

netWORKS-Papers

**Heft 18: Water Governance – Partizipation
in der Wasserversorgung**

Claudia von Braunmühl

Impressum

Autorin

Prof. Dr. Claudia von Braunmühl
Flotowstraße 6
10555 Berlin

Herausgeber

Forschungsverbund netWORKS
www.networks-group.de

Diese Veröffentlichung basiert auf Forschungsarbeiten im Verbundvorhaben „Sozial-ökologische Regulation netzgebundener Infrastruktursysteme am Beispiel Wasser“, das im Rahmen des Förderschwerpunkts „Sozial-ökologische Forschung“ des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) gefördert wird.

Verlag und Vertrieb

Deutsches Institut für Urbanistik
Straße des 17. Juni 110
10623 Berlin

Telefon: (030) 39 001-0
Telefax: (030) 39 001-100
E-Mail: difu@difu.de
Internet: <http://www.difu.de>

Alle Rechte vorbehalten

Berlin, Oktober 2005

Gedruckt auf chlorfreiem Recyclingpapier.

ISBN 3-88118-401-5

Der Forschungsverbund netWORKS wird von folgenden Forschungseinrichtungen getragen:

Deutsches Institut für Urbanistik (Difu)
Jens Libbe (Koordination)
Straße des 17. Juni 112
10623 Berlin
Telefon 030/39001-115
E-Mail: libbe@difu.de



Institut für sozial-ökologische Forschung (ISOE)
PD Dr. Thomas Kluge (Koordination)
Hamburger Allee 45
60486 Frankfurt
Telefon 069/7076919-18
E-Mail: kluge@isoe.de



Leibniz-Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung (IRS)
Dr. Timothy Moss
Flakenstrasse 28-31
15537 Erkner
Telefon 03362/793-185
E-Mail: mosst@irs-net.de



Arbeitsgruppe für regionale Struktur- und Umweltforschung GmbH (ARSU)
Apl. Prof. Dr. Ulrich Scheele
Escherweg 1
26121 Oldenburg
Telefon 0441/97174-97
E-Mail: scheele@arsu.de



Brandenburgische technische Universität Cottbus (BTU)
Institut für Städtebau und Landschaftsplanung
Lehrstuhl für Stadttechnik
Prof. Dr. Matthias Koziol
Postfach 10 13 44
03013 Cottbus
Telefon 0355/693627
E-Mail: koziol@tu-cottbus.de



Inhalt

1	Einleitung.....	5
1.1	Fragestellung.....	7
1.2	Arbeitsweise	9
1.2.1	Quellenlage	9
1.2.2	Aufbau der Studie.....	11
2	Partizipation in der Wasserversorgung in Entwicklungs- ländern	12
2.1	Rahmenbedingungen, Zielsetzungen und Begründungen.....	12
2.2	Abgrenzungen, Ansatzpunkte und Formen	14
2.3	Partizipation und Gender	18
2.4	Bewertung	20
3	Partizipation in der Wasserversorgung in England und Wales	22
3.1	Privatisierung und Regulierung.....	22
3.2	Regulierung und Partizipation.....	28
3.2.1	Parlamentarische Ebene.....	29
3.2.2	Regulierungsebene.....	29
3.2.2.1	Environment Agency (EA) und Drinking Water Inspectorate (DWI)	30
3.2.2.2	Office of Water Services (Ofwat).....	30
3.2.2.3	WaterVoice	31
3.2.2.4	Perspektive: Consumer Council for Water (WCC).....	37
3.3	Konsultation und Information	39
3.4	Bewertung	40
3.4.1	Genderaspekte	40
3.4.2	Demokratiethoretische Aspekte	40
4	Partizipation in der Wasserversorgung in Frankreich	42
4.1	Organisation des Wassersektors und Privatisierungsformen	42
4.2	Problemlagen und Bearbeitungsformen.....	48
4.2.1	Problemlagen	48
4.2.2	Bearbeitungsformen	50
4.2.2.1	Rechtliche Rahmenbedingungen	51
4.2.2.2	Wissensmanagement	53
4.2.2.3	Regulierungsinstanz	55
4.3	Bewertung	57
4.3.1	Demokratiethoretische Aspekte	57
4.3.2	Genderaspekte	58

5	Privatisierungsformen und Partizipation in der Wasserversorgung im Vergleich.....	59
5.1	Öffentliche Daseinsvorsorge und Partizipation.....	59
5.2	Grenzen des Vergleichs.....	60
5.2.1	Vergleich zwischen Entwicklungs- und Industrieländern	60
5.2.2	Vergleich zwischen Industrieländern: England/Wales und Frankreich.....	62
5.3	Bewertung	63
5.3.1	Genderaspekte	63
5.3.2	Demokratiethoretische Aspekte	65
5.4	Empfehlungen	67
	Abkürzungen	70
	Literatur	71
	Anhang	77

1 Einleitung

In jüngerer Zeit hat die Debatte um bessere Einflussmöglichkeiten der BürgerInnen auf den politischen Prozess und seine Ergebnisse wieder an Momentum gewonnen. Von den vielfältigen Bestimmungsgründen, Argumentationssträngen und Dynamiken, die bei der Erkundung partizipativer Politikformen und innovativer Modalitäten von Partizipation eine Rolle spielen, kommt in dem vorliegenden Zusammenhang drei Einflussfaktoren eine besondere Bedeutung zu.

