreiz, die Kosten zu senken“<sup>265</sup>. Wenn der Reformdruck lediglich im deutschen System spürbar ist, wo liegen dann Möglichkeiten, Lösungsansätze zu übertragen und wäre dies überhaupt wünschenswert? Forschungsvorhaben und Analysen thematisieren Optionen für mehr Konkurrenz und dadurch erwartete Kostensenkungspotenziale. Die Herausforderungen kreisen um einen Wettbewerb im Markt und/oder einen Wettbewerb um den Markt.

Das Forschungsvorhaben des Bundesministeriums für Wirtschaft (BMWi) „Optionen, Chancen und Rahmenbedingungen einer Marktöffnung für eine nachhaltige Wasserversorgung“,<sup>266</sup> bekannt unter „Ewers-Gutachten“, spricht über die folgenden Möglichkeiten für einen **Wettbewerb im Wassermarkt**:<sup>267</sup> Erstens die Eigenversorgung, zweitens der freie Leitungsbau, drittens eine gemeinsame Nutzung schon vorhandener Netze durch Bau von Stichleitungen an den Versorgungsgebietsgrenzen, oder der Aufbau von konkurrierenden Netzen, viertens die Einschaltung von Zwischenhändlern zwischen Netzbetreiber und Kommune zur Bündelung der Nachfrage von Kunden, wodurch Spezialisierungs- und Größenvorteile ausgeschöpft werden könnten und fünftens der Zuschnitt von Versorgungsgebieten nach technisch-wirtschaftlichen Kriterien. Erwartet werden eine Konzentration auf der Anbieterseite und dadurch Größenvorteile. Technisch ist dies jedoch in der Wasserwirtschaft aus schon genannten Gründen nur bedingt realisierbar und daher unwahrscheinlich – in Frankreich, wie auch in Deutschland. Probleme bezüglich Haftungsfragen, Wartungs- und Instandsetzungskosten der Infrastruktur, Durchleitungsrechten und Kapazitäten wären kaum zu lösen.<sup>268</sup> In Deutschland stehen dem Wettbewerb im Markt zusätzlich zwei rechtliche Hindernisse im Weg: Einerseits die kartellrechtliche Möglichkeit nach Paragraph 103 GWB, dass Kommunen und Betreiber (öffentlich oder privat) ausschließliche Konzessionsverträge<sup>269</sup> und Demarkationsabsprachen<sup>270</sup>

---

<sup>265</sup> Hubertus Bardt, vom Marktliberalen Institut der deutschen Wirtschaft, in: Teures Trinkwasser, Verbraucher zahlen Hunderte Euro zu viel, Anselm Waldermann, Spiegel-Online, 29. Mai 2007. [URL: (<http://www.spiegel.de/wirtschaft/0,1518,484600,00.html>)] (Stand: 29.05.2007).

<sup>266</sup> BMWi 11/00.

<sup>267</sup> BMWi 11/00: 42ff.

<sup>268</sup> Libbe/Tomerius/Trapp 2002: 17.

<sup>269</sup> Verträge zwischen Gebietskörperschaften und Versorgungsunternehmen, in denen sich die Gebietskörperschaft verpflichtet, die Nutzung öffentlicher Wege für die Verlegung und den Betrieb von Leitungen zur unmittelbaren Versorgung von Endverbrauchern mit Wasser in ihrem Gebiet ausschließlich einem Unternehmen zu gestatten. In: BMWi 11/00: 14.

<sup>270</sup> Verträge zwischen Gebietskörperschaften und Versorgungsunternehmen oder zwischen Versorgungsunternehmen, die den Markt unter sich räumlich aufteilen, in denen sich eine Vertragspartei verpflichtet, die öffentliche Versorgung über feste Leitungswege mit Wasser in bestimmten Gebieten zu unterlassen. In: BMWi 11/00: 14.

schließen können. Andererseits kann eine Gemeinde, wenn sie die entsprechende Gemeindeordnung dazu ermächtigt, zusätzlich oder alternativ Anschluss- und Benutzungszwänge verhängen. Der Zusammenhang zwischen diesen beiden Hindernissen hat zur Folge, dass eine Aufhebung des Paragraphen 103 GWB, falls sie vollzogen werden sollte, kaum Auswirkungen haben wird. Der Wettbewerb im Markt ist damit keine echte Herausforderung.

Im Wassersektor ist vielmehr der **Wettbewerb um den Markt** realistisch und wird praktiziert. Es wird Konkurrenz um zeitlich befristete Monopole für den Betrieb in einem abgeschlossenen Gebiet eingeführt, was auch bei einer dezentralen Versorgungsstruktur zu Größenvorteilen führen und Chancen auf dem internationalen Markt verbessern kann. Das französische Beispiel zeigt, dass eine fehlende Konkurrenz auf dem Infrastrukturmarkt die Konkurrenz für den Betrieb der Infrastruktur nicht ausschließt.<sup>271</sup>

Druck auf das bestehende französische System besteht jedoch ebenfalls. Es hat sich nicht nur ein enges und mächtiges Wasseroligopol entwickelt, sondern auch die Verbesserung der Vertragsgestaltung ist eine Herausforderung. Lange Laufzeiten (mindestens zehn Jahre) machen Eingriffe seitens der öffentlichen Hand über lange Perioden schwierig.<sup>272</sup> Verträge müssen so formuliert werden, dass sie gleichzeitig eindeutig und flexibel sind, um bei veränderten Rahmenbedingungen angepasst werden zu können.<sup>273</sup> Ein weiterer Aspekt ist die Nähe der Delegation zur „öffentlichen Auftragsvergabe“ des Europarechts. Die Herausforderung für Frankreich besteht darin, so zu reformieren, dass sich die Delegation als eigenständige Technik etabliert und anerkannt wird.

Liberalisierungsgegner argumentieren mit dem Charakter des Wassers als Lebensmittel, einem hohen qualitativen Niveau, der Nichtsubstituierbarkeit des Gutes und der Tatsache, dass Liberalisierungserfahrungen aus anderen Sektoren wegen Umwelt- und Gesundheitsstandards nicht übertragbar sind. Wasser ist bereits als Basisdienstleistung, die eng mit der Umwelt verbunden ist, anerkannt und eine über die

---

<sup>271</sup> Teissonnier-Mucchielli 2003: 40.

<sup>272</sup> Beispiel der Vertragspraxis der Gelsenwasser AG in Deutschland, bei der das Unternehmen Eigentümer der Versorgungsnetze wird und Vertragsbedingungen und Laufzeiten von 30 bis 40 Jahren so gestaltet sind, dass die Gemeinden das Versorgungsverhältnis nicht mitgestalten.

<sup>273</sup> Libbe/Tomerius/Trapp 2002: 18.

schon bestehende Konkurrenz um Konzessionen hinausgehende Dereglementierung ist nicht zu erwarten.<sup>274</sup> Auch wenn das ‚französische Modell‘ nicht hundertprozentig überzeugt, weil nur der Betrieb ausgeschrieben werden kann (natürliches Teilmonopol) und Informationsasymmetrien bei Nachverhandlung und Neuausschreibung bestehen, ist es doch besser als kein Wettbewerb. Es stellt eine der Optionen dar, die unter 4.4. aufgezeigt werden.

#### 4.3.3.2. Auswirkungen von Liberalisierung

Auch ohne eine Änderung des Kartellrechts wandeln sich in Deutschland die Unternehmensstrukturen.<sup>275</sup> Wettbewerb wird als Möglichkeit gesehen, u. a. um haushaltstechnischen und demographischen Herausforderungen entgegenzusteuern.

Durch **Wettbewerb um den Markt** erwartet man Kostensenkungsdruck, rentable Unternehmen, Größenvorteile bei der Leistungserstellung sowie eine Steigerung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit. Hinzu kommt, dass ausländische und inländische Beispiele – das ‚französische Modell‘ und das niedersächsische Betreibermodell, welches zu über 50 Prozent Kosteneinsparungen gegenüber ursprünglich angesetzten Investitionskosten realisiert hat<sup>276</sup> – Erfahrungsbeispiele mit ‚best practices‘ bieten.

Vom **Wettbewerb im Markt** verspricht man sich, dass nur rentable Unternehmen im Markt bleiben und sich der Markt folglich konzentriert. Dort, wo Regulierungsbedarf besteht, sollen Monopolbereiche bestehen bleiben.

Wettbewerb beinhaltet auch ein Mehr an Transparenz, die zur Zeit bemängelt wird. Das Kostendeckungsprinzip gewährleistet dies schon, verhindert jedoch Quersubventionierungen innerhalb der vertikal integrierten Stadtwerke. Dadurch entsteht eine hohe Empfindlichkeit der öffentlichen Unternehmen, was Preisvariationen angeht, deren Ausmaß nicht bekannt ist. Werden die Nutzer ihren Konsum senken oder höhere Preise akzeptieren? Da beim Gut Wasser der Konsument sein Konsumverhalten eher nicht nach dem Preis anpasst bzw. anpassen kann, ist letzteres wahrscheinlicher. Für die Kommune bzw. den Dritten bedeutet dies, Preise stets zu rechtfertigen, eine weitere Herausforderung.

---

<sup>274</sup> Leban 1999: 19.

<sup>275</sup> Brackemann 2002: 105.

<sup>276</sup> BMWi 11/00: 57.

Wird das Delegations- bzw. Konzessionsmodell angenommen, muss das Problem der Nichtumkehrbarkeit einer Übertragung der Leistungserbringung an Dritte beachtet werden. Die Kommunen verlieren ihr Know-how und ggf. existieren lokale Wassergewinnungsgebiete nicht mehr, wenn der Dritte kostengünstigere Quellen entdeckt hat und nun bewirtschaftet und/oder die heute freiwillig respektierten Umweltleistungen aussetzt.<sup>277</sup> Eng damit verbunden sind Qualitätsstandards des Wassers, die eingehalten werden müssen.

Die ‚exception française‘, verstanden als staatliche Monopole, existiert auf der Ebene lokaler öffentlicher Dienstleistungen nicht. Dennoch stellt das dort entstandene und praktizierte ‚französische Modell‘ eine Ausnahme dar. Es ist weltweit einmalig. Außerdem werden für das Organisationssystem kaum Veränderungen erwartet, da die Gesetzeswelle Anfang der 1990er Jahre dem heutigen Europarecht vorausgeht. Auch ausländische Unternehmen können sich auf Delegationsausschreibungen bewerben, was allerdings wegen des weltweiten Leadership der französischen ‚Multi-Utility-Riesen‘ sowie auch der Unübersichtlichkeit des französischen Marktes kaum wahrgenommen wird.<sup>278</sup> Bedroht wird das Leadership – durch die Diskretion der französischen Unternehmen und wegen der Banalität des Produktes Wasser kaum bekannt<sup>279</sup> – aktuell hauptsächlich von innen: Durch die Liberalisierung verkleinern sich die Gewinnspannen, was weniger Mittel für Forschung freisetzt, der Trumpf der Unternehmen. Die größte Frage, die sich auch für den Fall einer Übernahme des Delegationsmodells in Deutschland stellt, besteht darin, wie die Kommunen die Kontrolle über die großen Unternehmen behalten bzw. zurückgewinnen können. Da anerkanntermaßen die kommunale Ebene am besten für die Leistungserbringung im Wassersektor geeignet ist, müssen ihre Steuerungs- und Kontrollfunktionen gestärkt werden. Die Handlungsoptionen sollen im Folgenden Abschnitt aufgezeigt werden.

#### **4.4. Handlungsoptionen der Kommunen**

In der Liberalisierung werden Gefahren für Qualität und Preise, Gesundheit, Umwelt, Versorgung und Beschäftigung gesehen. Welche Optionen bleiben den Kommunen, um ihrer Allgemeinwohlverpflichtung im Wassersektor bei gleichzeitiger Effizienzsteigerung nachzukommen? Die diskutierten Kriterien werden umfassend im Tagungsbericht des Halleschen Kolloquiums zur kommunalen Wirtschaft 2005 „Die

---

<sup>277</sup> Brackemann 2002: 114, 119.

<sup>278</sup> Meinung der Europäischen Kommission. In Teissonnier-Mucchielli 2003: 120.

<sup>279</sup> Camilleri 2006: 29.



Rolle der Kommunen in der Wasserwirtschaft“<sup>280</sup> dargestellt: Die Rechtfertigung kommunaler Wirtschaftstätigkeit; die Existenz von Größenvorteilen im Trinkwassersektor und ob damit eine Ausdehnung kommunaler Unternehmen auf nationaler und internationaler Ebene gerechtfertigt werden kann; Auswirkungen unterschiedlicher Organisationsstrukturen bzw. Rechtsformen auf die betriebliche Effizienz und Innovationsneigung in der Wasserwirtschaft; wirtschaftliche Probleme dünnbesiedelter Regionen bei zunehmender Ungleichheit in der Infrastrukturausstattung im Wasser- und Abwasserbereich; ein geeignetes Benchmarkingsystem als Wettbewerbsansatz, falls die Kommunen auch zukünftig für Wasserver- und Abwasserentsorgung zuständig sind und direkter Wettbewerb nicht möglich ist. Auf einige Punkte werden wir nun detaillierter eingehen.

#### 4.4.1. Kostensenkungspotenziale

Es ist zunächst fraglich, ob eine Privatisierung in Deutschland zu Kosteneinsparungen führen würde. Ein Gutachter prognostiziert ein Kosteneinsparungspotenzial von zehn bis 15 Prozent, welches jedoch auch durch eine Modernisierungs- und Qualifizierungswirtschaft erreichbar sei.<sup>281</sup> Diese **Modernisierung** kann durch **Kooperationen** von einer informellen Zusammenarbeit bis hin zur Fusion benachbarter Wasserver- und Abwasserentsorgungssysteme erfolgen, wobei die verwaltungsrechtlichen Gemeindegrenzen beibehalten werden können.<sup>282</sup> Beispiele sind der Zusammenschluss von Wasserwerken, um Verwaltungskosten zu sparen, von kleineren Versorgungsunternehmen zu Zweckverbänden bzw. Wasser- und Bodenverbänden, kommunalwirtschaftliche Querverbände, public private partnerships, etc. Diese Debatte entspricht Forderungen in Frankreich, wonach interkommunale Zusammenarbeit den Kommunen eine bessere Stellung anlässlich von Delegationsverhandlungen mit den mächtigen Oligopolisten verschaffen würde. Kritiker bemängeln einen mit den Zusammenschlüssen verbundenen Beschäftigungsrückgang. Allerdings sind aktuell in Deutschland lediglich 100 000 Beschäftigte im Wassersektor zu verzeichnen,<sup>283</sup> so dass Rationalisierungspotenziale gering sind. Außerdem müsste bei einer Übernahme durch Dritte zunächst eine Arbeitsplatzgarantie gegeben werden. Letzt-

---

<sup>280</sup> Haug/Nerré 2005: 322.

<sup>281</sup> Gottschalk 2003: 211.

<sup>282</sup> Unterrichtung durch die Bundesregierung, Bericht der Bundesregierung zur Modernisierungsstrategie für die deutsche Wasserwirtschaft und für ein stärkeres internationales Engagement der deutschen Wasserwirtschaft, Deutscher Bundestag, Drucksache 16/1094, 16.03.2006 (im Folgenden: Modernisierungsstrategie 2006).

<sup>283</sup> Bohle Zeller 2006: 16.

endlich steht diese Modernisierungslösung kaum zur Debatte, weil kommunale Entscheidungsträger ihre eigenen Interessen nicht aufgeben und daher tendenziell nur bedingt in eine Zusammenarbeit einwilligen.<sup>284</sup>

Weitere Kostensenkungspotenziale in Deutschland werden in einer **steuerlichen Gleichbehandlung** von Wasserver- und Abwasserentsorgung gesehen. Der Koalitionsvertrag der aktuellen Regierung von 2005 schreibt jedoch die Beibehaltung des Steuerprivilegs für Abwasser vor.<sup>285</sup> Damit bleibt die rechtliche Unterscheidung zwischen Abwasserentsorgung als hoheitliche Aufgabe und Trinkwasserversorgung als wirtschaftliche Tätigkeit der öffentlichen Daseinsvorsorge vorerst bestehen.

