



# Bezirksregierung Arnberg

## Geschäftsstelle des Regionalrates

**E-Mail-Adresse:** geschaeftsstelle.regionalrat@bezreg-arnsberg.nrw.de

**Tel.:** 02931/82-2341, 2324, 2306 od. 2839 **Fax.:** 02931/82-3427 od. 40495

---

### Vorlage 01/01/04

Sitzung des Regionalrates am 25.03.2004

TOP 5:

**Schwerpunktthema:** Kommunale Daseinsvorsorge

- 2. Bericht

Berichterstatter/-in: LRD'in Geiß-Netthöfel

Bearbeiter/in: LRD Schüler (Energieversorgung)  
LRD Vogel (ÖPNV)  
ORBR Dresbach/ LRMD Dr. Lafontaine (Wasser)  
ORBR Böttcher (Abwasser)  
LRBD Hachen (Abfall)

### Beschlussvorschlag:

Der Regionalrat nimmt die Informationen zur Kenntnis.

## Begründung:

Bereits in der Sitzung des Bezirksplanungsrates am 23.03.2000 wurde das Thema "Liberalisierung des Europäischen Marktes und die Folgen für die Kommunen" unter den Aspekten "Auswirkungen der Liberalisierung des Strommarktes auf die Kommunen sowie die Auswirkungen der Liberalisierung des Strommarktes auf den ÖPNV und die Zukunft des ÖPNV im europäischen Wettbewerb" (Vorlage 1/2000) erörtert.

Es wurde damals befürchtet, dass

- durch die Liberalisierung des Strommarktes die Existenz der Stadtwerke bedroht wird,
- Arbeitsplätze wegfallen,
- sich Mindereinnahmen für die kommunalen Haushalte mit Auswirkungen insbesondere für den ÖPNV ergeben sowie
- die umweltfreundliche Energieerzeugung zurückgehen wird.

Eine Umfrage unter den Kommunen im November 1999 ergab, dass

- mehr als 2/3 der Kommunen von den sinkenden Strompreisen profitieren,
- die Stromerzeugung für die Kommunen des Regierungsbezirks keine wesentliche Rolle spielt,
- gravierende Auswirkungen auf die umweltfreundliche Energieerzeugung bei den Stadtwerken nicht zu erwarten sind und
- die Auswirkungen auf die Haushalte der Kommunen, die Strom produzieren oder verteilen, spürbar aber nicht dramatisch sind.

Gegenwärtig stellen sich die einzelnen Bereiche der kommunale Daseinsvorsorge wie folgt dar:

### **1. Energieversorgung**

Seit der Liberalisierung 1999 wurde der nationale Strommarkt insbesondere geprägt durch

- starke Konzentrationsprozesse,
- tief greifende Restrukturierungen bei den Versorgungsunternehmen und
- einem etablierten Wettbewerbssystem bei Netzzugang und Stromhandel.

So teilen sich wenige Konzerne inzwischen rund 90 % der Stromerzeugungskapazitäten, so dass hier mittlerweile von einem Oligopol auszugehen ist. Allein in den vergangenen 12 Monaten ist der Strompreis bei Städten und Gemeinden um durchschnittlich 17 % gestiegen. Der Bundesverband der Energieabnehmer rechnet damit, dass die Strompreise noch weiter steigen. Damit wäre dann wieder das Niveau erreicht bzw. schon überschritten, das seinerzeit auf einem von Versorgungsmonopolen geprägten Markt vorhanden war.

Das von allen befürchtete "Stadtwerkesterben" ist nicht eingetreten. Maßnahmen zur Steigerung der Kosteneffizienz und eine starke Kundenorientierung haben dazu beigetragen, dass die Stadtwerke ihre gute Position am Markt weitgehend behaupten konnten.

## **1.1 EU-Beschleunigungsrichtlinien**

### **1.1.1 "Legal Unbundling"**

Am 4. August 2003 traten die Beschleunigungsrichtlinien für den Elektrizitäts- und Erdgasbinnenmarkt in Kraft, die eine Reihe zusätzlicher Vorschriften enthalten, die zur Entstehung effektiven Wettbewerbs beitragen sollen und zu wesentlichen Änderungen im Strom- und Gasmarkt führen werden. So können alle Unternehmen ab dem 1. Juli 2004 und alle privaten Haushalte ab Juli 2007 ihren Strom- und Gasversorger frei wählen.

Kernpunkt der neuen Richtlinien sind zum einen Verschärfungen der Entflechtungsbestimmungen (sog. "Legal Unbundling") sowohl für Übertragungs- und Fernleitungs- als auch Verteilernetzbetreiber. Unter "Legal Unbundling" versteht man die Aufspaltung in einen Unternehmensteil oder ein Unternehmen, welches das Netz betreibt und in einen Unternehmensteil bzw. ein Unternehmen, das den Energiehandel betreibt. Eine eigentumsrechtliche Entflechtung ist nicht erforderlich. Ferner können Unternehmen die weniger als 100 000 angeschlossene Kunden versorgen, von der Verpflichtung zum "Legal Unbundling" freigestellt werden. Es ist davon auszugehen, dass diese Freistellung in Deutschland erfolgen wird.

Insgesamt bedeutet das "Legal Unbundling" einen massiven Eingriff in die Strukturen und Prozesse der integrierten Versorgungsunternehmen. Es ist damit zu rechnen, dass es durch den Wegfall von Verbundsynergien zu einem erneuten Kostenanstieg kommen wird, der den von der Politik gewünschten Kostensenkungen im Bereich der Netznutzung zuwiderläuft. Die Unternehmen werden dadurch gezwungen, die verlorengegangenen Synergien durch weitere Reorganisationen und Kooperationen aufzufangen. Da dies von den kleinen Versorgern nicht leistbar ist, könnte dies eine verstärkte vertikale Konzentration zur Folge haben. Um die verlorenen Synergien zu kompensieren werden mittlere

und große Stadtwerke vermehrt Funktionen outsourcen, die von sog. Shared-Service-Gesellschaften übernommen werden.

### **1.1.2 Regulierungsbehörde**

Darüber hinaus muss Deutschland bis zum Juli 2004 eine Regulierungsbehörde für Strom und Gas einrichten. Deutschland ist das einzige Land der Europäischen Union ohne eine Regulierungsbehörde für den Energiemarkt. Aufgabe der Regulierungsbehörde wird es sein, zumindest die Methoden zur Berechnung der Netznutzungsentgelte und Bedingungen für den Anschluss an und den Zugang zu den Netzen festzulegen oder zu genehmigen sowie die Ausgleichsleistungen (Ausgleichsenergie) zu regulieren.

Die derzeit existierenden Verbändevereinbarungen können somit in ihrer jetzigen Form nicht fortgeführt werden, hier muss eine Überführung in das System der staatlichen Regulierung erfolgen.

### **1.1.3 Gesetz zur Neuregelung des Energiewirtschaftsrechts**

Außerdem sieht der Entwurf des Gesetzes zur Neuregelung des Energiewirtschaftsrechts auf nationaler Ebene die Abschaffung der Ausschließlichkeit der Wegerechte vor, hebt geschlossene Versorgungsgebiete auf und lässt die Nutzung vorhandener Leitungen durch Dritte zu. Den Gemeinden obliegt nicht mehr die Regelungskompetenz für die örtliche Versorgung der Bevölkerung mit Energie. Die Konzessionsabgabe als wesentliche kommunale Einnahmequelle mit einem bundesweiten Gesamtvolumen von ca. 3 Milliarden € ist damit gefährdet. Regelungen zum Schutz der Umwelt sind in der Umsetzung nicht berücksichtigt. Dezentrale umweltverträgliche Stromerzeugung könnte somit dem Preiswettbewerb zum Opfer fallen.

## **2. ÖPNV**

Die Sitzungsvorlage 1/2000 zum Thema "Liberalisierung des Europäischen Marktes und die Folgen für die Kommunen" ging in Teil B "Auswirkungen auf den ÖPNV" davon aus, dass die von Seiten der EU angestrebte Marktöffnung mit Sicherheit in Kürze kommen werde. Diese Prognose ist bisher nicht eingetreten. So gibt es bisher noch keine verbindliche europäische Regelung zur Marktöffnung im ÖPNV. Wann dies der Fall sein wird, kann realistisch nicht abgeschätzt werden. Die in der Vorlage genannte "unsichere Ausgangslage" ist nicht sicherer, aber auch nicht unsicherer geworden. Es wird also weiterhin gehofft, befürchtet und spekuliert.

## 2.1 Zur rechtlichen und finanziellen Ausgangslage

Die finanzielle Lage ist nicht besser geworden. Zukünftig sind Einschnitte zu erwarten. Die Quersubventionierung aus dem Energiebereich erfolgt weiter.

Die rechtliche Situation hat sich zum Teil insofern etwas aufgeklärt, da der Europäische Gerichtshof (EuGH) am 24.07.2003 sein lange erwartetes Urteil im Fall Altmark Trans GmbH -OVG Magdeburg -gefällt hat. Im Ausgangsfall hatte ein kommunales Verkehrsunternehmen gegen die Erteilung einer eigenwirtschaftlichen Konzession an einen vom Landkreis bezuschussten privaten Konkurrenten geklagt. Ohne öffentliche Zuschüsse, so hatte die Klägerin argumentiert, sei der Konkurrent nicht überlebensfähig, die Genehmigung deshalb rechtswidrig.

Das OVG Magdeburg war der Meinung, dass die Bezuschussung des Privaten gegen EU-Recht verstoße und damit der fragliche Verkehr nicht mehr eigenwirtschaftlich durchgeführt werde. Eine Anwendung der EU-Verordnung 1191/69 über die Verpflichtung des öffentlichen Dienstes sei daher geboten gewesen.

Das Bundesverwaltungsgericht als Revisionsinstanz war hingegen der Auffassung, nach nationalem Recht seien Zuschüsse "sonstige Unternehmenserträge im handelsrechtlichen Sinne" und stellten daher die sogenannte Eigenwirtschaftlichkeit nicht in Frage. Da es jedoch nicht auszuschließen sei, dass diese Beurteilung möglicherweise gegen Gemeinschaftsrecht verstoße, legte es den Fall dem EuGH vor. Es beehrte eine Entscheidung zu den Fragen, ob die Zuschüsse des Landkreises an die Altmark Trans GmbH nach dem EG Vertrag verbotene staatliche Beihilfen darstellen und ob die deutschen Behörden anordnen können, dass eigenwirtschaftlich erbrachte Regionalverkehrsdienste nicht unter die Verordnung 1191/69 fallen.

Der EuGH ist in seinem Urteil der Meinung, dass eine staatliche Beihilfe grundsätzlich vorliege, wenn ein Unternehmen daraus einen Vorteil erziele, den es unter üblichen Marktbedingungen nicht erhalten hätte. Ein Vorteil sei indes nicht gegeben, wenn es nur einen finanziellen Ausgleich für die Erbringung einer gemeinwirtschaftlichen Verpflichtung erhalte.