Auch eine mögliche Lockerung des **kommunalwirtschaftlichen Örtlichkeitsprinzips** könnte Kostenvorteile schaffen.<sup>286</sup> Wenn ein kommunales Unternehmen auch außerhalb des Gemeindegebietes tätig werden darf, kann es Größenvorteile nutzen und überhaupt erst regional, national oder international tätig werden – was gefördert werden sollte.<sup>287</sup> Damit werden Anreize geschaffen, effizient zu arbeiten und damit wettbewerbsfähig zu sein.

Was die **Rechtsform** angeht, gehen die Meinungen der Auswirkung auf die Effizienz auseinander. Kletzan spricht sich gegen einen Zusammenhang zwischen Rechtsform und Effizienz aus und stellt eher auf die Siedlungsdichte ab. Haug hingegen stellt fest, dass die Rechtsform dahingehend entscheidend ist, dass kommunale Wasserversorgungsunternehmen in privater Rechtsform wesentlich effizienter sind als die Vergleichsgruppe der Zweckverbände. Daraus schließt er, dass eine „geringere demokratische Kontrolle sich nicht negativ auf die betriebliche Effizienz auswirkt, sondern eher fördernd“.<sup>288</sup> Schließlich stellt Haug fest, dass Größenvorteile im Wassersektor nicht nachweisbar sind.<sup>289</sup>

Die Optionen zur Kostensenkung sind vielfältig und werden kontrovers diskutiert.

---

<sup>284</sup> Majer 2001: 114.

<sup>285</sup> Modernisierungsstrategie 2006: 8.

<sup>286</sup> Beschränkung der wirtschaftlichen Tätigkeit einer Gemeinde auf ihr Gemeindegebiet.

<sup>287</sup> Bohle Zeller 2006: 17.

<sup>288</sup> Haug/Nerré 2005: 323.

<sup>289</sup> Ebd.: 324.

#### 4.4.2. Kommunale Wirtschaftstätigkeit und Organisationsstrukturen

Die französische Debatte dreht sich um Verbesserungsmöglichkeiten des Delegationssystems. Im Mittelpunkt steht die **Stärkung der lokalen Gebietskörperschaften** gegenüber der Delegatare in jeder Verhandlungsphase. Unter anderem soll dies dadurch geschehen, dass die Auswahl des jeweils besten Angebots explizit gesetzlich festgeschrieben wird. Hinzu kommen eine Verkürzung der Vertragsdauer, um den Wettbewerb möglichst groß zu halten und möglichst viel Flexibilität zu bewahren sowie ein besseres Informationsangebot für die Verbraucher. Zur Unterstützung der Kommunen hat die „Association des maires de France“ (Bürgermeistervereinigung Frankreichs) den Verein „service public 2000“ gegründet, der als unabhängige Beratungsinstanz Sachverständigeninformationen und Vergleiche zu Preisen und Qualität bereitstellen soll. Diese Beratungsinstanz ist allerdings kostspielig und ihre Unabhängigkeit von den Oligopolisten ist nicht sicher.

In Deutschland wurde vorgeschlagen, die Landeswassergesetze so zu ergänzen, dass bei einer Übertragung der Wasserversorgung auf Dritte die Gemeinde trotzdem Zugriff auf die Versorgungsanlagen hat. Dies wäre eine gesetzliche Lösung.

Ein weiterer Punkt der französischen Auseinandersetzung liegt im Problem der **Zielverträge** bei der Delegation. In Deutschland wird gerade deshalb die Ausschreibung befürwortet, weil die Kommunen sich dadurch in ihre Gewährleistungsverantwortung zurückziehen können und die Vollzugsverantwortung Dritten übertragen. Dabei geht man davon aus, dass Unternehmen, um wettbewerbsfähig zu sein, unabhängig von politischer Einflussnahme agieren können müssen. Ihre Existenzberechtigung befindet sich im Subsidiaritätsprinzip. Die Kommunalaufsicht (Regulierung) verändert sich dadurch von einer Verfahrens- zu einer Ergebnisorientierung, denn die Zielverträge lassen Mittel, mit denen die Dienstleistung erbracht werden soll, offen.<sup>290</sup> In Frankreich geht die Tendenz zu einer größeren Kontrolle der finanziellen Mittel und zu einer schwächeren Ausprägung der Kontrolle der erbrachten Leistungen. Dies sollte rückgängig gemacht werden, denn Zielverträge sind dafür da, dass ein Unternehmen mit selbst gewähltem finanziellem Aufwand die festgeschriebenen Zielsetzungen erfüllt, die ihrerseits kontrolliert werden. Nicht die finanziellen Mittel sollten kontrolliert werden, sondern die Ergebnisse.<sup>291</sup>

---

<sup>290</sup> Vesper 2002: 155f.

<sup>291</sup> Guérin-Schneider/Nakhala 2000.

Schließlich soll der Direktbetrieb in Frankreich durch eine Modernisierung der Buchhaltung im Regiebetrieb als wahre Alternative möglich werden. In Deutschland ist ein umgekehrter Trend festzustellen. Immer mehr private Dritte werden in Form von Minderheitsbeteiligungen oder befristeten Betreiberverträgen in Dienstleistungsunternehmen eingebunden. Auf diese Weise wird von privatem finanziellem und technischem Potenzial profitiert, gleichzeitig verbleibt die Kontrolle über die Leistungserbringung aber bei der öffentlichen Hand. Außerdem schlägt der Ewers-Bericht<sup>292</sup> vor, dass der Landesgesetzgeber für unwirtschaftliche Versorgungsstrukturen Ausschreibungspflichten auferlegen könnte.

Am ‚französischen Modell‘ kann die Aussage, dass **unternehmerische Orientierung** (nicht aber Liberalisierung) Innovation und Kostenersparnisse ermöglichen, überprüft werden. Im Bezug auf Innovation ist die starke Position der französischen Spezialisten unbestritten. 10 000 große Trink- oder Abwasserinstallationen in Europa wurden von französischen Unternehmen entwickelt, realisiert und manchmal sogar betrieben und über eine Milliarde Menschen auf der Welt profitieren von französischen Technologien. Im April 2001 wurde beispielsweise zum ersten Mal die komplette Verwaltung der Stadtwerke Görlitz in Sachsen einer nicht-deutschen Gruppe (Veolia) übertragen. Diese Übertragung mag zwar Kostenersparnisse für die Gemeinde bedeuten – sonst hätte sie die Verwaltung der Stadtwerke nicht übertragen – muss jedoch nicht zwingend für niedrigere Verbraucherpreise stehen (siehe 4.2.1.2.).

Insgesamt sind damit, in Bezug auf das Delegationsmodell einige gegenläufige Trends in Frankreich und Deutschland zu erkennen. Dies zeugt davon, dass das ‚französische Modell‘ nicht starr ist, sondern sich in einer stetigen Entwicklung befindet und Verbesserungs- und Anpassungsmöglichkeiten offen hält.

#### **4.4.3. Benchmarking**

Um den letzten Punkt des Tagungsberichtes aufzugreifen, ist ein Wettbewerb im Markt, wie bereits erwähnt, kaum denkbar.<sup>293</sup> Möglich wären Konkurrenzleitungen zu einzelnen industriellen Großabnehmern, die Ausweitung der Fernwasserversorgung oder die Einspeisung mehrerer Versorger in ein Verbundnetz. Letzteres ist ak-

---

<sup>292</sup> Siehe Fußnote 266.

<sup>293</sup> Mark Oelmann, Ulrich Scheele, in: Haug/Nerré 2005: 324f.

tuell aus hygienisch-technischen Gründen nicht praktikabel und auch die Fernwasserversorgung ist umstritten. Neben dem Wettbewerb um den Markt, dem Ausschreibungswettbewerb um zeitlich befristete Konzessionen für einen monopolistischen Betrieb von Wasserver- und Abwasserentsorgungssystemen, gewinnt das Benchmarking als Wettbewerbsansatz an Bedeutung.<sup>294</sup> Wird durch Benchmarking einmal Wettbewerb hergestellt, muss seine Rolle allerdings neu bewertet werden, denn der Wettbewerb um Konzessionen wird in offenen Märkten als wirkungsvoller anerkannt.

Benchmarking funktioniert über einen Wirtschaftlichkeitsvergleich und einen Vergleich anderer Leistungsmerkmale<sup>295</sup> zwischen Versorgungsunternehmen. Angeregt wurde diese Methode in Deutschland, weil keine Datentransparenz über die Branche existiert, eine größere Transparenz jedoch Anreiz zu mehr Effizienz ist, die Reputation steigern könnte und sogar – im Sinne einer Androhung von Regulierung – Liberalisierungsdiskussionen vermeiden könnte.

Im deutschen Wassermarkt funktioniert das Benchmarking zur Zeit anonym und nicht verpflichtend, was Für- und Gegensprecher findet. Die Verpflichtung für die Spitzenverbände, einen jährlichen Bericht über die Wasserbranche herauszugeben,<sup>296</sup> wird als Schritt in die richtige Richtung angesehen. Erstmals erschien das ‚Branchenbild für die deutsche Wasserwirtschaft‘ für das Berichtsjahr 2005. Im November 2005 brachten DVGW und DWA mit BWG und VKU zudem einen Leitfaden ‚Benchmarking für Wasserversorgungs- und Abwasserbeseitigungsunternehmen‘ heraus, der Unternehmen der Branche bei der ‚Organisation und Durchführung von Benchmarkingprojekten‘ unterstützt.

In Frankreich wird Benchmarking als Instrument zur Verbesserung der Informationsbasis von Kommunen genutzt.

Es stellt sich die Frage, welche Strategien die beiden Länder aus diesen verschiedenen Handlungsoptionen heraus entwickeln?

---

<sup>294</sup> Siehe BMWi 11/00; Wasserleitfaden des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit 2005; Modernisierungsstrategie 2006; u. a.

<sup>295</sup> Kriterien der International Water Association (IWA): Versorgungssicherheit, Qualität, Kundenservice, nachhaltiger Betrieb, Wirtschaftlichkeit.

<sup>296</sup> Modernisierungsstrategie 2006: 7.

#### **4.5. Handlungsstrategien französischer und deutscher Kommunen im Wassermarkt**

Abschließend sollen Trends, die sich im französischen und deutschen Wassermarkt abzeichnen, genannt werden:

- Stadtwerke tendieren, um ihre Effizienz zu steigern und damit Forderungen zu Preissenkungen gerecht zu werden, zu einem Mehr an Wettbewerb durch Ausschreibungen und Konzessionsvergabe einerseits und durch Benchmarking-Strategien andererseits.
- Frankreich setzt sich in europäischem Rahmen dafür ein, sein ‚französisches Modell‘ der Delegation als eigenständiges Modell anerkennen zu lassen und Unterschiede gegenüber der einfachen öffentlichen Ausschreibung herauszustellen, die die EU vorschreibt. Dies weiter zu beobachten ist dahingehend interessant, ob deutsche Reformtrends eher in Richtung des ‚französischen Modells‘ oder der ‚einfachen‘ öffentlichen Ausschreibungen gehen. Ein Anzeichen für Ersteres ist, dass Deutschland sich in Richtung Zielvertrag bewegt (auch wenn Frankreich selbst sich davon entfernt).
- Das ‚französische Modell‘ soll einerseits um Beratungsinstanzen bereichert werden, die den Kommunen bei der Delegationsvergabe beratend zur Seite stehen, was aktuell noch Schwierigkeiten bereitet. Andererseits wird die Vertragsgestaltung verbessert, um die Balance zwischen Eindeutigkeit und Flexibilität zu optimieren.
- Die Stadtwerke sind interessant für ‚Multi-Utility-Riesen‘, weil sie vertikal integriert sind, verstärkt privatrechtliche Elemente annehmen (getrennte Buchführung, bieten dem „Bürger-Nutzer-Kunden“ Servicedienstleistungen an, etc.) und sich privatem Kapital öffnen (sie nehmen verstärkt die Rechtsform einer GmbH oder AG an, gehen öffentlich-private Partnerschaften ein, etc.).
- In beiden Ländern werden interkommunale bzw. -regionale Kooperationen als Handlungsoption anerkannt, setzten sich in der Praxis jedoch nur langsam durch. Der Gegensatz besteht darin, dass Zusammenschlüsse den Kommunen in Frankreich mehr Macht gegenüber den Großunternehmen verschaffen würden, deutsche Stadtwerke aber attraktiver für eine Übernahme gerade von den großen Unternehmen werden.

Es fällt auf, dass vor allem in Deutschland ein Reformdruck wahrzunehmen ist, auf den mit stark vom ursprünglichen Organisationssystem der kommunalen öffentlichen

Unternehmen abweichenden Tendenzen reagiert wird. In Frankreich entspricht die Strategie von Verbesserung und Anpassung des Delegationssystems an aktuelle Gegebenheiten dem ursprünglichen Konzept des ‚französischen Modells‘.

## 5. Fazit

Die unten stehende Synopse gibt anhand von ausgewählten Kriterien einen vergleichenden Überblick über öffentliche Dienstleistungen in Frankreich und Deutschland. Abschließend werden wichtige Entwicklungstrends der beiden Konzepte service public und Daseinsvorsorge sowie auch deren Organisationssysteme aufgegriffen und entwickelt.

Frankreich	Deutschland
<b>Kriterium</b>	
<b>Prinzip: soziale Kohäsion</b>	
Prinzip des service public. <sup>297</sup>	Art. 20 I GG (Sozialstaatsprinzip). Quersubventionen.
<b>Staatsform</b>	
Zentralstaat mit langsamer Dezentralisierung seit 1982 (der Wassersektor ist von vorne herein dezentral organisiert).	Föderalstaat (macht sich auch im Wassersektor bemerkbar).
<b>Rechtliche Grundlage für die Zuständigkeit der Kommunen</b>	
Art. 72 der Verfassung: Prinzip der lokalen Autonomie. Finanzielle Unabhängigkeit der Delegationen löst Finanzierungsschwierigkeiten der Kommunen.	Art. 28 Absatz 2 GG: kommunale Selbstverwaltung. Finanzielle Abhängigkeit von Bund und Ländern.
<b>Anteil öffentlicher Akteure</b>	
Niedrig.	Hoch.
<b>Beteiligung privatrechtlicher Akteure</b>	
Hoch.	Niedrig.
<b>Dienstleister</b>	
Große private Gruppen, ‘Multi-	Stadtwerke, von 900 sind noch 500 in

<sup>297</sup> „Die Sakralisierung des service public in Frankreich macht seine notwendige Modernisierung noch schwieriger.“ In: Winckler 1999: 22.

Utilities’.	kommunalem Mehrheitsbesitz.
<b>Konkurrenz</b>	
Niedrig.	Klein.
<b>Investitionen</b>	
Banken treten an die Stelle der privaten Betreiber, die ihrerseits schon an die Stelle des Staates getreten waren, um die services publics zu finanzieren. „Die Bank ist der neue Schiedsrichter des Managements vom service public.“ <sup>298</sup>	Private Dritte werden einbezogen.
<b>Trend</b>	
Bedrohung des französischen Leaderships von innen, durch die eigene Stärke: Export des Modells führt zu internationaler Konkurrenz für die französischen Gruppen.	Veränderung durch mehr privatrechtliche Elemente
<b>Reform</b>	
Ungleichgewicht zwischen den starken Betreibern und den lokalen Gebietskörperschaften. 1 Million Stellen hängen von der Reform der services publics ab. <sup>299</sup>	Ggf. verpflichtendes Benchmarking. Ggf. Lockerung des Örtlichkeitsprinzips.
<b>Perspektiven</b>	
<p>Europa „darf sich nicht auf eine negative Definition öffentlicher Dienstleistungen beschränken, sondern muss einen eigenen Wert auf der Grenze zwischen privatem und öffentlichem Sektor definieren“.<sup>300</sup> Frankreich versucht, darauf durch Verbesserung und Export des ‚französischen Modells‘ Einfluss zu nehmen. In seiner aktuellen Fassung treten verschiedene Schwierigkeiten auf: Der Begriff ist unübersetzbar und der service public ist so ausgefeilt und stark entwickelt, dass die Konfrontation in Europa groß sein wird. Stoffaës schlägt dazu vor, zunächst ein klareres und legitimes Konzept der DawI in Europa zu formulieren und anschließend eigene Konzepte mit denen der Partner zu vergleichen. Man wird feststellen, dass man aufgrund der ähnlichen Vergangenheit weniger weit voneinander entfernt ist, als man zunächst annimmt.<sup>301</sup> In Deutschland besteht die Perspektive in einer</p>	

<sup>298</sup> Guénaire 2005: 59.