Laut EuGH komme es auf die mögliche Anwendung der allgemeinen EU-Beihilfebestimmungen allerdings dann nicht an, wenn im Ausgangsfall die EU Verordnung 1191/69 anwendbar sei. Die Mitgliedstaaten der EU hätten bei richtiger Auslegung nicht nur das Recht, Linienverkehre im Stadt-, Vorort- und Regionalverkehr von der Verordnung gänzlich auszunehmen, sondern könnten eine solche Ausnahme auch einschränken. Daher sei es grundsätzlich durchaus zulässig, dass "bei eigenwirtschaftlichen Verkehrsleistungen" ohne Anwendung der Verordnung "gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen auferlegt und Zuschüsse gewährt werden können". Dies gelte allerdings nur, wenn

diese Ausnahmen durch den deutschen Gesetzgeber ausreichend bestimmt und klar fixiert seien. Zweifel seien im vorliegenden Fall durchaus angebracht; es sei Sache des Bundesverwaltungsgerichts dies zu überprüfen.

Wie das Bundesverwaltungsgericht unter Berücksichtigung der Ausführungen des EuGH die Abgrenzung von eigenwirtschaftlichen und gemeinwirtschaftlichen Verkehrsleistungen durch das deutsche Personenbeförderungsgesetz (PBefG) beurteilen wird, ist durchaus offen. Falls eine solche vom EuGH geforderte klare Abgrenzung nach Auffassung des Bundesverwaltungsrechts nicht bestehen sollte, wäre die EU-Verordnung 1191/69 auch auf die nach nationalem Recht "eigenwirtschaftlichen" Verkehre anzuwenden, soweit sie bezuschusst werden (gegebenenfalls wäre dann der deutsche Gesetzgeber gefordert).

Wenn die betreffenden Ausnahmen in der EU Verordnung jedoch eindeutig geregelt sein sollten, wäre das allgemeine Beihilferecht der EU der Maßstab für die Beurteilung für Zuwendungen an Verkehrsunternehmen. Nach dem EuGH fallen "öffentliche Zuschüsse, die den Betrieb von Liniendiensten im Stadt-, Vorort- und Regionalverkehr ermöglichen sollen, jedoch nicht unter diese Bestimmung (unzulässige Beihilfen im Sinne des Artikel 87 Abs. 1 IGV), soweit sie als Ausgleich anzusehen sind, der die Gegenleistung für Leistungen darstellt, die von den begünstigten Unternehmen zur Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtung erbracht werden". Zu prüfen sei dabei, ob folgende Voraussetzungen erfüllt seien:

1. das begünstigte Unternehmen muss "tatsächlich mit der Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen betraut" und diese Verpflichtungen müssen klar definiert worden sein,
2. Parameter, anhand derer der Ausgleich berechnet wird, sind zuvor objektiv und transparent aufgestellt worden,
3. der Ausgleich darf tatsächlich nur die Kosten für die gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen unter Berücksichtigung der dabei erzielten Einnahmen und eines angemessenen Gewinns decken und
4. die Höhe des erforderlichen Ausgleichs ist, wenn die Auswahl des Unternehmens nicht im Rahmen eines Verfahrens zur Vergabe öffentlicher Aufträge erfolgt, im Vergleich mit den Kosten zu bestimmen, die ein durchschnittliches, gut geführtes Verkehrsunternehmen zu tragen hätte.

Diese vier Voraussetzungen müssen gleichzeitig erfüllt sein, ansonsten handelt es sich um eine – in der Regel nicht erlaubte – staatliche Beihilfe.

Die in der ersten Voraussetzung genannte "Betrachtung" kann sich – so der EuGH – möglicherweise aus dem nationalen Rechtsvorschriften und/oder den betreffenden Verkehrskonzessionen ergeben; dies habe für den Ausgangsfall das Bundesverwaltungsgericht zu prüfen. Ob, wie und wann das Bundesverwaltungsgericht in dem lange zurückliegenden Ausgangsfall (dieser wird sich inzwischen wegen Fristablaufs erledigt haben ) entscheiden wird, kann nicht gesagt werden. Ein mögliches Urteil bleibt abzuwarten. Das EuGH Urteil hat auf das Erteilen von Konzessionen durch die Bezirksregierung keine Auswirkungen.

## **2.2 Handlungsstrategien**

Restrukturierungsmaßnahmen bei den Verkehrsverbänden werden weiterhin angestrengt, zum Teil sind sie durchgeführt.

Es gibt vereinzelte Bestrebungen, die kommunalen Verkehrsunternehmen zu privatisieren. Dies soll zum Beispiel mit den VWS im südlichen Regierungsbezirk geschehen. Diese Entwicklung wird durch die Bezirksregierung genau verfolgt werden.

Zur Zeit werden Konzessionen im Regelfalle für 8 Jahre, wie bisher, beantragt und entsprechend genehmigt. Ausnahmen werden nur bei konkreten Forderungen aus dem Nahverkehrsplan und bei Bündelungen von Linienverkehren gemacht.

## **2.3 Genehmigungswettbewerb**

Genehmigungswettbewerbe gibt es bisher nur bei eigenwirtschaftlichen Linien.

Gemeinwirtschaftliche Genehmigungen hat die Bezirksregierung Arnsberg bisher nicht erteilt.

Das in einem Arbeitskreis der Bezirksregierung Arnsberg mit Unternehmen des VRR einschließlich des Zweckverbandes VRR und der Verbund GmbH erarbeitete Papier, das davon ausgeht, dass das EU-Recht die europaweite Bekanntmachung frei werdender Konzessionen vorschreibt, hat bisher keine Bedeutung erlangt, da eine Bekanntmachungspflicht (noch) nicht besteht.

Insgesamt kann somit von der Bezirksregierung die weitere Entwicklung nur beobachtend abgewartet werden.

## **3. Wasser**

### **3.1. Struktur der Wasserversorgung**

Die Wasserversorgung wird bundesweit von ca. 7.000 Wasserversorgungsunternehmen wahrgenommen, die 8.600 Wasserwerke mit 10.800 Wassergewinnungsanlagen betrei-

ben. Weit mehr als 90% davon sind als gemeindliche Regie-, Eigenbetriebe oder Eigen- gesellschaften organisiert. Hinzu treten Zweckverbände und Wasser- und Bodenverbände. Neben einer in der jüngeren Vergangenheit anwachsenden Zahl gemischt öffentlich- privatwirtschaftlicher Gesellschaften befinden sich lediglich 1,6 % der Versorgungsunternehmen ohne jedwede öffentliche Beteiligung in privater Hand.