<sup>299</sup> Stoffaës 1995a: 36.

<sup>300</sup> Guénaire 2005: 61.

<sup>301</sup> Stoffaës 1995a: 32ff.



Öffnung für Kooperationen, Transparenz und Wettbewerb allgemein. Eine *Übertragung* des ‚französischen Modells‘ auf Deutschland ist kaum vorstellbar. Vertrauen und Akzeptanz sind in Frankreich gewachsen. Es ist fraglich, ob das Modell in Deutschland angesichts der schon vorhandenen großen Firmen, die sich ihrerseits an regionale Gegebenheiten und Bedürfnisse anpassen, funktionieren könnte.

In Europa besteht insgesamt eine erste Tendenz hin zu mehr **privaten** Unternehmen. Die Kontrolle bleibt hingegen öffentlich. Kommunen sind chronisch unterfinanziert und in Deutschland für Investitionen abhängig von den Ländern. Nicht nur die Einbindung privater Dritter, sondern auch ein dynamisches Wirtschaftswachstum kann helfen, Reformen zu einer größeren finanziellen Eigenständigkeit der Kommunen voranzubringen.<sup>302</sup>

**Kooperationen** auf regionaler Ebene und möglicherweise Quersubventionierungen zwischen Kommunen oder Departements könnten eine Antwort auf die genannten Herausforderungen sein. Speziell auch durch einen dezentralen Staatsaufbau – der in Deutschland unbestritten ist und in Frankreich im Wassersektor ebenfalls besteht – kommt die Tatsache zum Tragen, dass „Gemeinden ausschließlich lokale Interessen verfolgen und sich kaum von makroökonomischen Notwendigkeiten leiten lassen“<sup>303</sup>. Problematisch für Kooperationen ist auch der „Machtverlust“ für die einzelne Kommune. Dabei könnte der Zuschnitt nach Versorgungsgebieten anstatt nach verwaltungsrechtlichen Aspekten – wie er in Frankreich durch die ‚Comités de bassin‘ schon praktiziert wird – Vorteile bringen.

Die Gleichbehandlung von Wasserver- und Abwasserentsorgung, um mögliche Kostenvorteile im Verbund nutzen zu können, ist umstritten. Bisher stellen sie zwei getrennte Dienstleistungen dar. Dies ist zwar eine Besonderheit des Wassersektors, behindert die französischen „Multi-Utilities“ und den „Konzern Stadt“<sup>304</sup> jedoch daran, die Dienstleistungen als Paket mit anderen kommunalen öffentlichen Dienstleistungen anzubieten.

Durch einen sinkenden Wasserverbrauch und einen ungleichen regionalen Konsum aufgrund von sozialen und demographischen Entwicklungen entstehen technische

---

<sup>302</sup> Siehe Vesper 2002: 168-173.

<sup>303</sup> Vesper 2002: 154.

<sup>304</sup> Edeling 2001: 12; Libbe/Tomerius/Trapp 2002: 9.

und hygienische Probleme für die Wasserwirtschaft. Beunruhigend im Hinblick auf mögliche Investitionskosten und strukturelle Veränderungen der Wasserversorgung ist auch, dass aus moralischen Gründen erste Forderungen nach getrennten Leitungen für Trinkwasser- und Brauchwasserversorgung laut werden, z. B. in den Niederlanden. Dies muss beobachtet werden.

Zwischen einem unwahrscheinlichen Wettbewerb im Markt und einem angestrebten Wettbewerb um den Markt, gibt es die Methode Benchmarking. Sie kann eine wertvolle Übergangslösung auf dem Weg zum Wettbewerb sein und gleichzeitig unabkömmliche Informationsstrukturen schaffen.

Eine zweite Tendenz in Europa besteht in der Beanstandung der öffentlichen Strukturen in einigen Ländern, die politischem Druck und finanziellen Zwängen der Kommune ausgesetzt sind, wie z. B. in Deutschland und Italien. Der Export des ‚französischen Modells‘ kann eine Lösung sein:

„[E]ntre le tout municipal et le tout privé, la solution française pourrait témoigner de l'intérêt d'une voie moyenne remarquablement bien adaptée à la gestion des services de l'eau et de l'assainissement“<sup>305</sup>.

---

<sup>305</sup> Teissonnier-Mucchielli 2003: 109.

## Table de matières

1. Introduction .....	74
2. Notions et concepts .....	77
2. 1. Entre service public, Daseinsvorsorge et public utilities .....	77
2. 2. Le ‘service public à la française’ – Plus que la Daseinsvorsorge ?.....	78
2. 3. Particularités des services publics .....	80
3. Services publics locaux en France et en Allemagne – Une comparaison de systèmes d’organisation .....	81
3.1. Services publics locaux – Gestion déléguée versus Stadtwerke ? .....	81
3. 1. 1. La gestion directe .....	82
3. 1. 2. La gestion indirecte .....	82
3.2. Services publics et économie de marché.....	84
3.2.1. Le débat de la libéralisation – Moins d’Etat pour plus d’efficacité ?.....	84
3.2.2. La re-régulation – De nouveaux mécanismes de contrôle d’un acteur changé.....	85
3.3. Options d’action pour les communes – Vue d’ensemble des réactions .....	86
4. Le marché de l’eau – Une exigence pour les services publics locaux .....	87
4.1. Spécificités du secteur de l’eau .....	88
4.2. Formes d’organisation.....	88
4.3. Exigences pour la future garantie de l’approvisionnement et de l’assainissement en eau .....	89
4.4. Options d’action des communes .....	89
4.5. Stratégies d’action des communes françaises et allemandes sur le marché de l’eau.....	90
5. Conclusion.....	90

## 1. Introduction

Cette analyse comparative franco-allemande des services publics<sup>306</sup> au niveau local reprend le débat sur le fait de savoir s'il s'agit d'une activité exclusivement régaliennne et publique ou d'une activité pouvant être assurée par un acteur privé. La discussion s'accroît dans le cadre du débat autour du marché européen des services et tourne autour de plusieurs axes qui vont également structurer cette étude. L'exemple du secteur de l'eau permettra d'étayer les concepts respectifs ainsi que la théorie et enfin de développer d'éventuelles solutions aux exigences contemporaines.

Tout d'abord, la richesse du vocabulaire utilisé en Europe pour dénommer ce que sont les services publics en France. S'enchaînent les concepts correspondants avec les exigences du service qui en découlent. L'analyse au niveau local permettra de mieux comprendre ces concepts englobants ainsi que de rompre avec la dimension locale des services publics souvent mal ou pas du tout comprise.

Liés étroitement aux concepts, les systèmes d'organisation des services publics en France et en Allemagne représentent chacun une des différentes formes d'organisations européennes qui existent pour la gestion locale. De plus, l'exemple des services publics d'eau et d'assainissement, étant établis au niveau local dans chacun des deux pays, représente une caractéristique spécifique des systèmes d'organisation de services publics respectifs. En France, le secteur est représentatif pour ce que l'on appelle le « second modèle [de services publics] »<sup>307</sup>, le modèle de la gestion déléguée, qui est bien distinct du modèle de monopole national généralement associé aux services publics.<sup>308</sup> En Allemagne, les services d'eau et d'assainissement font partie des fameuses Stadtwerke, entreprises publiques gérant les différents services publics de façon verticalement intégrée. Une comparaison des systèmes permettra ensuite, d'analyser combien ils sont concernés par des processus de changement et un possible besoin de réforme.

Methodologie : Ce travail comparatif vise à analyser la richesse de manière **théorique** et **empirique** le domaine des services publics en France et en Allemagne et plus précisément dans le secteur de l'approvisionnement en eau potable et de l'assainissement. Les systèmes d'organisation respectifs seront traités de façon

---

<sup>306</sup> 'Daseinsvorsorge' ou plutôt 'öffentliche Dienstleistungen'.

<sup>307</sup> Stoffaës 1995a.

<sup>308</sup> Winckler 1999 : 21.

**descriptive**, ainsi qu'une partie des exigences du secteur, l'autre partie étant théorique (réglementation). **L'exemple** du secteur de l'eau permettra d'étayer, de concrétiser et de vérifier les présupposés théoriques et empiriques.

A partir du débat déjà cité du secteur public contre le secteur privé repris par ce travail, d'autres **questions posées en sciences politiques** guident l'analyse. J'en citerai trois ici :

1. De par l'intégration européenne, choisie par les états membres, ces derniers ont également opté pour l'ouverture du marché (libéralisation). Etroitement lié à cela mais bien à distinguer la déréglementation (angl. 'deregulation'). Dans les secteurs proches de l'Etat – comme les services publics le sont – ceci ne veut pour autant pas dire « Moins » d'Etat, mais seulement un Etat différent (ré-régulation).<sup>309</sup>
2. Un autre aspect concerne le débat sur l'origine des tensions au sujet de la réforme au niveau communal. Est-elle d'ordre économique et financier, technique ou idéologique, politique ou social et provient-elle de facteurs internes ou est-elle imposée par l'extérieur ?<sup>310</sup>
3. A côté de l'importance scientifique du sujet, nous constatons une portée politique. Des décisions de réforme ont un impact direct sur la vie collective et doivent toujours être justifiées. Ici se manifeste une dépendance importante des particularités des différents secteurs de services publics.<sup>311</sup>

Délimitation du champ d'analyse : Nous traiterons uniquement les cas de la France et l'Allemagne, le niveau communal et le secteur de l'eau et de l'assainissement. Le cadre de l'analyse est formé par des théories ainsi que des tendances de libéralisation et de modernisation en lien avec les services publics. Les aspects historiques et sociopolitiques resteront en arrière. De même pour l'influence de la législation européenne ainsi que les aspects environnementaux, qui ne vont pas être particulièrement analysés.

---

<sup>309</sup> Grande 1994 ; Majone 1994 ; Martinand/Lorenzi 1995 ; Boiteux 1996 ; Thatcher 1997 ; Kirat 1998 ; Eberlein 1999 ; Grande/Eberlein 1999 ; Bergougoux 2000 ; Growitsch/Krap 2006 ; Hartenberger 2007, et autres.

<sup>310</sup> Boiteux 1999 ; Frison-Roche 1999 ; Bauby 2002 ; Ambrosius 2003 ; Teissonnier-Mucchielli 2003 ; Grande 2005 ; Kellermann 2007.

<sup>311</sup> Grande/Schneider 1991 ; Grande 1994 ; Boiteux 1996 ; Thatcher 1997 ; Bourgeois 2001 ; Schneider 2001 pour le secteur de la poste et des télécommunications. Boiteux 1996 ; Thatcher 1997 ; Grande/Eberlein 1999 pour le secteur de l'électricité et les transports, etc.

Questions clefs : Les résultats généraux que souhaite donner ce travail portent sur :

- Les différences fondamentales entre les concepts du service public et de la 'kommunale Daseinsvorsorge' en France et en Allemagne, particulièrement d'un point de vue critique envers une 'exception française' ou une 'exception allemande' en ce qui concerne la réalisation publique ou privée de services publics.
- La forme d'organisation actuellement en place dans les deux pays ainsi que les évolutions que l'on peut constater et les perspectives qui peuvent être proposées.

Dans ce contexte, on se posera particulièrement la question de savoir :

- Si les communes peuvent maîtriser libéralisation et privatisation de manière à assurer l'intérêt général et la cohésion sociale, une baisse des prix et le maintien de la qualité, la consolidation du budget communal et la compétitivité internationale ainsi que, de moindre importance pour notre analyse, le respect de normes environnementales ?
- Comment la réglementation s'effectue-t-elle au niveau communal ? Quelles possibilités de contrôle s'offrent aux systèmes communaux pour assurer une réglementation effective ?
- Quels avantages et désavantages posent les deux systèmes en évolution, quelles options d'action sont envisageables et comment pouvons-nous évaluer des stratégies d'action et les améliorer ?

Concept : L'**analyse** s'effectuera en **trois temps** : D'abord, nous verrons les formes d'organisation des services publics qui existent dans les deux pays. Ensuite sera posée la question des nouvelles exigences et des pressions pouvant conduire vers des réformes. A partir de ces formes d'organisation pratiquées en France et en Allemagne, nous développerons enfin les options d'action respectives qui se proposent aux deux systèmes en l'état actuel. Ce sont donc **deux objectifs** qui guident l'étude. Premièrement, repérer différences et ressemblances entre les deux pays ainsi qu'avantages et inconvénients des systèmes en place, pour pouvoir en déduire les options de réaction à des insatisfactions ou des besoins de réforme. Deuxièmement, il s'agira de dégager les stratégies entamées pour les évaluer et repérer des besoins d'amélioration.

## 2. Notions et concepts

Ce chapitre traite de la multitude des notions et concepts de services publics. Dans l'objectif de les classer, nous verrons des ressemblances ainsi que des différences selon les traditions, exigences, niveaux de gouvernement, le secteur, etc. Tout ceci dans le cadre de la tension entre souveraineté étatique et marché. Notre intérêt est non seulement de donner une vue d'ensemble des termes utilisés avec leurs origines, mais aussi de montrer les spécificités françaises ainsi que de donner quelques définitions et des pistes de réflexion sur le concept. Le but général étant de bien distinguer les notions et concepts qui forment la base du service public analysé dans ce travail.

### 2. 1. Entre service public, Daseinsvorsorge et public utilities

Nous faisons face en Europe, à une multitude de notions pour désigner ce qui est connu comme service public en France.

En **Allemagne**, la 'kommunale Daseinsvorsorge'<sup>312</sup> est un terme technique de droit administratif, développé par Ernst Forsthoff à la fin des années 1930. Le concept n'est connu qu'au niveau local et correctement utilisé, le terme n'équivaut que de loin à ce qui se cache derrière le service public.<sup>313</sup> L'idée est pourtant la même : les communes ont la charge d'« approvisionner tous les citoyens de façon régulière et à des conditions égales et avantageuses »<sup>314</sup> avec des services. La Daseinsvorsorge suit également des principes comparables à ceux du service public français (égalité, continuité, adaptabilité).<sup>315</sup> Le contenu du concept allemand reste parfois dans le flou.<sup>316</sup>

Les **pays anglo-saxons** utilisent le terme 'public utilities' ou encore 'public service' pour désigner ce qu'ils entendent par service public. Sans détailler plus le concept anglo-saxon, il faut savoir qu'il diffère beaucoup des systèmes français et allemand et qu'il a été privatisé en grandes parties dans les années 1980.

Au niveau de l'**Union européenne** (UE) encore, on parle de 'services d'intérêt (économique) général' (SI(E)G)<sup>317</sup>. Ce sont des services marchands (SIEG) voire

---

<sup>312</sup> Terme intraduisible en français qui donne « services de prévoyance » en traduction littérale.

<sup>313</sup> Berschin 2000 : 8.

<sup>314</sup> Ebd. : 6.

<sup>315</sup> Winckler 1999 : 25.

<sup>316</sup> « Man kann beobachten, dass der Begriff 'Daseinsvorsorge' besonders im Zusammenhang mit gemeindlichen Versorgungsunternehmen mit einer gewissen Selbstverständlichkeit verwendet wird, ohne dass klar hervortritt, welche Relevanz er besitzen soll. ». Dans : Püttner 2002 : 35.

<sup>317</sup> En allemand : Dienstleistungen von allgemeinem (wirtschaftlichem) Interesse.

non-marchands (SIG) effectués dans l'intérêt de la société concrétisés dans le livre vert<sup>318</sup> et blanc<sup>319</sup> de la Commission européenne respectivement de 2003 et de 2004. Enfin, un service universel,<sup>320</sup> introduit par un rapport de la Commission européenne de septembre 1993 en accompagnement de la libéralisation du secteur des services, est fixé tel que chacun doit en permanence avoir accès à un noyau de services d'importance essentielle, garantis en qualité et proposés à un prix convenable afin d'assurer la cohésion sociale.

## 2. 2. Le 'service public à la française' – Plus que la Daseinsvorsorge ?

La notion étant relativement claire et connue par les citoyens français – même s'il est impossible de donner une définition unique – ne l'est pas pour autant à l'étranger. Ceci mène à une certaine incompréhension de la conception française,<sup>321</sup> c'est pourquoi nous y attacherons par la suite plus d'attention.

La définition selon Léon Duguit, cofondateur de la théorie juridique du service public, pose ce dernier comme « toute activité dont la production doit être assurée, réglée et contrôlée par les gouvernants puisque la production est indispensable pour la réalisation et le développement de l'interdépendance sociale et puisque la production ne peut être réalisée complètement sans intervention gouvernementale »<sup>322</sup>.

Notons les points embrouillant du concept français :

- Le terme service public a plusieurs significations bien distinctes (ne pas à confondre avec le 'öffentlicher Dienst' allemand par exemple). Dans l'esprit dans lequel nous l'entendons, le terme est intraduisible en allemand<sup>323</sup> ;
- A côté de la signification que chacun associe individuellement aux services publics, nous trouvons une signification juridique, économique et politique. La définition juridique d'abord, fixe les trois principes de continuité, mutabilité/adaptabilité et égalité, connus comme « lois Rolland »<sup>324</sup> depuis les années 1930. L'importance économique ensuite, se trouve dans le besoin

---

<sup>318</sup> COM(2003) 270 final.

<sup>319</sup> COM(2004) 374 final.

<sup>320</sup> Le service universel a été introduit par le rapport de la Commission européenne sur les services de télécommunication en septembre 1993 et puis le terme a été défini dans le livre vert sur les SIEG.

<sup>321</sup> Stoffaës 1995a : 10, 45 ; Winckler 1999 : 22, 28.

<sup>322</sup> Dans : Ebd. : 7.

<sup>323</sup> Le terme allemand utilisé sera 'öffentliche Dienstleistungen'.

<sup>324</sup> Développées par Louis Rolland dans les années 1930, puis fixées et développées davantage par le Conseil d'Etat en 1979. Aujourd'hui s'ajoutent parfois les principes de neutralité, transparence, participation, efficacité, qualité, simplicité, gratuité. Dans : Clarenc/Raymundi 1997 : 85.



de contrôle des services par suite de défaillances de marché dans le secteur des infrastructures. La définition politique enfin rend compte d'un intérêt commun défini par la politique ;

- On distingue services publics administratifs (SPA) et services publics industriels et commerciaux (SPIC),<sup>325</sup> ces derniers étant apparus dans les années 1920 seulement et ce sont eux qui seront au cœur de notre analyse ;
- Il faut distinguer deux modèles d'organisation complètement différents selon le niveau national (monopoles étatiques) ou local (gestion déléguée).

S'y ajoutent quelques **spécificités** nationales. Les services publics sont vus comme « moteur de l'histoire nationale »<sup>326</sup> et ils se sont développés par le bas tel que la réglementation ne fait que reprendre des pratiques déjà existantes.<sup>327</sup> Ceci fait du concept français un système flexible et pragmatique. Une série de lois<sup>328</sup> datant du début des années 1990 tente de palier les insuffisances du système d'organisation révélées par des affaires de corruption qui s'étaient produites par suite d'asymétries d'information et d'aspirations au pouvoir.

Les avantages du modèle d'organisation français de gestion déléguée sont les suivantes :

- L'indépendance des stratégies de financement par rapport aux rythmes budgétaires publics ;
- L'efficacité provenant de méthodes de l'économie privée et d'éléments concurrentiels ;
- Le contrôle des délégataires par le pouvoir public effectué à travers les contrats de délégation ;

Ces atouts font du modèle français un « modèle de référence »<sup>329</sup> marqué par la flexibilité des contrats de délégation<sup>330</sup> et sa puissance dans l'exportation.

---

<sup>325</sup> Jurisprudence du Tribunal des conflits « Bac d'Eloka » de 1921. Dans : Kirat 1998 : 11 ; Jurisprudence « Société commerciale de l'Ouest africain » de 1921. Dans : Clarenc/Raymundi 1997 : 41 ; Définition selon l'article L 2221-1 du CGCT (Code général des collectivités territoriales).

<sup>326</sup> Guénaire 2005 : 54.

<sup>327</sup> Lorrain 1992 : 83.

<sup>328</sup> « Loi Sapin », loi n°93-122 ; « Loi Barnier », Loi n°95-101.

<sup>329</sup> Clarenc/Raymundi 1997 : 263.

<sup>330</sup> Guénaire 2005 : 55.

Après nous être approché du concept français, nous allons maintenant nous pencher vers les spécificités des services publics en général qui permettront notre analyse comparative.

### 2. 3. Particularités des services publics

Selon Stoffaës, les services publics sont équivalents aux **industries de réseaux**.<sup>331</sup> Ces dernières sont étroitement liées aux secteurs de l'infrastructure parmi lesquels on compte l'approvisionnement et l'assainissement en eau, l'approvisionnement en électricité et gaz, les télécommunications, les chemins de fer et le transport public régional. La spécificité des services de ces secteurs est qu'ils ont pendant très longtemps été gérés par des monopoles publics verticalement intégrés et ont été hors de la concurrence directe pour des raisons de **défaillance du marché**. La forme principale de défaillance est le monopole naturel (voir 4.3.). S'y ajoute le manque de produits de substitution. Il en sort un dilemme crucial entre l'inefficience de toute duplication de l'infrastructure et la gestion par monopole d'un côté et des pertes en providence au niveau de l'économie générale de l'autre.

Une autre spécificité des services publics est qu'il n'existe **pas de définition ou de concept européen a priori**. Le législateur européen suit une approche sectorielle et progressive, dans laquelle il doit à chaque fois faire face à une multitude de réticences et traditions nationales.<sup>332</sup> A travers cette approche ainsi que la jurisprudence de la Cour de justice de l'UE,<sup>333</sup> la notion de service d'intérêt économique général qui figure dans l'article 86-2 du Traité instituant la Communauté européenne (TCE) se concrétise. En plus, la Communication de la Commission européenne « Les services d'intérêt général en Europe » de 2001 donne suite aux inquiétudes antilibérales en notant que « les services d'intérêt économique général, le marché intérieur et la politique de concurrence de la Communauté, loin d'être incompatibles, [sont] au contraire complémentaires pour la poursuite des objectifs fondamentaux du traité », même s'il existe des inquiétudes concernant des services orientés vers l'intérêt général par suite de la libéralisation. Une étude de Mark

---

<sup>331</sup> Stoffaës 1995a : 13.

<sup>332</sup> Dans le secteur des télécommunications, la législation s'est développée à partir de 1988 jusqu'à une législation presque complète en 1998. Les autres secteurs ne sont que partiellement réglementés : Dans le secteur de l'eau existent beaucoup de réglementations concernant la qualité et l'environnement, depuis 1991 démarre la législation pour les secteurs de l'électricité et le gaz ainsi que pour le transport ferroviaire.

<sup>333</sup> Les jugements « Corbeau » de 1993 et « Commune d'Almelo » de 1994 donnent une définition de l'« intérêt général » des SIEG qui est proche des trois principes des services publics français.

Thatcher sur l'influence du droit européen sur la réglementation nationale en France et en Grande-Bretagne publiée en 1997 confirme que les **spécificités nationales l'emportent** sur de probables influences de la législation européenne. Il faut enfin noter que le SIEG du TCE correspond plutôt au service public français qu'à la Daseinsvorsorge allemande.<sup>334</sup>

Quoi qu'il en soit des spécificités nationales, une comparaison au niveau européen ou bien franco-allemand est possible puisqu'un concept comparable pour les services publics de réseaux au niveau communal existe dans chacun des pays.<sup>335</sup> Les concepts français et allemand sont tous les deux difficiles à cerner et en évolution permanente. Nous allons voir par la suite les systèmes d'organisation respectifs en France et en Allemagne et en montrer les points forts et les problèmes.

### **3. Services publics locaux en France et en Allemagne – Une comparaison de systèmes d'organisation**

En vue de donner plus de sens aux notions et concepts décrits dans ce qui précède, nous allons maintenant les mettre dans le contexte des formes d'organisation des services publics en France et en Allemagne. Une description des modèles différents sera suivie par les exigences posées à ces modèles pour ensuite analyser avantages et problèmes de ces derniers avec l'objectif de montrer quelles options d'action les communes<sup>336</sup> ont pour s'adapter aux conditions et exigences nouvelles.

La question analytique étant de savoir comment la commune peut faire valoir son influence et assurer son rôle de contrôleur pour protéger le caractère des services publics ? S'opère-t-il au niveau local un changement d'un « Etat » producteur de biens et services à un « Etat » régulateur<sup>337</sup> ?

#### **3.1. Services publics locaux – Gestion déléguée versus Stadtwerke ?**

Les formes d'organisation du service public qui seront présentées par la suite peuvent être distinguées en deux grandes catégories : la gestion directe et la gestion indirecte. Chacune des formes implique des avantages et inconvénients tel que l'avantage d'un modèle représente souvent le problème dans un autre.

---

<sup>334</sup> Püttner 2002 : 32.

<sup>335</sup> Stoffaës 1995a : 20.

<sup>336</sup> Le terme « commune » entend ici l'entité publique la plus petite compétente, donc communes, villes, intercommunalités, collectivités territoriales, etc.

<sup>337</sup> Majone 1994 ; Grande 2005.

### 3. 1. 1. La gestion directe

L'origine de la gestion directe en Allemagne se trouve dans la seconde moitié du XIX<sup>ème</sup> siècle parce qu'il n'existait pas de réglementation satisfaisante pour une hypothétique gestion par des entreprises privées.<sup>338</sup>

Les différentes **formes** de la gestion directe des services publics ont donc en commun de vouloir contrôler – avec plus ou moins de pouvoir selon le type de gestion directe – le service et à assurer le respect des principes des services publics. En ordre décroissant de pouvoir et en ordre croissant d'indépendance du pouvoir public, nous citerons la régie directe, la régie simple, la régie indépendante (Eigenbetrieb) et la régie personnalisée. L'archétype de la régie indépendante est les « Stadtwerke » allemands. Ces entreprises communales multisectorielles ont assuré avec le temps les services publics locaux dans les secteurs de l'électricité, le gaz naturel, l'approvisionnement et l'assainissement en eau, le chauffage urbain, la communication, le transport public urbain, les déchets ménagers, les parkings, les piscines communales, etc. Depuis les années 1960 il y a une tendance à l'implication de capital, de stratégies et de savoir faire privés (privatisation formelle).

La **critique** majeure de l'organisation publique directe se trouve dans l'inefficience économique. La raison étant que l'opérateur n'agit pas selon une logique de maximisation du profit. S'y ajoute des problèmes de financement des investissements. Une autre critique des entreprises communales multisectorielles est motivée par les subventions croisées possibles entre les différents secteurs. Cette critique peut être contredite aujourd'hui après la libéralisation des secteurs rentables du gaz et de l'électricité ainsi que par la séparation comptable des secteurs et le plus de transparence qui en découle.<sup>339</sup> En France, l'organisation est également multisectorielle, mais suit une logique différente.

### 3. 1. 2. La gestion indirecte

Au XIX<sup>ème</sup> siècle en France se développe et se concrétise une gestion des services publics de sens inverse. En tant que légitimation de l'action publique, la gestion indirecte est soutenue par l'urbanisation, le rôle essentiel des infrastructures dans un pays en retard d'industrialisation ainsi que son importance pour la reconstruction de l'après-guerre et enfin la décentralisation. En plus, le mécanisme qui sera choisi et développé par les communes françaises (plus de 36 500 communes contre environ

---

<sup>338</sup> Ambrosius 2002 : 24.

<sup>339</sup> Bohle Zeller 2006 : 14.

14 000 en Allemagne), permet de parer leur fragmentation. Une concentration communale, la coopération des communes en entités supracommunales, la délégation des services à un nombre restreint d'entreprises privées ou semi-publiques ainsi que l'intervention étatique dans toute décision importante y contribuent.<sup>340</sup>

Le modèle d'organisation dominant en France, la **gestion déléguée**, également connue comme « modèle français », est une spécificité française<sup>341</sup> qui trouve son origine dans la construction du système communal d'approvisionnement en eau dans la seconde moitié du XIX<sup>ème</sup> siècle. Dans ce système, « le pouvoir public (local ou national) charge une entreprise [un tiers] (public ou privé) de produire et distribuer des services locaux d'intérêt commun »<sup>342</sup>. Il s'agit d'un ordre donné par le pouvoir public à un opérateur (public, privé ou d'économie mixte) qui reçoit un monopole territorial et temporaire. Tout cela, comme le cahier des charges, le statut des équipements et de l'opérateur, les éléments du prix ainsi que des obligations d'information, est fixé dans un contrat de délégation. Ces contrats d'objectifs sont flexibles selon les besoins et l'indépendance de l'opérateur, ce qui donne des **formes** différentes comme pour la gestion directe :<sup>343</sup> La franchise, l'affermage, la concession, la régie intéressée, la gérance.

Dans ce modèle se sont développées des entreprises françaises « multi-utility » opérant dans le monde entier.<sup>344</sup> Le contrat, étant le point crucial du système, doit être conclu soigneusement et demande un savoir faire énorme pour garantir une flexibilité d'un côté, le contrôle de l'autre. Les **critiques** visent des défaillances du marché, des lacunes sociales, la corruption, le besoin de protection de l'environnement et du respect des principes des services publics. Ce n'est pourtant pas le système de délégation même qui est remis en question, comme c'est le cas pour les entreprises publiques en Allemagne, mais de possibles améliorations au niveau de la corruption, de l'opacité du système et des probables inégalités de traitement des différents agents sur le marché.

---

<sup>340</sup> Lorrain 1992 : 81f.

<sup>341</sup> Voir le rapport de la Banque mondiale datant de 1994 „Une infrastructure pour le développement“. Dans : Rachline 1996 : 13 et Rachline 1997 : 73. Voir aussi Barraqué 1995: 420 et tableau 1 en annexe 6.3. Selon : Rachline 1997 : 74.

<sup>342</sup> Définition selon : Rachline 1996 : 14. La définition claire du terme service public ainsi que les formes de contrats flexibles sont importantes.

<sup>343</sup> Pour plus de détails voir : Lorrain 1992 : 84 ; voir tableaux 2 et 3 en annexe 6.3. Dans : Rachline 1996 : 106, 107.

<sup>344</sup> Camilleri 2006 : 29.

### 3.2. Services publics et économie de marché

Traditionnellement, les services publics et l'économie de marché se contredisent. Le secteur des infrastructures n'échappe pourtant pas à l'évolution technique, la mondialisation, des modes de vies changés et l'intégration européenne. Des tendances de modernisation et de libéralisation interviennent depuis les années 1970 qui changent la relation entre l'Etat et l'économie ou encore les réseaux d'infrastructure.<sup>345</sup> L'Etat doit réagir dans son objectif de continuer à garantir les services publics. Les questions qui se posent touchent le débat de la libéralisation avec un « moins » d'Etat ainsi que la régulation voire la ré-régulation – « L'Etat bienveillant » s'oppose au « marché bienfaiteur »<sup>346</sup>.

#### 3.2.1. Le débat de la libéralisation – Moins d'Etat pour plus d'efficience ?

Dans les années 1990, l'Etat producteur de biens et de services est « démonté »<sup>347</sup>. En **général**, les raisons sont les suivantes :

- Tout d'abord le fait que libéralisation et privatisation sont vues comme une chance d'augmenter l'efficience économique parce que la simple implication de stratégies privées permet d'introduire des critères d'efficience ainsi que du capital privé et la bourse et parce que l'Etat peut se reconcentrer sur son rôle initiale de régulateur. Une privatisation complète n'est pourtant pas souhaitable à cause des délais d'amortissement particulièrement longs dans le secteur des infrastructures.<sup>348</sup> Pour un succès en efficience, il faut également impliquer tous acteurs concernés dont quelques uns ont changé de caractère<sup>349</sup>.
- Ensuite, le changement technologique et l'internationalisation en général qui dépendent beaucoup des spécificités de chaque secteur.
- Enfin le rôle de l'Union européenne qui n'est pour la plupart des auteurs pas vu comme initiateur de réformes et changements,<sup>350</sup> mais qui fixe quand même son cadre temporaire.