In der Wasserversorgung, die in Deutschland in den kommunalen Aufgabenbereich i.S.v. Art. 28 Abs. 2 GG fällt, existieren bereits seit langem Privatisierungs- und Kooperationsmodelle zwischen den Kommunen und Privaten, die sind jedoch im Wesentlichen auf Formen der formellen (privatrechtlichen Organisationsform) und funktionalen Privatisierung (lediglich Aufgabendurchführung durch Private) beschränkt.

Auch in den übrigen Mitgliedstaaten der Europäischen Union ist die Wasserwirtschaft öffentlich bzw. kommunal geprägt. Ausnahmen bilden insoweit lediglich England und Frankreich:

Während in England die Wasserwirtschaft im Jahre 1989 – verbunden mit umweltpolitisch bedenklichen Entwicklungen, Leistungsverlechterungen und auch Preissteigerungen – privatisiert worden ist, hat sich auf dem französischen Markt in Folge des praktizierten Ausschreibungswettbewerbsmodells faktisch ein Oligopol von zwei dominierenden Wasserversorgern herausgebildet. Ca. 20 % der Gemeinden in Frankreich werden noch durch kommunale Unternehmen versorgt, wobei die Wasserpreise in den von privaten Anbietern versorgten Gemeinden im Durchschnitt 30 % höher liegen.

### **3.2 Forderungen der EU-Kommission**

Die von der EU-Kommission erhobenen Forderungen nach Liberalisierung sind weit gehender als die derzeit bestehenden Modelle. Sie beziehen sich

- auf eine völlige Marktöffnung unter Wegfall kommunaler Gebietsmonopole – hier wird die Streichung des gem. § 131 Abs. 8 GWB (Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen) fortbestehenden § 103 GWB a.F. gefordert, der die bestehenden Monopolstrukturen im Bereich der Wasserversorgung kartellrechtlich absichert und ausschließliche Konzessionsverträge und Demarkationsabsprachen ermöglicht,
- auf die Nichtanwendung der satzungsrechtlichen Ermächtigungen in den Gemeindeordnungen der Länder zur Verhängung von kommunalen Anschluss- und Benutzungszwängen und schließlich auch
- auf die materielle Vollprivatisierung der kommunalen Aufgabe selbst.



Dies liefe auf einen Aufgabenzug gegenüber den Gemeinden hinaus, so dass sich die Frage der Vereinbarkeit mit Art. 28 Abs. 2 GG stellt.

### **3.3 Standpunkte zur Liberalisierung**

Die wichtigsten Standpunkte der mittlerweile breit gefächerten Diskussion lassen sich im Überblick wie folgt darstellen:

- Im Rahmen einer Positionierung zur Kommissionsmitteilung zur Daseinsvorsorge vom 20. 09. 2000 hat das Plenum des Europäischen Parlaments am 13. 11. 2001 die ursprünglich vom Berichterstatter erhobenen Forderungen nach Liberalisierung und auch Privatisierung der Wasser- und Abwasserwirtschaft zurückgewiesen und deutlich dahingehend relativiert, dass zunächst einmal die Auswirkungen der bereits eingeleiteten Liberalisierungen in den Bereichen Verkehr, Strom, Gas und Post auszuwerten sind, bevor eine Liberalisierungspolitik in weiteren Infrastrukturbereichen fortgesetzt werden soll. Thematisiert wird darüber hinaus eine generelle Ausschreibungspflicht öffentlicher Dienstleistungen.
- Der Deutsche Bundestag hat am 21.03.2002 den Antrag der Koalitionsfraktionen von SPD und Bündnis/Die Grünen "Nachhaltige Wasserwirtschaft in Deutschland" (Bundestagsdrucksache 14/7177) verabschiedet. Darin schließt sich das Parlament den Beschlüssen der Umwelt- und Innenministerkonferenzen der Bundesländer, der kommunalen Spitzenverbände und der Verbandsvertreter der deutschen Wasserwirtschaft an, die sich gegen eine grundlegende Neuordnung der Strukturen durch die Streichung des kartellrechtlichen Ausnahmetatbestandes nach § 103 GWB (alte Fassung) sowie gegen eine Liberalisierung der deutschen Wasserwirtschaft ausgesprochen haben. Der Deutsche Bundestag betont, dass eine weitere Öffnung des Marktes in Richtung auf eine Konkurrenz um Versorgungsgebiete erhebliche Folgen für die Trinkwasserqualität, die Versorgungssicherheit und das verfassungsrechtlich verankerte kommunale Selbstverwaltungsrecht beinhaltet. Zugleich schlägt das Parlament eine Modernisierungsstrategie für die deutsche Wasserwirtschaft vor, die in enger Abstimmung mit den Ländern, Gemeinden und den Fachverbänden der Wasserwirtschaft zu entwickeln sei, um die vorhandenen Spielräume für mehr Effizienz und mehr internationale Wettbewerbsfähigkeit auszuschöpfen.
- Die Umweltministerkonferenz (UMK) hat sich am 17./18. 05. 2001 auf der Grundlage eines umfangreichen Berichts der Länderarbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA) gegen eine Aufhebung des kartellrechtlichen Ausnahmebereichs Wasser und damit einer Liberalisierung ausgesprochen, zugleich eine Optimierung und Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wasserversorgungswirtschaft, auch mit Blick auf inter-

nationale Märkte, als gemeinsam zu verwirklichendes Ziel angemahnt. Die Umweltministerkonferenz hält in diesem Zusammenhang die gegenwärtige kommunale Struktur der Wasserversorgung bezüglich ihrer Nähe zwischen Gewinnung, Aufbereitung und Gebrauch für einen großen Qualitätsvorteil für die Umwelt und die Benutzer, den es zu erhalten gelte.