Au niveau **local**, les raisons sont concrètement :

---

<sup>345</sup> Un glossaire en annexe 6.1.1. propose des explications de notions utiles pour la compréhension de ce chapitre.

<sup>346</sup> L'« Etat bienveillant » se trouve face au « marché bienfaiteur ». Dans : Berry 1999 : u. a. 55.

<sup>347</sup> Grande/Eberlein 1999 : 9, 13.

<sup>348</sup> Stoffaës 1995a : 375.

<sup>349</sup> Utilisateurs et clients, propriétaires et actionnaires, managers, employés et leurs syndicats, acteurs externes concernés par des externalités.

<sup>350</sup> Exception faite par Boiteux 1999 qui voit l'UE comme initiateur de la libéralisation.

- La crise budgétaire et financière rendant impossible la subvention d'industries non rentables ;<sup>351</sup>
- Le potentiel important en investissement par le capital privé ainsi que par le capital technique et en savoir économique des experts privés ;
- Des changements institutionnels.<sup>352</sup>

La légitimation nécessaire de ces tendances s'effectue justement par les développements historiques (ouverture internationale des services, stratégies d'investissement), sociales (nouvelles demandes des consommateurs), juridiques (lois, règlements et juridiction au niveau national et européen), technologiques (sectoriel) et du fonctionnement du marché (technologies d'information et de communication) depuis les années 1970.

Il en découle un dilemme entre l'objectif d'efficience économique et garanties d'approvisionnement en services qui demande l'« Etat régulateur »<sup>353</sup>, un Etat toujours présent mais avec un rôle changé.<sup>354</sup>

### **3.2.2. La re-régulation – De nouveaux mécanismes de contrôle d'un acteur changé**

La réglementation<sup>355</sup> venant des Etats-Unis est débattue en Europe depuis les années 1980.<sup>356</sup> Etant donné qu'une définition positive est difficilement possible, nous allons nous approcher du concept par le débat **général**, la réglementation comme « formes spécifiques de surveillance et contrôle étatique sur des entreprises économiques privées »<sup>357</sup> :

- Premièrement, l'aspect de la cohésion sociale (Sozialstaatsprinzip) qui oblige l'Etat à garantir les principes des services publics par la réglementation ;

---

<sup>351</sup> Déficit de 3,95 milliards d'euro en 2001. Dans : Trapp/Tomerius/Libbe 2002 : 9. Voir également : Grande/Eberlein 1999 : 4 ; Sternberg 2002 : 212f. La crise financière générale est renforcée par le besoin important en investissement avec des délais d'amortissement longs.

<sup>352</sup> Bogumil/Holtkamp 2002 : 71f.

<sup>353</sup> Grande/Eberlein 1999 : 19.

<sup>354</sup> Majone 1994 : 80.

<sup>355</sup> Terme utilisé pour le terme anglais « regulation » avec ces deux aspects de règles fixant un cadre d'action des acteurs économiques ainsi que comme moyens à disposition de l'Etat pour faire respecter ces règles. Selon : Rachline 1997 : 71.

<sup>356</sup> En France, le terme de réglementation est connu depuis 1978. Selon : Majone 1994 : 83.

<sup>357</sup> Grande/Eberlein 1999 : 14.

- Deuxièmement, la sécurité d’approvisionnement en biens et services stratégiques comme l’électricité, le gaz et le transport ferroviaire qui implique une sécurité générale. S’y ajoutent la santé publique et la protection de l’environnement.

Au niveau **local**, le régulateur se trouve selon Eberlein face à quatre types de problèmes :<sup>358</sup>

- L’asymétrie d’information entre régulateur et industrie régulée ainsi que le danger de « regulatory capture »<sup>359</sup> qui découle de la coopération indispensable des deux acteurs ;
- L’exigence de faire coexister les objectifs de concurrence avec les principes des services publics ;
- Le besoin de coordonner les tâches de réglementation au sein de chaque instance régulatrice et entre les différentes instances ;
- Le dilemme entre nécessaire indépendance du régulateur de l’industrie et du contrôle du régulateur même.

En plus de ces problèmes, la commune perdra son savoir faire technique et pratique tel qu’elle ne pourra pas facilement reprendre l’activité en cas d’urgence.

Comme toute activité étatique, cette nouvelle activité de réglementation doit être **légitimée**. Du point de vue économique, les rendements croissants des industries de réseaux et la concurrence limitée qu’impliquent ces secteurs de monopole naturel ainsi que des externalités demandent l’intervention étatique. D’une perspective politique et de philosophie juridique, ce sont l’intérêt général et la dynamique sociale qui justifient la réglementation.

De ce qui précède résulte que libéralisation et réglementation sont compatibles. L’interaction doit pour autant être construite.

### **3.3. Options d’action pour les communes – Vue d’ensemble des réactions**

Toute action vise dans un premier temps un « **plus** » de **concurrence**. A la base, deux **méthodes** sont possibles. La concurrence *dans* le marché, c’est-à-dire pour le consommateur final ou bien la concurrence *pour* le marché, c’est-à-dire pour obtenir des concessions. Cette dernière méthode demande un management de mise en concours et de prise de contrat de qualité. Plus récemment, une troisième possibilité

---

<sup>358</sup> Eberlein 1999 : 214.

<sup>359</sup> S. a. Stoffaës 1995a : 389. Expériences des Etats-Unis depuis les années 1930.



s'est développée : le « benchmarking » qui remplace la concurrence par une comparaison d'efficacité nationale ou bien européenne de chiffres clefs des entreprises de services publics avec le but de plus de transparence et de partage d'informations, ce qui mènerait à plus de concurrence.

Les **instruments** concrets de réglementation de la concurrence sont la fixation de prix maximum, la réglementation de l'accès au réseau pour de nouveaux entrants au marché ou la simple menace de réglementation. Ces méthodes peuvent également être combinées. La tâche du régulateur est désormais de trouver la juste mesure et le bon mélange d'instruments régulateurs.<sup>360</sup>

Les tendances observables en France et en Allemagne sont un rapprochement vers l'entreprise privée.<sup>361</sup> En Allemagne les « Stadtwerke mal éveillés » deviennent des « multi-utilities ».<sup>362</sup> Aussi bien que la naissance du modèle de gestion déléguée français a été une réaction à une crise du modèle communal, il y a actuellement une tendance à la mise en concours ainsi que de benchmarking en Allemagne.

#### **4. Le marché de l'eau – Une exigence pour les services publics locaux**

*« Eau, tu n'as ni goût, ni couleur, ni arôme, on ne peut pas te définir, on te goûte sans te connaître. Tu n'es pas nécessaire à la vie, tu es la vie. »  
(Saint-Exupéry, Terre des hommes)*

Ce chapitre permettra de reprendre les notions, concepts et modèles d'organisation des services publics pour repérer davantage les tendances de changement et les options d'action dans les deux pays ainsi que leurs stratégies. Le choix du secteur de l'approvisionnement en eau potable et de l'assainissement en eau (secteur de l'eau) permet de souligner les spécificités du modèle local de l'organisation des services publics ainsi que les exigences d'un côté, d'analyser si la pression de réformes est vraiment supérieure en Allemagne et si oui, si le système français comprend de possibles options de réforme pour l'Allemagne.

---

<sup>360</sup> Stoffaës 1995a : 205ff.

<sup>361</sup> Edeling 2003 : 236.

<sup>362</sup> Edeling et al 2001 : 13.

#### **4.1. Spécificités du secteur de l'eau**

- L'eau, étant reconnue sensible et indispensable pour tout être humain ainsi que tout développement économique et l'environnement, a été reconnue service public dans les deux pays depuis le XIX<sup>ème</sup> siècle. La reconnaissance comme marchandise est disputée et pour le niveau européen elle ne date que des années 2000 ;
- Le caractère local du service provient du poids ainsi que de la nature de l'eau qui font que le transport sur de longues distances est économiquement inefficace, ne peut être opéré qu'à travers les canalisations et les égouts, et est techniquement impossible (problème de température, bactéries, etc.). En plus, la région même influence la ressource (géographie, hydrologie, écosystème, économie, société) ;
- Le secteur de l'eau est le seul secteur restant en monopole naturel (ce que nous vérifierons dans le point 4.3.1. de l'analyse, voir ci-dessus) ;
- Pour les chiffres clefs du secteur en France et en Allemagne voir tableau 4 de l'annexe 6.3.

#### **4.2. Formes d'organisation**

Entre gestion directe et indirecte, nous pouvons observer une tendance inversée en France et en Allemagne. Le taux de gestion par un opérateur public étant de 20 pourcent dans le secteur de l'approvisionnement en eau potable et de 50 pourcent pour l'assainissement, les taux s'élèvent respectivement à 85 et entre 95 et 99 pourcent en Allemagne. La différence entre approvisionnement et assainissement provient du fait que les services sont distincts dans les deux pays. Et pourtant, la différenciation est plus claire en Allemagne où le droit fait de l'assainissement une activité traditionnellement régaliennne mais non pas pour l'approvisionnement en eau.

Dans les deux pays, l'organisation se fait de manière décentralisée, ce que reflètent très bien les prix très variables d'une région à une autre. Outre des raisons liées à la ressource et l'environnement, nous pouvons observer en France des variations selon les formes d'organisation. Le prix est plus élevé en cas de gestion déléguée et en cas de coopération intercommunale. Nous y reviendrons.

### 4.3. Exigences pour la future garantie de l’approvisionnement et de l’assainissement en eau

Premièrement, le secteur de l’eau n’est plus reconnu comme monopole naturel pur. Il faut distinguer le réseau – restant monopole – et le service – pouvant être assuré avec des éléments de concurrence.

Deuxièmement, la législation de niveaux supérieurs influence l’assurance des services publics d’eau et d’assainissement au niveau local. Le rôle de l’UE reste pourtant limité. Bien que la politique environnementale dans le secteur de l’eau soit la plus avancée, il n’existe pas de directive du marché intérieur comme pour d’autres secteurs d’industries de réseau.<sup>363</sup> Les services d’eau et d’assainissement sont pourtant reconnus SIEG et services universels. En France, une série de lois réglemente le secteur (voir point 4.3.2. ci-dessus).

Troisièmement, nous avons analysé l’impact de la libéralisation sur le marché de l’eau. L’exigence d’améliorer la compétitivité et de réduire les coûts pousse les « Stadtwerke ». Quant au leadership français de l’oligopole dans le secteur,<sup>364</sup> il est menacé par l’intérieur à cause de marges de profit moindres, ce qui implique moins d’investissements dans la recherche – l’atout des entreprises.

### 4.4. Options d’action des communes

Les options de modernisation visent une réduction des coûts, l’amélioration de la concurrence pour le marché ainsi que l’amélioration de la transparence et de l’information sur le marché.

La **réduction des coûts** peut être atteinte par :

- une coopération renforcée entre communes et/ou entre commune(s) et acteurs privés ;
- le traitement fiscal égal de l’approvisionnement et de l’assainissement en Allemagne ;
- plus de souplesse dans l’application du principe qui ne permet pas aux communes d’opérer économiquement en dehors de leur territoire ;
- et par un statut privé éventuellement plus efficient.

Vient ensuite l’**amélioration de la concurrence**, c’est-à-dire l’amélioration du système de la gestion déléguée. Ceci pourrait réussir à travers un renforcement des collectivités locales à chaque étape de la négociation du contrat, la réduction de la

---

<sup>363</sup> Voir 3.2.1.1.

<sup>364</sup> Veolia Eau – Compagnie générale des eaux, Suez-Lyonnaise des eaux, SAUR.

durée du contrat, des outils de conseil pour les communes, un retour aux contrats d'objectifs au lieu de fixer de plus en plus les méthodes comment réaliser des objectifs ainsi que la modernisation de la régie afin qu'elle devienne une réelle alternative à la délégation.

Enfin, le **manque de transparence en information** peut être pallié par la méthode du benchmarking.

#### **4.5. Stratégies d'action des communes françaises et allemandes sur le marché de l'eau**

Avant de procéder à la conclusion générale, nous allons nous arrêter sur les stratégies présentes sur le marché de l'eau en France et en Allemagne.

- Les Stadtwerke utilisent la mise à concours et la concession ainsi que le benchmarking plus concurrentiel et efficient ;
- Les communes françaises défendent le modèle de gestion déléguée contre la simple mise à concours au niveau européen ;
- Le « modèle français » essaie d'améliorer les conditions de délégation ;
- Les Stadtwerke sont intéressants pour les géants français puisqu'ils sont tous les deux multisectoriels et puisque les Stadtwerke sont intéressés par des éléments privés ;
- Bien que la coopération intercommunale soit acceptée comme option d'action dans les deux pays, sa réalisation ne s'opère que lentement.

### **5. Conclusion**

Même si une grande variété de notions et de concepts existe en Europe – et pour notre étude même au niveau franco-allemand – en ce qui concerne les services publics, une comparaison est possible et permet une réponse aux questions posées en introduction.

Bien qu'il existe une 'exception française' dans les services publics locaux, celle-ci va dans un sens inverse à ce que l'on attendrait d'un Etat dit interventionniste et jacobin. Seul l'oligopole va enfin dans le sens de cette 'exception française' attendue puisque quelques peu d'opérateurs centralisent les services.

Le système de gestion déléguée né et pratiqué en **France** est reconnu compatible avec le droit européen de la concurrence.<sup>365</sup> Il n'est généralement critiqué que pour des possibles améliorations dans la procédure de prise de contrat et le contrat même.

---

<sup>365</sup> Teissonnier-Mucchielli 2003 : 108.

Cette critique porte principalement sur la concurrence restreinte à cause de l'oligopole existant pour les services publics locaux, l'asymétrie d'information et de pouvoir entre les contractants en faveur des géants privés, la problématique des contrats flexibles et précis à la fois ainsi que les durées de contrats trop longues qui renforcent la tendance oligopolistique ou duopolistique. La délégation étant reconnue une méthode bon marché et efficace de régulation, il faudra continuer à améliorer les mécanismes et surtout agir contre l'asymétrie des acteurs – les petites communes contre les entreprises privées géantes. Les mots clefs sont la coopération intercommunale ainsi que le benchmarking pour obtenir plus de transparence.

La gestion en régie indépendante pratiquée en **Allemagne** sous la forme des Stadtwerke comme entreprises publiques multisectorielles, se voit confrontée à plusieurs problèmes et exigences qui poussent à la réforme. Du point de vue de la modernisation et libéralisation, nous faisons donc face à une 'exception allemande'. La tendance déjà existante vers davantage d'implication d'éléments de l'économie privée n'est probablement qu'un début de réforme. Au niveau de la réglementation, le 'Plus' en éléments privés demandera une réaction publique en contrôle et garanties. Les prix étant particulièrement élevés – bien qu'une qualité particulièrement élevée les accompagne – le citoyen-utilisateur devenu désormais consommateur et ayant par là un pouvoir plus élevé, demande une baisse des prix. Dans le secteur de l'eau, cette demande pourrait pousser vers une réforme majeure dans la perspective d'une exigence morale apparue aux Pays-Bas requérant deux infrastructures distinctes pour l'approvisionnement en eau potable et en eau d'usage (Brauchwasser). Cette idée – peu vraisemblable actuellement – pourrait bouleverser le secteur entier.