- Die Wirtschaftsministerkonferenz hat unter dem 12./13. 12. 2002 einen Beschluss zur Neustrukturierung der Wasserwirtschaft gefasst, der nunmehr ebenfalls schwerpunktmäßig einen Modernisierungsansatz bevorzugt. Im Mittelpunkt der Beschlussfassung stehen die Forderungen nach steuerlicher Gleichbehandlung durch Einführung eines einheitlich ermäßigten Umsatzsteuersatzes, die Einführung eines flächendeckenden und für alle Unternehmen verpflichtenden Kennziffern-Vergleichssystems in der Wasserwirtschaft. Allerdings enthält die Beschlussfassung der Wirtschaftsministerkonferenz darüber hinausgehend dadurch einen Liberalisierungsansatz, dass die bundesweite Regelung einer Ausschreibungspflicht für den Fall der Aufgabenübertragung an Dritte vorgeschlagen und damit das Liberalisierungsmodell "Wettbewerb um den Markt" verlangt wird.
- Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (SRU) hat in seinem Umweltgutachten 2002, das unter der Leitlinie "Für eine neue Vorreiterrolle" steht, nachdrücklich einer Liberalisierung und Privatisierung des Infrastrukturbereichs der Wasserversorgung eine Absage erteilt. Weder ein "Wettbewerb um den Markt" noch ein "Wettbewerb im Markt" sei ökonomisch und/oder ökologisch vorteilhaft. Vielmehr bestehe nach Auffassung der Umweltgutachter im Falle einer Liberalisierung die Gefahr, dass öffentliche Monopole lediglich durch Private ersetzt werden, wodurch umweltpolitisch bedenkliche Entwicklungen, Leistungsverschlechterungen oder sogar Preissteigerungen nicht ausgeschlossen werden können. Ansatzpunkte für die als notwendig erkannte Modernisierung und insbesondere Effizienzsteigerung sieht der SRU insbesondere in der Einführung von Benchmarkingprozessen, in kommunalen Kooperationen sowie der verstärkten Nutzung privatrechtlicher Organisationsformen.

#### **3.4. Standpunkt des Ministeriums für Umwelt, Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz NRW**

Das MUNLV hat maßgeblich an der Erstellung des Positionspapiers der LAWA zur Liberalisierung der Wasserversorgung vom 22.03.2001 mitgewirkt (Grundlage des Beschlusses der 56. UMK, s.o).

Im Positionspapier werden die fachlichen Rahmenbedingungen für eine zukünftige Wasserversorgung abgesteckt und wahrscheinliche Folgen einer Liberalisierung aufgezeigt:

"Die Wasserversorgung ist Bestandteil einer nachhaltigen Wasserwirtschaft, die sich an den Zielen der Erhaltung und des Schutzes der Umwelt, der Verbesserung ihrer Qualität und des Ressourcenschutzes ausrichtet. Wasser ist keine übliche Handelsware, sondern ein ererbtes Gut, das geschützt, verteidigt und entsprechend behandelt werden muss. Ausdrücklich sind diese Grundlagen in der im Dezember 2000 in Kraft getretenen europäischen Wasserrahmenrichtlinie aufgenommen. Aus ihnen leiten sich die Prinzipien und Anforderungen ab, denen eine nachhaltige Wasserversorgung genügen muss:

- Vorsorge- und Regionalitätsprinzip
- Ressourcenschonungsprinzip
- Integrationsprinzip
- Verursacherprinzip
- Kooperations- und Partitionsprinzip
- Wirtschaftlichkeitsprinzip"

Im Falle der Liberalisierung des Wassermarktes besteht die Sorge, dass die von den Wasserversorgern praktizierte integrierte Betrachtung des Wasserhaushaltes zugunsten einer einseitigen wirtschaftlichen Nutzung der Wasserressourcen aufgegeben wird. Die privaten Wasserversorgungsunternehmen werden sich auf die lukrativ zu versorgenden Gebiete beschränken.

Durch die reine Ausrichtung auf den wirtschaftlichen Erfolg wird der Ressourcenschutz vernachlässigt werden. Die Folgen lassen sich auch nicht durch ein Mehr an staatlicher Regulierung und Überwachung ausgleichen.

### **3.5 Reaktion der EU- Kommission**

Auf EU-Ebene hat die Kommission offenbar momentan von einer zunächst geplanten Rahmenrichtlinie für den Daseinsvorsorge-Bereich Abstand genommen. Allerdings hat sie im Mai 2003 ein "Grünbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse" veröffentlicht. Der Bereich der Wasserversorgung ist von den Überlegungen der Kommission nicht ausgenommen worden:

"Für andere Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse wie etwa die Abfallwirtschaft, die Wasserversorgung oder den öffentlich-rechtlichen Rundfunk besteht auf Gemeinschaftsebene kein umfassendes Regelwerk. Sofern diese Dienstleistungen jedoch den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen, unterliegt ihre Bereitstellung und organisatorische Abwicklung im Allgemeinen

den für den Binnenmarkt, den Wettbewerb und staatliche Beihilfen geltenden Vorschriften. Darüber hinaus können auf bestimmte Aspekte der Erbringung dieser Leistungen spezielle Gemeinschaftsvorschriften wie etwa das Umweltrecht zur Anwendung kommen."

Die Diskussion, die mit diesem Grünbuch eingeläutet werden soll, bezieht sich auf folgende Themen:

- Umfang möglicher Maßnahmen der Gemeinschaft zur Umsetzung des Vertrages bei voller Respektierung des Subsidiaritätsprinzips.
- Grundsätze, die in eine mögliche Rahmenrichtlinie oder ein anderes allgemeines Instrument zu den Dienstleistungen von allgemeinem Interesse Eingang finden könnten, und zusätzlicher Nutzen (Mehrwert) eines solchen Instruments.
- Definition verantwortungsvollen Regierens bezogen auf Organisation, Regulierung, Finanzierung und Bewertung von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse mit dem Ziel, die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft zu erhöhen und einen effizienten und fairen Zugang zu hochwertigen und bedarfsgerechten Dienstleistungen für jedermann zu gewährleisten.
- Maßnahmen, die zur Schaffung größerer Rechtssicherheit beitragen könnten sowie zur Sicherstellung eines schlüssigen und harmonischen Ausgleichs zwischen dem Ziel, weiterhin hochwertige Dienstleistungen von allgemeinem Interesse zu erbringen, und der strikten Anwendung der Wettbewerbs- und Binnenmarktvorschriften.

Die EU-Kommission hat mit der Veröffentlichung des Grünbuches deutlich gemacht, dass sie nicht bereit ist, auf eine weitergehende Liberalisierung des Sektors Wasserversorgung zu verzichten.

### **3.6 Auswirkungen auf die kommunalen Wasserversorger**

Die Auswirkungen einer von der EU-Kommission durchgesetzten Liberalisierung auf die Kommunen sind in den Gutachten des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU), des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen (SRU) und in dem Positionspapier der LAWA dargestellt und unter den Punkten 3.3 und 3.4 kurz zusammengefasst.

Die Forderung nach einer Liberalisierung hat zu einer Modernisierungsdebatte in Bezug auf die Wasserversorgung geführt, die insbesondere durch folgende Schwerpunkte geprägt wird:

- Unterstützung der Kommunen bei der Einführung eines flächendeckenden Benchmarkings

- Eignung von Organisationsformen
- Intensivierung der kommunalen Kooperation
- Lockerung bzw. Aufhebung des Örtlichkeitsprinzips durch die Länder
- Regelung von Ausschreibungspflichten bei Einbeziehung Dritter oder Anteilsveräußerungen
- Aufhebung der steuerlichen Ungleichbehandlung von Wasser und Abwasser.

Welche Auswirkungen eine gesetzliche Regelung in den oben genannten Punkten auf die kommunalen Wasserversorger haben wird, hängt wesentlich von der bestehenden "Aufstellung" der Wasserversorger ab. Viele große, aber auch mittlere und kleinere Wasserversorger des Bezirks haben sich in der Vergangenheit sowohl technisch als auch betriebswirtschaftlich modernisiert, so dass sie die Folgen der Modernisierungsdebatte nicht zu fürchten haben.

Seitens der Kommunen wird überwiegend die Auffassung vertreten, dass die Wasserversorgung zu den ureigensten Aufgaben gemeindlicher Selbstverwaltung gehört und deshalb weiterhin im Rahmen der Daseinsvorsorge und damit unter öffentlichem Einfluss und öffentlicher Kontrolle wahrgenommen werden muss.

#### **4. Abwasser**

Auch die Abwasserentsorgung ist eine leitungsgebundene Dienstleistung von hohem allgemeinem Interesse, die sich aber von anderen "Dienstleistungen von allgemeinem Interesse" deutlich unterscheidet. Wahrscheinlich deshalb ist die Abwasserentsorgung im "Grünbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse" der EU vom 21.5.2003 auch nicht aufgeführt.

##### **4.1 Liberalisierungsbestrebungen**

Das Kanalnetz für die Abwasserentsorgung dient nicht der Lieferung, sondern der Abnahme einer Ware. Anders als z.B. bei Strom oder Gas muss das Abwasser vom Kunden wegtransportiert und anschließend entsorgt, statt genutzt werden.

Da es wie bei Netzen für die Versorgung auch für das Abwasser-Kanalnetz aus technischen Gründen nur einen Betreiber geben kann, und das gilt auch für die Kläranlage, ist eine Liberalisierung im Sinne von "Öffnung für den freien Wettbewerb" im Abwasserbereich nicht möglich.

Dementsprechend sind weder in NRW noch auf Bundes- oder EU-Ebene Bestrebungen zu erkennen, auch im Bereich "Abwasser" als einer Dienstleistung von allgemeinem Interesse, Regelungen für eine Liberalisierung zu treffen.

Die Tatsache, dass heute vielerorts überlegt wird, den Betrieb des Abwassernetzes von privaten Firmen als Erfüllungsgehilfe für die abwasserbeseitigungspflichtige Kommune oder von öffentlich-rechtlichen Verbänden bei gleichzeitiger Übertragung der Abwasserbeseitigungspflicht durchführen zu lassen, stellt keine Liberalisierung des Abwassermarktes für den Kunden, bestenfalls eine eingeschränkte Liberalisierung des Systemzugangs dar.

## **4.2 Übernahmeangebote**

Die Übertragung von Aufgaben der Abwasserentsorgung an Private als Erfüllungsgehilfe für eine Kommune oder einen Verband ist bereits heute gesetzlich möglich und wird z.B. bei der Leerung geschlossener Gruben auch praktiziert. Auch die Reinigung kommunalen Abwassers in privaten Kläranlagen wird betrieben.

Von den öffentlich-rechtlichen Abwasserverbänden wie z.B. Ruhrverband und Lippeverband werden inzwischen bereits Angebote an Kommunen zur Übernahme des Kanalnetzes gemacht. Seitens der Kommunen wird jedoch sehr zurückhaltend auf diese Angebote reagiert. Nach hiesigen Kenntnissen wurde bisher im Regierungsbezirk lediglich von einzelnen Kommunen das Angebot vorbehaltlich gesetzlicher Regelungen angenommen. Es ist jedoch ersichtlich, dass finanzschwache Kommunen eher bereit sind, Übernahmeangebote anzunehmen.