## 6. Anhang

### 6.1. Erläuterungen

#### 6.1.1. Glossar

**Liberalisierung** bedeutet Konkurrenzöffnung, das „Feld eines Monopols ein [zu]grenzen“<sup>366</sup>; häufig durch vertikale Desintegration (unbundling) der alten Monopole und durch Abschaffung von alten Reglementierungen.<sup>367</sup>

**Privatisierung** ist der „äußerste Ausdruck eines Statuswechsels eines Netzbetreibers“<sup>368</sup> (von öffentlich zu privat). Geht das Kapital eines Unternehmens mehrheitlich bzw. minderheitlich in die Hände einer nichtöffentlichen Person über, ist die Privatisierung vollständig bzw. teilweise. Verschiedene Theorieansätze stellen fest bei Privatunternehmen eine größere Effizienz fest als bei öffentlichen Unternehmen oder beim Direktbetrieb durch die öffentliche Hand. Argumente dafür sind der Effizienzdruck der Aktionäre (Theorie der Eigentumsrechte), der Druck des Kapitalmarktes, ein weiterer Zeithorizont privater Manager (unabhängig von Legislaturperioden) und die fehlende Kontrolle öffentlicher Führungspersonen in der Wirtschaft (Public-choice-Theorie). Trotz Gegenargumenten, bestätigt sich diese Annahme empirisch.<sup>369</sup>

Liberalisierung und Privatisierung sowie weitere Formen der Ökonomisierung (z. B. die gestiegene Bedeutung der shareholder-value und ökonomische Steuerungsmechanismen im öffentlichen Bereich) sind als Reformtendenz unter dem Stichwort ‚Deregulation‘, Französisch ‚Déréglementation‘ (‚Dérégulation‘ als unvollkommene Übersetzung aus dem Englischen), Deutsch **Deregulierung** bzw. **Dereglementierung**, bekannt.<sup>370</sup> In Infrastrukturbereich geschieht dies durch die Trennung von Netz (natürliches Monopol, siehe 2.3.1.; 4.3.1.) und Dienstleistung (Wettbewerb durch Netzzugang für neue Marktteilnehmer). Mit der Deregulierung sind jedoch neue Regeln verbunden (Reglementierung, Reregulierung, siehe 3.2.2.).

#### 6.1.2. Wasserzyklus

1. Entnahme (captage) des Bruttowassers aus einem Wasserlauf oder aus unterirdischen Grundwasserschichten
  - Oberflächenwasser wird durch einfache Kanalisation gewonnen und durch Gravitationskraft oder Pumpen weitergeleitet
  - Grundwasser wird durch Brunnen und anschließendes hochpumpen gewonnen
2. Transport (transport) zu einer Trinkwasserfabrik
3. Trinkwasser (Trinkwasserproduktion): physische, chemische, biologische Behandlung
4. Vertrieb
5. Sammlung und Transport zu Kläranlagen, Einleitung in die Natur

---

<sup>366</sup> Stoffaës 1995a: 177.

<sup>367</sup> Stoffaës 1995a: 23f., Baranes 1999: 9.

<sup>368</sup> Stoffaës 1995a: 176f.

<sup>369</sup> Conti 2006: 20f.

<sup>370</sup> Stoffaës 1995a: 128.

## 6.2. Abbildungen

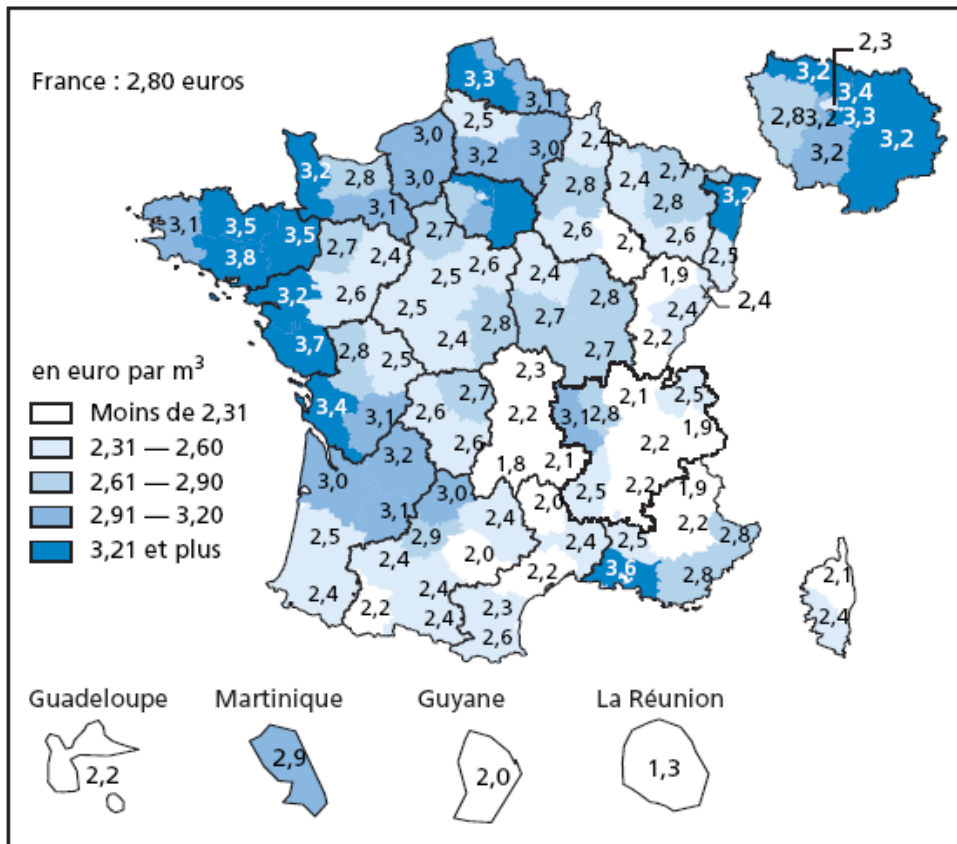
Abbildung 1: Wasserverbrauch in Deutschland



Quelle: BWG.

## Abbildung 2: Wasserpreis in Frankreich (2001)

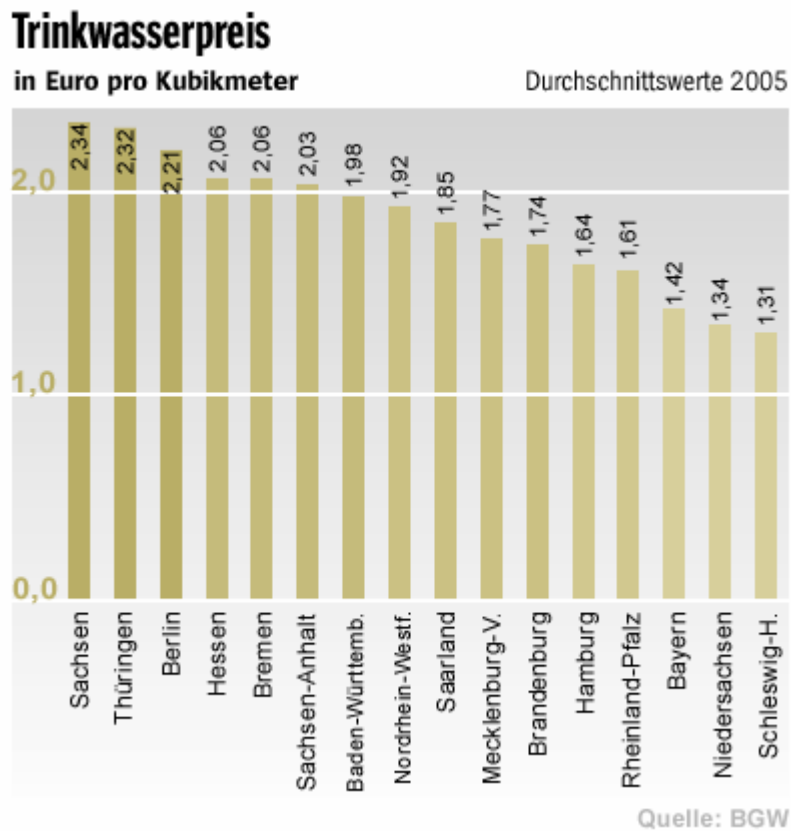
*Les prix les plus élevés dans l'Ouest, les plus bas en Auvergne*  
 Prix TTC moyens de l'eau (avec assainissement collectif) par département en 2001



Quelle: Coutellier, Annie/Basso, Christophe 2004: L'eau à tous prix, Données de l'environnement, n°90 janvier-février 2004, ifen.



Abbildung 3: Trinkwasserpreis in Deutschland gestaffelt nach Bundesländern 2005



Quelle: BGW.

## Abbildung 4: Wasserpreise in der industrialisierten Welt

Comparison of water pricing in developed countries.

Country	\$/M <sup>3</sup>
Germany	\$1.91
Denmark	\$1.64
Belgium	\$1.54
Netherlands	\$1.25
France	\$1.23
United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland	\$1.18
Italy	\$0.76
Finland	\$0.69
Ireland	\$0.63
Sweden	\$0.58
Spain	\$0.57
U.S.A	\$0.51
Australia	\$0.50
South Africa	\$0.47
Canada	\$0.40

Source: Watertech Online, 2001.

Note: These figures are based on supply for consumers in offices occupying 4,180 square metres of city space and using 10,000 m<sup>3</sup>/year.

Quelle: The United Nations World Water Development Report, Water for people, water for life: 27. [URL: (<http://www.unesdoc.unesco.org/images/0012/001295/129556e.pdf>)] (Stand: 11.07.2007).

### 6.3. Tabellen

**Tabelle 1: Delegierte services publics in Frankreich 1995**

Wasserversorgung	75%
Müllverarbeitung	80%
Öffentlicher Verkehr (Stadt und regional)	90%
Städtische Heizung	87%
Beerdigung	70%
Hausmüllbeseitigung	68%
Parkplätze	60%

Quelle: Rachline 1997: 74.

**Table 2: Formen der gestion directe**

	Gestion directe (ville ou groupement de collectivités locales) : gestion à la charge de la commune reposant sur le personnel communal
Régie simple ou directe	Dépourvue de personnalité morale et d'organes de gestion propres Opérations financières fondues dans le budget de la collectivité
Régie autonome	Dépourvue de personnalité morale Autonomie financière avec budget annexe Organes de gestion spécifiques
Régie personnalisée	Statut d'établissement public Autonomie financière et juridique

Quelle: Rachline 1996: 106.

**Table 3: Formen der gestion déléguée**

	Gestion déléguée (ville ou groupement de collectivités locales) : tout ou une partie de la gestion est confiée à des agents privés
Affermage	Agent privé responsable de la gestion du service Tarif fixé par contrat entre la collectivité et l'exploitant L'exploitant perçoit le paiement du service par l'usager Investissement à la charge de la commune
Concession	Agent privé responsable de la totalité de la gestion du service, y compris les investissements structurels Le tarif, ici aussi fixé par contrat, est perçu par le concessionnaire et comprend les amortissements techniques et financiers
Contrat de prestation de service	Services confiés à un exploitant qui est rémunéré pour la prestation qu'il accomplit La collectivité reste responsable du service et du tarif
Régie intéressée (gérance)	Contrat de gestion de service avec une rémunération de l'exploitant qui comprend un intéressement au résultat d'exploitation Le tarif est fixé conjointement La collectivité assume les risques

Quelle: Rachline 1996: 107.

**Tabelle 4: Zahlen und Fakten im Wassersektor**

<b>Kriterium</b>	<b>Frankreich</b>	<b>Deutschland</b>
<b>Ressourcen und Konsum</b>		
Verfügbare Wasserressourcen pro Jahr und Einwohner in m <sup>3</sup>	Zwischen 3 600 und 4 000	Über 2 000
Genutzte Wasserressourcen pro Jahr und Einwohner in Milliarden m <sup>3</sup>	32	43-48
Art der Wasserförderung in % der Gesamtförderung	2001: Grundwasser: 50 Oberflächenwasser: 16 Gemischt: 34	2004: Grundwasser: 60 Oberflächenwasser: 30 Quellwasser: 10
Wasserverbrauch pro Tag und Einwohner in Liter	2006: 137	2006: 125
Anteil der Art von Konsumenten in % des Gesamtkonsums	2006: Haushalte: 86 Großkunden: 14	2004: Haushalte und Kleingewerbe: 80 Industrie: 15 Sonstige: 5
Anteil der Art der Nutzung in % am Gesamtkonsum	Energiegewinnung: 71 Trinkwasser: 14 Bewässerung: 8 Industrie: 7	Wärme Kraftwerke: 63 Bergbau und verarbeitendes Gewerbe: 22 Landwirtschaft: 15
<b>Preise</b>		
Wasserpreis insgesamt in Euro pro m <sup>3</sup> (OECD 1999)	2,63	3,62
davon Trinkwasser	1,34 Im Jahr 2001 in Regie: 1,03 Euro bei kommunaler Organisation und 1,19 Euro bei interkommunaler Organisation Im Jahr 2001 bei Delegation: 1,26 Euro bei kommunaler Organisation und 1,58 Euro bei interkommunaler Organisation	1,43

davon Abwasser <sup>371</sup>	1,29 Im Jahr 2001 in Regie: 1,01 Euro bei kommunaler Organisation und 1,45 Euro bei interkommunaler Organisation Im Jahr 2001 bei Dele- gation: 1,44 Euro bei kommunaler Organisation und 1,65 Euro bei interkommunaler Organisation	2,19
Anteil der Trinkwasserkosten am jährlichen Haushaltsein- kommen in %	0,8	0,4
<b>Anschlussquoten</b>		
Trinkwassersystem in %	An die 100	An die 100
Abwassersystem in % (2001)	95	97
<b>Leitungssysteme und Anlagen</b>		
Trinkwasserleitungen in km	850 000	k. A.
Abwasserleitungen in km	180 000	32 000
Wasserverluste im Netz in %	20-25	7,3
<b>Finanzierung</b>		
Investitionen in Milliarden Euro	2004: 4,8 (andere Quellen sprechen von der Hälfte) davon 2/3 durch den privaten Sektor für Wasserversorgung und 40 % bei der Abwasser- entsorgung	2002: 5,3 davon 70 % durch den privaten Sektor

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Insee, Statistisches Bundesamt, Eurostat, OECD, BGW, Clarenc/Raymundie 1997, Cour des Comptes 2003, Teissonnier-Mucchielli 2003, Kletzan 2005, Guirkingier/Juillot 2006, Haug 2006, u. a.

<sup>371</sup> Seit 1981 existiert in Deutschland eine Abwasserabgabe, die nach ‚Verschmutzungseinheiten‘ berechnet wird und durch die Länder berechnet wird. Eingezogen wird der Betrag von der Kommune. Die Kartellinstanz des Landes führt eine Preiskontrolle durch. Umweltabgaben existieren nur in einigen Ländern, da Ende der 1980er Jahre eine Bundessteuer gescheitert war.