Zur endgültigen Übernahme von Kanalnetzen und der damit verbundenen Abwasserbeseitigungspflicht – mit Ausnahme der Pflicht zur Erstellung des Abwasserbeseitigungskonzepts - bedarf es aber der Änderung der wasserrechtlichen Rechtsgrundlagen (§ 53 a ff LWG). Diese werden für Mitte des Jahres erwartet.

## **5. Abfall**

Bei der kommunalen Abfallentsorgung wird die Liberalisierungsproblematik durch eine spezifisch abfallrechtliche Rechtsunsicherheit zusätzlich verschärft.

### **5.1 Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz**

Das erste Abfallbeseitigungsgesetz von 1972 und die nachfolgenden Ländergesetze wiesen die Abfallbeseitigung als eine Aufgabe der Daseinsfürsorge grundsätzlich den Kommunen zu. Diese wiederum konnten Abfälle, von ihrer Beseitigungspflicht ausschlie-

ßen. Damit wurde der Abfallerzeuger selbst zur Beseitigung verpflichtet. In der Praxis geschah dieses bei allen industriellen Massen- und Sonderabfällen. Darüber hinaus bedienen sich die Kommunen schon immer privater Einsammlungsunternehmen und auch Deponien. Abfallentsorgung wurde somit traditionell kommunal und auch privat betrieben.

In den nächsten 30 Jahren wurden die organisatorischen und technischen Anforderungen an die Abfallentsorgung, insbesondere bei Deponien und Müllverbrennungsanlagen immer größer. Seit Mitte der 80er Jahre wurde zudem das Ziel der Abfallverwertung in die Abfallgesetze aufgenommen, was zu einer erheblichen Differenzierung der Entsorgung (z.B. gelbe, grüne, braune Tonnen) führte.

Beide Aspekte bewirkten eine erhebliche Kostensteigerung (auch die Verwertung ist nur für viel Geld machbar) und erforderten ein großes technisches und betriebswirtschaftliches Potential, sodass nur noch große Kommunen die Abfallwirtschaft alleine betreiben können. Als Folge wurden die Aufgaben von der Verwaltung auf kommunale Betriebe verlagert. Derzeit gibt es im Regierungsbezirk Arnsberg nur noch eine Kreisverwaltung, die Deponien selbst betreibt.

Im September 1996 wurde das Abfallbeseitigungsgesetz durch das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz abgelöst, das zwingend einzuhaltende Vorgaben des Europäischen Rechts umsetzte. Dieses brachte für den Aspekt der Daseinsfürsorge gravierende Änderungen.

Zunächst wurde der Abfallbegriff erweitert. Reststoffe, die bisher direkt einer anderen Verwendung zugeführt wurden (z.B. Schrott), wurden zu Abfall. Gleichzeitig wurden die Abfälle in zwei Gruppen –Abfälle zur Verwertung und Abfälle zur Beseitigung- eingeteilt, je nachdem ob sie verwertet oder beseitigt werden.

Der Begriff der Verwertung wurde jedoch nur allgemein und abstrakt geregelt und ist weitreichenden Interpretationen unterworfen und nur schwer überwachbar. Abfälle zur Verwertung unterliegen nach EU-Recht grundsätzlich dem freien Warenverkehr.

Das KrW-/AbfG regelte auch die Aufgaben der Abfallentsorgung grundsätzlich neu. Nunmehr hatte jeder Abfallerzeuger selbst die Verpflichtung, Abfälle primär zu verwerten oder, wenn dies nicht möglich ist, zu beseitigen. Abweichend hiervon haben lediglich die Haushaltungen (sogenannte Hausmüllklausel) und diejenigen Abfallerzeuger, die Abfälle nicht der Verwertung zuführen, also folglich beseitigen müssen, diese den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern zu überlassen.

Der Grundsatz, dass Abfallentsorgung eine öffentliche Aufgabe der Daseinsfürsorge ist, wurde umgekehrt in den Grundsatz der Eigenzuständigkeit jedes einzelnen Abfallerzeu-

gers mit der Ausnahme der Abfälle aus Haushaltungen und der übrigen Abfälle zur Beseitigung.

Diese gravierende Gesetzesänderung hatte weitreichende Folgen. Jeder Nicht-Haushalt, also jeder Gewerbebetrieb, sei es Anwaltsbüro oder großer Firma mit vielen Verwaltungsbeschäftigten, konnte nun seine Abfälle, die er bisher der Kommune überlassen hatte, einer Verwertung zuführen.

Es fanden sich auch schnell Entsorgungsbetriebe, die eine Verwertung anboten, den gesamten Gewerbeabfall eines Betriebes abholten, geringe Mengen zur Verwertung aussortierten und den Rest kostengünstig meist auf billigen Deponien beseitigten. Sie konnten so ihren Kunden einen Preis für "Verwertungsabfälle" unter den Gebühren der Kommunen anbieten. Diesen war jedoch der gesamte Gewerbeabfall des Betriebes entzogen.

Der Gesetzgeber und die Landespolitik verlangt jedoch von den Kommunen, dass sie für alle ihnen angedienten Abfälle eine mindestens 10-jährige Entsorgungssicherheit schaffen. Dafür sind Anlagen zu errichten und vorzuhalten.

Die Folge der Entwicklung war nun, dass gerade diejenigen Kommunen, die Entsorgungssicherheit für ihre Bürger durch die Einrichtung ökologisch hochwertiger und somit auch teurer Entsorgungsanlagen (Müllverbrennungsanlagen und - bis 2005 - Deponien mit höchsten Sicherheitsstandards) geschaffen hatten, ihre Anlagen nicht mehr auslasten konnten.

Im Nachhinein hier den Vorwurf von Fehlplanungen zu erheben, verkennt die Gesetzeslage und die damaligen Forderungen der Aufsichtsbehörden.

Da Anlagenkosten unabhängig von der Anlieferungsmenge zu mehr als 90% Fixkosten sind und bei kommunalen Anlagen durch Gebühren der Anlieferer aufgebracht werden müssen, stiegen diese Gebühren bei den hochwertigen Anlagen.

Lediglich Kommunen mit billigen Altdeponien ohne hohem Sicherheitsstandard, konnten ihre niedrigen Gebühren halten. Ihnen wurden weiterhin die Gewerbeabfälle und sogar solche aus Sortieranlagen mit Abfällen anderer Kreise zugeführt.

Die Folge bei den Müllverbrennungsanlagen war, dass sie entweder eine zu geringe Auslastung hatten, oder Abfälle zur Verwertung aus dem Gewerbebereich zu nicht auskömmlichen, jedoch marktgängigen Preisen, zur Kostendeckung annehmen mussten.

Als Konsequenz aus der Ertragslage wurden einige Müllverbrennungsanlagen in NRW, die (bis auf eine) alle von Kommunen errichtet worden waren, ganz oder anteilig an private Entsorger verkauft. Dabei zeigte sich, dass hier keinesfalls ein offener Markt vorhanden ist, sondern sich dieser auf zwei bis drei Firmen beschränkt, also sich bereits Oligopole gebildet hatten.



Bemerkenswert ist, dass private Entsorger kein Interesse daran haben, Deponien zu erwerben, denn dort fallen nach der Betriebszeit unkalkulierbare Nachsorgekosten an.

Hier zeigt sich das ganze Dilemma der Gesetzesänderung auf Grund europäischer Vorgaben durch das KrW-/AbfG. Der Gesetzgeber hat die Kommunen gezwungen, als Aufgabe der Daseinsvorsorge für Bürger und Gewerbe Entsorgungsanlagen zu errichten und zu betreiben. Nunmehr entzieht er diesen Anlagen einen Teil der vorgesehenen Abfallmengen ohne Kostenregelungen (insbesondere auch für die Nachsorge bei Deponien) für diese Anlagen zu treffen.

Es ist daher dringend geboten, in den Abfallgesetzen Klarheit zu schaffen, für welche Abfälle und Abfallmengen im Rahmen der Daseinsfürsorge die Kommunen zuständig sind. Solange die Kommunen keine Planungssicherheit haben, wird es Fehlplanungen geben, die der Bürger mit Gebühren oder Steuern bezahlt.

Um diese Planungsunsicherheit abzumildern und um ihren Bürgern sichere und angemessene Gebühren zu gewährleisten, haben sich einige Kommunen in einem Verband oder in einer anderen Form zusammengeschlossen und Abfallentsorgungsanlagen gemeinsam zu betreiben. Der Abfallwirtschaftsverband EKO-City, an dem die Städte Bochum, Herne und der Ennepe-Ruhr-Kreis aus unserem Bezirk beteiligt sind, ist ein gutes Beispiel hierfür, wie man auf diese Weise niedrige Gebühren für die Bürger erreichen kann.

## **5.2 Europarechtliche Vorgaben**

Die rein abfallrechtliche Problematik wird in den letzten Jahren durch weitere europarechtliche Vorgaben des Wettbewerbsrechts überlagert, verbunden mit der Frage, wie weit dieses bei der Beauftragung kommunaler Unternehmen anzuwenden ist.

Kommunen, die keine eigenen Anlagen betreiben, müssen Dritte mit der Entsorgung beauftragen. In dieser Hinsicht wurden in letzter Zeit die Weichen für die Entsorgung der Siedlungsabfälle ab 2005 gestellt, da ab diesem Zeitpunkt diese Abfälle auf den Deponien nicht mehr abgelagert werden dürfen, sondern einer Vorbehandlungsanlage (MVA) zugeführt werden müssen. Diese Aufträge waren zwingend europaweit auszuschreiben.

Die Ausschreibungsergebnisse zeigen, dass nur wenige Anbieter vorhanden sind, sich somit schon fast Oligopole gebildet haben, die die von den Kommunen erworbenen Anlagenkapazitäten anbieten. Da der Markt derzeit heiß umkämpft ist, konnten jedoch noch langfristig gesicherte günstige Preise erzielt werden.

Die Ergebnisse zeigen aber auch, dass abfallplanerische Gesichtspunkte oder ökologische Aspekte, wie z.B. die Transportentfernung, dabei ohne Bedeutung sind und, weil das Wettbewerbsrecht es nicht zulässt, auch nicht zu berücksichtigen sind.

Dabei fällt es der ausschreibenden Kommune leicht, auf diese Aspekte zu verzichten, da sich die ungeliebten, aber für die Bürger notwendigen Abfallentsorgungsanlagen, nicht auf ihrem Gebiet befinden.

Weiter in der Diskussion bleibt die Frage des Umfangs der kommunalen Daseinsfürsorge, der kommunalen Abfallwirtschaft und der kommunalen Betriebe, die letztlich im Rahmen europarechtlicher Vorgaben zu klären ist.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass die kommunale Abfallwirtschaft ein wesentlicher Bestandteil der örtlichen Daseinsfürsorge ist, eine besondere Verpflichtung gegenüber den Bürgern besteht und nur durch eine Anbindung an kommunale Gremien ökologische und regionale Gesichtspunkte in die abfallwirtschaftliche Entscheidungen einfließen. Letztendlich geht es darum, welchen Stellenwert in der Europäischen Union neben dem Wettbewerb und freien Waren- und Dienstleistungsverkehr auch der Umweltschutz und die kommunale Daseinsfürsorge hat.