**Tabelle 5: Wasserpreise in Deutschland 2007**

Ein-Personen-Haushalt mit Tagesverbrauch von 125 Litern				
	Grundpreis im Monat*	Verbrauchspreis pro Kubikmeter**	Gesamtkosten im Jahr	Mehrkosten gegenüber billigstem Anbieter
Aachen	6,42	2,13	174,22	98,64
Augsburg	1,09	1,37	75,59	0,00
Berlin	0,00	2,29	104,53	28,94
Bielefeld	6,24	1,85	159,31	83,72
Bochum	4,65	1,57	127,47	51,88
Bonn	8,67	1,70	181,60	106,02
Braunschweig	2,14	1,83	109,17	33,59
Bremen	2,46	1,98	119,86	44,27
Bremerhaven	2,60	1,97	121,08	45,50
Chemnitz	10,94	2,02	223,44	147,86
Cottbus	6,79	1,20	136,23	60,64
Darmstadt	7,66	1,86	176,78	101,20
Dortmund	5,97	1,57	143,27	67,69
Dresden	8,19	2,14	195,92	120,33
Duisburg	6,89	1,74	162,20	86,61
Düsseldorf	6,69	1,86	165,11	89,53
Erfurt	10,59	2,14	224,72	149,13
Erlangen	4,30	1,79	133,27	57,68
Essen	14,22***	1,88	256,47	180,88
Frankfurt	3,50	2,01	133,71	58,12
Freiburg	1,64	1,72	98,16	22,58
Fürth	4,10	1,58	121,29	45,70
Gelsenkirchen	13,64***	1,56	234,96	159,37
Gera	10,70	2,23	230,14	154,56

Göttingen	3,85	1,86	131,06	55,48
Halle	4,12	1,39	112,90	37,32
Hamburg	4,60	1,52	124,55	48,96
Hamm	13,05	1,43	221,89	146,31
Hannover	2,74	1,49	100,81	25,22
Heidelberg	2,74	2,52	147,86	72,27
Heilbronn	2,46	2,19	129,61	54,02
Hildesheim	5,75	1,79	150,61	75,02
Ingolstadt	3,21	0,88	78,67	3,08
Jena	12,84	2,08	248,98	173,39
Kaiserslautern	1,64	1,42	84,49	8,90
Karlsruhe	3,42	1,66	116,78	41,19
Kassel	1,96	2,14	121,16	45,57
Kiel	3,75	1,82	128,04	52,45
Koblenz	4,65	1,55	126,52	50,93
Köln	9,57	1,61	188,30	112,71
Krefeld	9,10	1,75	188,98	113,40
Leipzig	10,70	1,70	205,96	130,38
Leverkusen	7,44	1,72	167,72	92,13
Lübeck	3,22	1,63	113,01	37,42
Ludwigshafen	2,63	1,69	108,68	33,09
Magdeburg	3,28	1,81	121,94	46,36
Mainz	9,95	2,13	216,58	141,00
Mannheim	3,30	2,19	139,52	63,93
Mönchengladbach	6,40	1,68	153,45	77,86
Mülheim	7,30	1,58	159,69	84,10
München	5,02	1,42	125,03	49,44
Münster	7,33	1,55	158,50	82,91
Nürnberg	3,91	1,80	129,05	53,46

Offenbach	2,46	2,03	122,14	46,55
Oldenburg	2,19	1,34	87,40	11,81
Osnabrück	8,56	1,44	168,42	92,83
Paderborn	7,66	1,36	153,98	78,39
Pforzheim	2,08	2,23	126,70	51,12
Potsdam	2,81	1,90	120,41	44,82
Recklinghausen	13,64***	1,56	234,96	159,37
Regensburg	3,01	1,14	88,13	12,55
Remscheid	4,92	2,48	172,21	96,62
Reutlingen	4,38	1,77	133,28	57,69
Rostock	12,90	1,90	241,49	165,90
Saarbrücken	3,21	1,99	129,31	53,73
Salzgitter	5,99	1,78	153,09	77,51
Schwerin	9,71	1,87	201,84	126,25
Siegen	7,12	1,73	164,31	88,73
Solingen	0,00	2,67	121,82	46,23
Stuttgart	3,53	2,34	149,12	73,54
Ulm	2,23	1,70	104,31	28,73
Wiesbaden	2,19	2,51	140,78	65,19
Wolfsburg	5,47	1,55	136,36	60,77
Wuppertal	4,54	1,83	137,97	62,39
Würzburg	4,10	2,21	150,03	74,45
Zwickau	13,78	1,92	252,96	177,37

alle Angaben in Euro, Stand: 22. Mai 2007

\* nur Wasser (ohne Abwasser), inklusive aller Steuern und Abgaben

\*\* bei einer Durchflussmenge von maximal 5 Kubikmetern pro Stunde

\*\*\* für einen Hauszähler, kein Wasserzähler für einzelne Wohnungen

Quelle: Spiegel-Online, 23. Mai 2007.  
[URL: <http://www.spiegel.de/wirtschaft/0,1518,484606,00.html>] (Stand: 23.05.2007).



**Tabelle 6: Betreiber und Organisationsformen im Wassersektor in Frankreich und Deutschland**

<b>Betreiber</b>		
	<b>Frankreich</b>	<b>Deutschland</b>
Wasserversorger pro 1 Millionen Einwohner	Unter 1	80
Wasserversorgungsunternehmen	3-4	6 700 (davon allein 4 000 in Baden-Württemberg und Bayern)
Wasserbehandlungsanlagen	16 000	17 850
Kläranlagen	12 000	10 300
Abwasserentsorgungsunternehmen	15 000	8 000
<b>Organisationsformen Wasserversorgung</b>		
Anteil an <b>öffentlichen Betreibern insgesamt</b> in %	25	85-90 (500 der 900 Stadtwerke)
Öffentlicher Direktbetrieb in %	23	35
Öffentlicher Direktbetrieb durch interkommunale oder regionale Zusammenschlüsse in %	-	20
Delegation an öffentliche Betreiber in %	2	30
Delegation an private oder gemischtwirtschaftliche Betreiber in %	75	15
<b>Organisationsformen Abwasserentsorgung</b>		
Anteil an <b>öffentlichen Betreibern</b> in %	40	95-99
Anteil der privaten Betreiber in %	60	1-5

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Insee, Statistisches Bundesamt, Eurostat, OECD, BGW, Stoffaës 1995a, Clarenc/Raymundie 1997, u. a.

**Tabelle 76: Marktanteil verschiedener Firmen 2003 (Wasserver- und Abwasserentsorgung) in Deutschland**

	Versorgung (%)	Entsorgung (%)
<b>Öffentlich-rechtliche Unternehmen</b>		
Regiebetrieb	0,4	19,7
Eigenbetrieb	14,9	42,7
Anstalt des öffentlichen Rechts	-	17,0
Wasser- und Zweckverband	22,2	12,8
<b>Privatrechtliche Unternehmen (AG, GmbH)</b>		
Öffentliche Gesellschaft/Eigengesellschaft	30,2	-
Öffentlich-private Beteiligungsgesellschaft	28,8	-
Privatunternehmen (meist AG oder GmbH)	3,5	-
Andere	-	7,8

Quelle: Branchenbild der deutschen Wasserwirtschaft 2005, in: Bohle Zeller 2006: 14.

**Tabelle 7: Wasserkunden der international tätigen Unternehmen (in Millionen)**

	Wasserversorgung	Abwasserentsorgung	Total 2004, circa (z. T. Überlappung)
Suez Environnement, F	92,0	62,0	115,0
Veolia, F	87,5	43,5	113,0
RWE/Thames Water, D/UK	28,0	17,8	55,0
Agbar, E	27,4	13,9	30,0
SAUR, F	25,6	9,5	27,0
Severn Trent, UK	11,3	15,6	18,0
Azurix, USA	8,3	7,9	10,0
Anglian Water, UK	6,6	8,1	8,0
Berlinwasser, D	4,0	5,5	7,5
Gelsenwasser, D	6,0	3,0	7,0
Bigwater, UK	3,0	6,0	5,5
Remondis Aqua, D	0,2	4,0	4,0

Quelle: Contributor's data, GWR, 31. August 2000, eigene und neuere Zahlen, z. T. nach Firmenangaben hinzugefügt, Prof. Dr. Dr. K.-U. Rudolph GmbH, in: Wasserleitfaden: 104.

## 7. Literaturangaben

- Ambrosius, Gerold 2002: Die historische Entwicklung der öffentlichen Daseinsvorsorge in Deutschland unter aktueller europäischer Perspektive, in: Hrbek/Nettesheim, S. 15-31
- Ambrosius, Gerold 2003: Das Verhältnis von Staat und Wirtschaft in historischer Perspektive – vornehmlich im Hinblick auf die kommunale Ebene, in: Harms/Reichard, S. 29-46
- Baranes, Edmond 1999: Les différents modes de réglementation des activités en réseaux, in: Services publics et déréglementation, Problèmes économiques, N° 2640, 17 novembre 1999, La Documentation française, S. 7-10
- Barraqué, Bernard 1991: Gérer l'eau en Europe, in: Barraqué, Bernard 1992: La gestion de l'eau, Problèmes politiques et sociaux, N° 686, 4 septembre 1992, Paris: La Documentation française, S. 33-42
- Barraqué, Bernard 1995: Les politiques de l'eau en Europe, in: Revue française de science politique, 45/3, juin 1995, S. 420-453
- Bauby, Pierre 1997: Le service public, Un exposé pour comprendre, un exposé pour réfléchir, Paris: Flammarion
- Bauby, Pierre 2002: L'Europe des services publics: entre libéralisation, modernisation, régulation, évaluation, in: Politiques et management public, 20/1, mars 2000, S. 15-30
- Becker, Peter 2005: Europäische Daseinsvorsorge, Die Politik der EU zwischen Wettbewerb und Gemeinwohlverpflichtung, SWP-Studie, Mai 2005, Berlin.
- Bergougnot, Jean 2000: La régulation des services publics en réseaux, in: Problèmes économiques, 20/2000, S. 16-19.
- Berry, Michel 1999: Les services publics entre le modèle de l'État bienveillant et le modèle du marché bienfaiteur, in: Chevalier/Ekeland/Frison-Roche, S. 55-61
- Bersch, Felix 2000: Daseinsvorsorge durch Wettbewerb – der öffentliche Verkehr zu Lande im Markt, Juristische Fakultät der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg
- Bezançon, Xavier 1998: Une approche historique des services publics locaux, in: Froment/Sayah, S. 23-75
- BMWi- Forschungsvorhaben (Bundesministerium für Wirtschaft) 11/00: Optionen, Chancen und Rahmenbedingungen einer Marktöffnung für eine nachhaltige Wasserversorgung, Endbericht, Juli 2001
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars 2002: Liberalisierung und Privatisierung kommunaler Aufgaben – Auswirkungen auf das kommunale Entscheidungssystem, in: Libbe, Jens/Tomerius, Stephan/Trapp, Jan Hendrik (Hrsg.), S. 71-87
- Bogumil, Jörg/Kißler, Leo 1997: Modernisierung des Staates – ein neuer Mix von öffentlicher Regulierung, Marktdynamik und gesellschaftlicher Teilhabe?, in: Grande Edgar/Prätorius, Rainer (Hrsg.): Modernisierung des Staates?, Staatslehre und politische Verwaltung, Baden-Baden, S. 104-114
- Bohle Zeller, Rina 2006: Services d'intérêt général: Le secteur de l'eau entre libéralisation et modernisation, in: Regards sur l'Economie allemande, Bulletin économique du CIRAC, Volume 77/2006, S. 13-18
- Boiteux, Marcel 1996: Concurrence, régulation, service public: variations autour du cas de l'électricité, in: Futuribles, 205/1996, janvier 1996, S. 39-58.
- Boiteux, Marcel 1999: Evolution technologique ou pensée unique?, in: Chevalier/Ekeland/Frison-Roche, S. 201-204

- Bourgeois, Isabelle, 2001: La libéralisation du marché postal allemand : entre service public et marché, Working paper, 2/2004, CIRAC
- Brackemann, Holger 2002: Optionen, Chancen und Rahmenbedingungen einer nachhaltigen Wasserversorgung im Markt, in: Libbe, Jens/Tomerius, Stephan/Trapp, Jan Hendrik (Hrsg.), S. 105-124
- Branchenbild der deutschen Wasserwirtschaft 2005, Bonn: Wirtschafts- und Verlagsgesellschaft Gas und Wasser mbH
- Buck, Lydia 1998: Private Bereitstellung und Finanzierung von öffentlichen Leistungen am Beispiel der Abwasserentsorgung, in: Mäding, Heinrich/Voigt, Rüdiger (Hrsg.) 1998: Kommunale Finanzen im Umbruch, Städte und Regionen in Europa, Opladen: Leske + Budrich, S. 243-268
- Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit 2005: Wasserleitfaden, Leitfaden zur Herausbildung leistungsstarker kommunaler und gemischtwirtschaftlicher Unternehmen in der Wasserver- und Abwasserentsorgung, Dokumentation Nr. 547
- Camilleri, Claude 2006: L'eau, un domaine d'excellence pour les entreprises françaises, in: Problèmes économiques, N° 2 900, mai 2006, S. 29-31
- Carpentier, Alain/Nauges, Céline/Reynaud, Arnaud/Thomas, Alban 2006: L'effet de la délégation sur le prix de l'eau potable, INRA, Sciences sociales, in: Problèmes économiques, N° 2 900, mai 2006, S. 16-19
- Charta der Grundrechte der Europäischen Union vom 18.12.2000. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften C 364/01, DE. [URL: ([http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_de.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_de.pdf))] (Stand: 07.07.2007)
- Chevalier, Jean-Marie/Ekeland, Ivar/Frison-Roche, Marie-Anne (Hrsg.) 1999: L'idée de service public est-elle encore soutenable?, Paris: Presses universitaires de France
- Clarenc, Christophe/Raymundie, Olivier (dir.) 1997: Distribution de l'eau et autres services urbains, in: Stoffaës, Christian (Hrsg.), S. 245-319
- Conti, Maurizio 2006: L'efficacité relative du type de propriété dans le secteur de l'eau, in: Problèmes économiques, N° 2 900, mai 2006, S. 20-28
- Cour des comptes 2003: Un prix de l'eau encore peu compréhensible, La gestion des services d'eau et d'assainissement, in: La gestion de l'eau en France, Problèmes économiques, N° 2 900, mai 2006, S. 10-15
- Denoix de Saint Marc, Renaud 1996: Le service public, Collection des rapports officiels, Rapport au Premier ministre N° 4197, Paris: La Documentation française
- Der öffentliche Dienstleistungssektor in Deutschland und Frankreich, 2003, Deutsch-Französisches Forum, Freiburg/Breisgau. [URL: (<http://www.leforum.de/de/de-daseinsvorsorge.htm>)] (Stand: 05.03.2007)
- Dublin Statement on Water and Sustainable Development, 1992. [URL: (<http://www.gdrc.org/uem/water/dublin-statement.html>)] (Stand: 06.07.2007).
- Dumez, Hervé/Jeunemaître, Alain 1999: Quels modèles de régulation pour les services publics?, in: Chevalier/Ekeland/Frison-Roche, S. 63-80
- Eberlein, Burkard, 1999: L'Etat régulateur en Europe: Vortrag in Wien vom 13.-16.7.1998, in: Revue française de science politique, 49/2, avril 1999, S. 205-229.
- Edeling, Thomas 2001: Grenze als Problem: Öffentliche Unternehmen zwischen Markt und Politik, in: Edeling/Jann/Wagner/Reichard (Hrsg.), S. 9-14
- Edeling, Thomas 2003: Rollenverständnis des Managements im kommunalen Unternehmen, in: Harms/Reichard, S. 235-254

- Edeling, Thomas/Jann, Werner/Wagner, Dieter/Reichard, Christoph (Hrsg.) 2001: Öffentliche Unternehmen Entstaatlichung und Privatisierung?, Opladen: Leske + Budrich
- EuGH-Rechtsprechung, Urteil des Gerichtshofes vom 19. Mai 1993, Strafverfahren gegen Paul Corbeau, Rechtssache C-320/91, Corbeau. [URL: ([http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=fr&numdoc=61991J0320](http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=fr&numdoc=61991J0320))] (Stand: 05.07.2007)
- EuGH-Rechtsprechung, Urteil des Gerichtshofes vom 27. April 1994, Gemeente Almelo und andere gegen NV Energiebedrijf Ijsselmij, Rechtssache C-393/92, Gemeente Almelo. [URL: (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61992J0393:DE:HTML>)] (Stand: 07.07.2007)
- EuGH-Rechtsprechung, Urteil des Gerichtshofes vom 30. April 1974, Giuseppe Sacchi, Rechtssache 155/73, Sacchi. [URL: ([http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=fr&numdoc=61973J0155](http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=fr&numdoc=61973J0155))] (Stand: 05.07.2007)
- Flory, Jean-Claude 2006: La gestion de l'eau: perspective française et exemples européens, Rapport au Premier ministre et au ministre de l'Ecologie et du Développement durable, in: La gestion de l'eau en France, Problèmes économiques, N° 2 900, mai 2006, S. 2-9
- Frangi, Marc 2002: Les délégations de service public dans le domaine de la distribution d'eau potable, in: Revue administrative, 55/328, juillet-août 2002, S. 408-414
- Frison-Roche, Marie-Anne 1999: Les rythmes dans l'évolution conjointe et commune des services publics, in: Chevalier/Ekeland/Frison-Roche, S. 31-39
- Froment, Jean-Charles/Sayah, Jamil (Hrsg.) 1998: Le service public local, Des impératifs de la modernisation aux exigences de la démocratie, Grenoble: Presses universitaires de Grenoble
- Gazzaniga, Jean-Louis 1992: La loi du 3 janvier 1992, in: Baraqué, Bernard 1992: La gestion de l'eau, Problèmes politiques et sociaux, N°686, 4 septembre 1992, Paris: La Documentation française, S. 27-30
- Geiler, Nikolaus 2004: Das 20-Milliarden-Euro-Spiel, Die Liberalisierung des Wasser- und Abwassermarktes, Stuttgart: Schmetterling Verlag
- Gottschalk, Wolf 2003: Auswirkungen von Liberalisierung und Privatisierung: Kommerzialisierung kommunaler Unternehmen, in: Harms/Reichard, S. 201-212
- Grande, Edgar 1994: The New Role of the State in Telecommunications: An International Comparison, in: West European Politics, 1994/3, 17 July 1994, S. 138-157
- Grande, Edgar 2005: Entscheidet Europa alles Wesentliche?, Der Regulierungsstaat im europäischen Mehrebenensystem, Ludwig-Maximilians-Universität München, Geschwister-Scholl-Institut für Politische Wissenschaft, Beitrag für die Tagung „Die Zukunft des öffentlichen Sektors“, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Speyer, 6. – 8. April 2005
- Grande, Edgar/Eberlein, Burkard 1999: Der Aufstieg des Regulierungsstaates im Infrastrukturbereich, Zur Transformation der politischen Ökonomie der Bundesrepublik Deutschland, TU München, Lehrstuhl für Politische Wissenschaft
- Grande, Edgar/Schneider, Volker, 1991: Reformstrategien und staatliche Handlungskapazitäten, Eine vergleichende Analyse institutionellen Wandels in der Telekommunikation in Westeuropa, in: Politische Vierteljahresschrift, 32/3, September 1991, S. 452-478
- Growitsch, Christian/Krap, Niels 2006: Netzinvestitionen und Regulierungsandrohung: Vermeidung der Monopolbildung oder des Infrastrukturausbaus?, in: Wirtschaft im Wandel

5/2006, IWH, S. 138-143

Guénaire, Michel 2005: Le service public au cœur du modèle du développement français, in: Le débat, N° 134, mars-avril 2005, S. 52-62

Guérin-Schneider, Lætitia/Nakhala, Michel 2000: Le service public d'eau délégué: du contrôle local des moyens au suivi de la performance, in: Politiques et management public, 18/1, mars 2000, S. 105-121

Guirkinger, Bernard/Guillot, Jean-Paul 2006: Les services collectifs d'eau et d'assainissement en France, Données économiques, sociales et techniques

Harms, Jens/Reichard, Christoph (Hrsg.) 2003: Die Ökonomisierung des öffentlichen Sektors: Instrumente und Trends, Schriftenreihe der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft

Harms, Jens/Reichard, Christoph 2003: Ökonomisierung des öffentlichen Sektors – eine Einführung, in: Harms/Reichard, S. 13-17

Hartenberger, Ute 2007: Auf dem Weg zum transnationalen Regulierungsregime? Eine Analyse am Beispiel der Regulierung des Telekommunikationsmarktes, TranState Working Papers, N° 52, Universität Bremen

Haug, Peter 2006: Wie gut sind die deutschen Wasserversorger? – Einige kritische Anmerkungen zum „Branchenbild der deutschen Wasserwirtschaft“, in: Wirtschaft im Wandel 4/2006, IWH, Halle, S. 111-112

Haug, Peter/Nerré, Birger 2005: „Die Rolle der Kommunen in der Wasserwirtschaft“ – Tagungsbericht über das diesjährige Hallesche Kolloquium zur kommunalen Wirtschaft, in: Wirtschaft im Wandel, 10/2005, IWH, Halle, S. 321-328

Hohe Trinkwasserkosten, Nordrhein-Westfalen will Versorger zu Preissenkungen zwingen, in: Spiegel Online, 29.5.2007, [URL: (<http://www.spiegel.de/wirtschaft/0,1518,485533,00.html>)] (Stand 29.5.2007)

Hrbek, Rudolf/Nettesheim, Martin (Hrsg.) 2002: Europäische Union und mitgliedstaatliche Daseinsvorsorge, Schriftenreihe des Europäischen Zentrums zur Föderalismus-Forschung, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft

Hureau, Pascal 1999: Les Français se sentent-ils usagers ou clients des services publics?, in: Services publics et déréglementation, Problèmes économiques, N° 2640, 17 novembre 1999, La Documentation française, S. 1-2

Kanitz, Ralf Martin 2001: Öffentliche Daseinsvorsorge und Europäische Deregulierungspolitik: Der Streit um die Sparkassen und Landesbanken, Walter-Hallstein-Institut für Europäisches Verfassungsrecht, Humboldt-Universität zu Berlin

Kellermann, Christian (Hrsg.) 2007: Gefahr für die nationale Daseinsvorsorge im EU-Binnenmarkt?, Arbeitskreis Europa, Internationale Politikanalyse, FES

Kirat, Thierry 1998: La réglementation des entreprises de service public. Analyse économique, fondements juridiques et modalités institutionnelles, in: Sciences de la société N° 43, février 1998, S. 7-23

Kletzan, Daniela 2005: Effizienz und Realisation von Größenvorteilen, Konsequenzen für die Organisationsstruktur der österreichischen Wasserwirtschaft, Vortrag auf dem Halleschen Kolloquium zur Kommunalen Wirtschaft, IWH, Halle

KOM(2000)477 endgültig: Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Wirtschafts- und Sozialausschuss, Die Preisgestaltung als politisches Instrument zur Förderung eines nachhaltigen Umgangs mit Wasserressourcen, Brüssel: 26. 7.2000. [URL: ([http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2000/com2000\\_0477de01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2000/com2000_0477de01.pdf))] (Stand 07.07.2007)

- KOM(2000)580 endgültig: Mitteilung der Europäischen Kommission, Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa, 20.9.2000, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, 19.1.2001, C 17/4, DE. [URL: ([http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2000/com2000\\_0580de01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2000/com2000_0580de01.pdf))] (Stand 07.07.2007)
- KOM(2003)270 endgültig: Grünbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, Brüssel: 21.5.2003. [URL: ([http://europa.eu/documents/comm/green\\_papers/index\\_de.htm#2003](http://europa.eu/documents/comm/green_papers/index_de.htm#2003))] (Stand 04.07.2007)
- KOM(2004)374 endgültig: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Weißbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, Brüssel: 12.5.2004. [URL: ([http://europa.eu/documents/comm/white\\_papers/index\\_de.htm#2004](http://europa.eu/documents/comm/white_papers/index_de.htm#2004))] (Stand 04.07.2007)
- KOM(94)612 endgültig - SYN 95/0010 \*/ vom 04.01.1995: Richtlinienvorschlag des Rates zur Qualität von Wasser für den menschlichen Gebrauch, Amtsblatt Nr. C 131 vom 30/05/1995 S. 0005. [URL: (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:51994PC0612:DE:HTML>)] (Stand: 13.08.2007)
- Komar, Walter 1997: Zum Stand der kommunalen Abwasserentsorgung in den neuen Ländern, in: *Wirtschaft im Wandel 10-11/1997*, IWH, Halle, S. 30-35
- La gestion de l'eau en France, in: *Problèmes économiques*, N° 2900, 24 mai 2006, Paris: La Documentation française
- Leban, Raymond, 1999: Les services publics de réseaux: une comparaison européenne, in: *Services publics et déréglementation*, *Problèmes économiques*, N° 2640, 17 novembre 1999, La Documentation française, S. 17-21
- Lewington, Ilka 1997: Liberalisierung von Versorgungsindustrien: Erfahrungen aus Großbritannien, in: *Wirtschaft im Wandel 14/1997*, IWH, S. 12-17
- Libbe, Jens/Tomerius, Stephan/Trapp, Jan Hendrik (Hrsg.) 2002: *Liberalisierung und Privatisierung kommunaler Aufgabenerfüllung, Soziale und umweltpolitische Perspektiven im Zeichen des Wettbewerbs*, *Difu-Beiträge zur Stadtforschung*, Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik
- Libbe, Jens/Tomerius, Stephan/Trapp, Jan Hendrik 2002: *Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Aufgaben in Kommunen – die vergessenen sozialen und umweltpolitischen Perspektiven*, in: Libbe, Jens/Tomerius, Stephan/Trapp, Jan Hendrik (Hrsg.), S. 9-35
- Lorrain, Dominique 1987: *L'eau en France*, in: Baraqué, Bernard 1992: *La gestion de l'eau*, *Problèmes politiques et sociaux*, N° 686, 4 septembre 1992, Paris: La Documentation française, S. 21-26
- Lorrain, Dominique 1991: *L'ingénierie des services urbains: Comparaisons des structures et des évolutions dans six pays européens*, La Documentation française
- Lorrain, Dominique 1992: *The French model of urban services*, in: *West European Politics*, 15/2, London: S. 77-92
- Lorrain, Dominique 2002: *Capitalismes urbains, Des modèles européens en compétition*, in: *Association recherche et régulation (Hrsg.) 2002: L'Année de la régulation*, *Economie, Institutions, Pouvoirs*, N° 6, 2002-2003, Paris: Presses de Sciences Po, S. 195-239
- Machura, Stefan 2001: „Was begrenzt, begründet auch“: Bedarfswirtschaftlichkeit und Ziele kommunaler Unternehmen, in: *Edeling/Jann/Wagner/Reichard (Hrsg.)*, S. 95-112
- Majer, Peter 2001: *Liberalisierung des Wassermarktes, Mögliche Auswirkungen auf die Organisations- und Produktstrukturen von Wasserversorgern und Abwasserentsorgern*

- Majone, Giandomenico 1994: The rise of the Regulatory State in Europe, in: Müller, Wolfgang C./Wright, Vincent (Hrsg.): The State in Western Europe, Retreat or Redefinition?, West European Politics, 17/3, July 1994, London: Frank Cass, S. 77-101
- Martinand, Claude/Lorenzi, Jean-Hervé 1995: La régulation des services publics, Concilier équité et efficacité, Commissariat général du Plan, Paris: Editions ESKA
- Mühlenkamp, Holger 2002: „Marktversagen“ als ökonomische Begründung für Interventionen der öffentlichen Hand, in: Hrbek/Nettesheim, S. 65-78
- Oelmann, Mark 2005: Die Rolle der Kommunen im neuen Ordnungsrahmen der deutschen Wasserwirtschaft, Vortrag auf dem Halleschen Kolloquium zur Kommunalen Wirtschaft, IWH, Halle
- Pielow, Johann-Christian 2002: Frankreich – Service Public, in: Hrbek/Nettesheim, S. 155-173.
- Püttner, Günter 2002: Das grundlegende Konzept der Daseinsvorsorge. Kommunale Daseinsvorsorge – Begriff, Geschichte, Inhalte, in: Hrbek/Nettesheim, S. 32-38
- Rachline, François 1996: Services publics, Economie de marché, La Bibliothèque du Citoyen, Presses de Sciences Po
- Rachline, François 1997: Le dispositif de la gestion déléguée, in: Revue Française de Gestion, N° 115, Septembre-Octobre 1997, S. 69-77
- Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik, Amtsblatt Nr. L 327 vom 22/12/2000 S. 0001 - 0073. [URL: (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0060:DE:HTML>)] (Stand: 07.07.2007)
- Richtlinie 91/271/EWG des Rates vom 21. Mai 1991 über die Behandlung kommunalen Abwassers, Amtsblatt Nr. L 135 vom 30/05/1991 S. 0040 - 0052. [URL: (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31991L0271:DE:HTML>)] (Stand: 07.07.2007)
- Scheele, Ulrich 2002: Entwicklung netzgebundener Infrastruktursektoren – von vertikal strukturierten Monopolen zu Virtual Utilities?, in: Libbe, Jens/Tomerius, Stephan/Trapp, Jan Hendrik (Hrsg.), S. 175-205
- Scheele, Ulrich 2005: Die Rolle des vergleichenden Wettbewerbs in der deutschen Wasserwirtschaft, Vortrag auf dem Halleschen Kolloquium zur Kommunalen Wirtschaft, IWH, Halle
- Schneider, Volker, 2001: Die Transformation der Telekommunikation, Vom Staatsmonopol zum globalen Markt (1800-2000), Frankfurt a. M: Campus, S. 241-271
- Sciences de la Société, N° 42 Octobre 1997: Le service public en crise, (1) Questions en débat, Toulouse: Presses Universitaires du Mirail
- Sciences de la Société, N° 43 Février 1998: Le service public en crise, (2) Réponses – Comparaisons internationales, Toulouse: Presses Universitaires du Mirail
- Sternberg, Manfred 2002: Strukturwandel der kommunalen Daseinsvorsorge, in: Libbe, Jens/Tomerius, Stephan/Trapp, Jan Hendrik (Hrsg.), S. 207-219
- Stoffaës, Christian 1995a: Services publics, Question d’avenir, Commissariat général du Plan, Editions Odile Jacob, Paris: La Documentation française
- Stoffaës, Christian 1995b: Services publics: De la pratique à la théorie, in: Martinand/Lorenzi, S. 5-12.
- Stoffaës, Christian (Hrsg.) 1997: Services publics comparés en Europe: exception française,



exigence européenne, Tome I, Ecole Nationale d'Administration, Paris: La Documentation française

Sturm, Roland/Müller, Markus M. 2002: Die Reform der Daseinsvorsorge im deutsch-britischen Vergleich, in: Hrbek/Nettesheim, S. 174-198

Teissonnier-Mucchielli, Béangère 2003: L'impact du droit communautaire sur la distribution et l'assainissement de l'eau en France, Paris: La Documentation française

Thatcher, Mark 1997: L'impact de la Communauté européenne sur la réglementation nationale: Les services publics en France et en Grande-Bretagne, in: Politiques et management public, 15/3, septembre 1997, Paris: S. 141-168

Tirole, Jean 1999: Concessions de services publics: quel contrat l'Etat doit-il passer pour garantir un service optimal?, in: Services publics et déréglementation, Problèmes économiques, N° 2640, 17. November 1999, La Documentation française, S. 10-11

Trapp, Jan Hendrik/Tomerius, Stephan/Libbe, Jens 2002: Liberalisierung und Privatisierung kommunaler Aufgabenerfüllung – strategische Steuerung statt operativer Leistungserstellung?, in: Libbe, Jens/Tomerius, Stephan/Trapp, Jan Hendrik (Hrsg.), S. 241-252

Unterrichtung durch die Bundesregierung, Bericht der Bundesregierung zur Modernisierungsstrategie für die deutsche Wasserwirtschaft und für ein stärkeres internationales Engagement der deutschen Wasserwirtschaft, Deutscher Bundestag, Drucksache 16/1094, 16.03.2006

Urteil des Gerichtshofes vom 27. März 1974, Belgische Radio en Televisie gegen SV Sabam und NV Fonior, Rechtssache 127/73, BRT gegen Sabam. [URL: ([http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=fr&numdoc=61973J0127\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=fr&numdoc=61973J0127(01)))] (Stand: 05.07.2007)

Valette, Jean-Paul 2000: Le service public à la française, Paris: Ellipses

Vesper, Dieter 2002: Kommunale Handlungsspielräume in allokationstheoretischer und finanzwissenschaftlicher Perspektive, in: Libbe, Jens/Tomerius, Stephan/Trapp, Jan Hendrik (Hrsg.), S. 151-174

von Kodolitsch, Paul 2002: Liberalisierung und Privatisierung und der institutionelle Wandel in den Kommunen, in: Libbe, Jens/Tomerius, Stephan/Trapp, Jan Hendrik (Hrsg.), S. 39-69

Waldermann, Anselm 2007: Teures Trinkwasser – Verbraucher zahlen Hundert Euro zu viel, in: Spiegel-Online, 29.5.2007.

[URL: (<http://www.spiegel.de/wirtschaft/0,1518,484600,00.html>)] (Stand 29.5.2007)

Werner, Jan/Schaaffkamp, Christoph 2002: Daseinsvorsorge im Wettbewerb – quo vadis öffentlicher Personennahverkehr?, in: Libbe, Jens/Tomerius, Stephan/Trapp, Jan Hendrik (Hrsg.), S. 127-150

Winckler, Antoine 1999: Quelques réflexions à propos de la réforme des services publics, in: Chevalier/Ekeland/Frison-Roche, S. 21-29