Da ist zunächst das gleichsam vertraute Unbehagen an einem staatsförmigen Begriff von Demokratie, der sich mit den Mechanismen der parlamentarischen Parteiendemokratie begnügt und allzu wenig Räume für die Ausübung der politischen Freiheitsrechte der BürgerInnen und für zivilgesellschaftliches Gestalten bereit hält. Die Globalisierungsdiskurse der letzten 15 bis 20 Jahre haben ihrerseits einen neuen Akzent in die Debatte gebracht. Die „post-nationale“ Konstellation (Habermas 1998) mit ihrer globalen ökonomischen Verflechtung und der Herausbildung mächtiger privatwirtschaftlicher *Global Players* hat zur Entmächtigung und relativen Marginalisierung der von den BürgerInnen erreichbaren politischen Instanzen beigetragen und damit ein beunruhigendes systematisches Demokratiedefizit hervorgebracht. Der Globalisierungsprozess entzieht der liberalen repräsentativen Demokratie zunehmend ihr Material. Stichworte wie Politik im Mehrebenensystem, komplexe Problemstellungen und neue Akteurskonstellationen markieren die Anknüpfungspunkte zur Sicherung demokratischer Elemente in der gegenwärtigen Restrukturierung des politischen Raums (v. Braunmühl/v. Winterfeld 2003). Erforderlich sind neue Formen der politischen Steuerung und der Legitimation. Von der globalen bis zur lokalen Ebene wird nach Formen gesucht, über Partizipationsmodelle der unterschiedlichsten Art neue Intensitätsgrade von Mit-Beratung- und -entscheidung zu gewinnen, zumindest aber – mehr oder weniger materiell gelebte – bisherige nicht zu verlieren. Runde Tische, Bürgerforen, Planungszellen, zivilgesellschaftliche Schattenberichte, bürgerschaftliche Haushaltsverfahren, Gender Budgets, bereichsspezifische Nutzergruppen und anderes mehr – weltweit wird mit partizipativen Verfahrenweisen experimentiert, die keinen expliziten Ort in Verfassung und Verfassungskonventionen haben. Mit den neuen Beteiligungsformen verbinden sich unterschiedliche Hoffnungen, die von technischer Effizienz bis hin zu mehr Gerechtigkeit in einer starken, aktiven Demokratie reichen.

Ein zweiter Strang, aus dem heraus sich das erneute Interesse an bürgerschaftlichen Beteiligungsformen begründet, ist in der Privatisierung von der öffentlichen Daseinsvorsorge zugerechneten Gütern angesiedelt. Mit der Überantwortung wesentlicher Bereiche der öffentlichen Versorgung an privatwirtschaftliche Akteure mit ihren spezifischen Regelungen, Dynamiken und Zielsetzungen ist auch die Frage nach der demokratischen Gestaltung essentieller Segmente vom Gemeinwohl verbunden. Wo vordem, zumindest dem Anspruch nach, die politischen Rechte von BürgerInnen zu veranschlagen und ins Werk zu setzen waren, ist der Zugangsstatus nun der zunehmend marktförmige von Kundin und Kunde. Für die Rechte auf öffentliche Beratung über die zum Gemeinwohl gehörigen Güter, auf Beteiligung an Entscheidungen, auf Transparenz, Rechenschaftspflicht und Legitimierung, müssen mithin, soll es sich nicht um ein demokratisches Verlustgeschäft handeln, neue, gesicherte Modalitäten von Partizipation gefunden und installiert werden. In

dem Zusammenhang sind es v.a. die Kommunen, die sich vor sehr große Herausforderungen gestellt sehen. In dem Maße, in dem auf kommunaler Ebene zu erbringende Leistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge an Private übergeben werden, besteht die Gefahr demokratischer Steuerungsdefizite und die Dominanz einer ökonomischen Logik. Gesucht sind also Modalitäten und Mechanismen, die in demokratischer Ermittlung einem Begriff von Gemeinwohl zur Durchsetzung verhelfen, der gleichermaßen soziale und ökologische Kriterien einschließt, und die geeignet sind, „sowohl die Privatisierungsakte als auch die Modalitäten der Aufgabenwahrnehmung nach vollzogener Privatisierung vollumfänglich demokratischer Kontrolle unterliegen“ (Libbe u.a. 2004: 87) zu lassen.

Die Privatisierung der Wasserversorgung hat wie kaum ein anderer Bereich weltweit Protest und Widerstand auf sich gezogen und der Frage nach dem Verbleib demokratischer Steuerungsprozesse zur Aktualität verholfen. Ob und in welchem Ausmaß essentielle Lebensbedürfnisse von Menschen privatwirtschaftlicher Profitlogik unterworfen sein dürfen, ob der Gesellschaftsvertrag zwischen Staat und BürgerIn nicht ein Recht auf öffentliche Güter einschließt und wie bürgerschaftliche Teilhabe an der Realisierung dieses Rechts zu sichern ist, das sind hochaktuelle demokratietheoretische Fragen, um die eine mittlerweile bemerkenswert breite Debatte geführt wird.

Es gibt schließlich einen dritten Argumentationsstrang, der insbesondere in den Entwicklungsländern für Partizipationsmodelle der vielfältigsten Art ins Feld geführt wird, und das ist der der *ownership*. Der in den deutschen entwicklungspolitischen Sprachgebrauch hineingenommene Begriff umschreibt die Zielsetzung, außerhalb eines bestimmten sozialen Zusammenhangs entstandene Konzepte und per Intervention umgesetzte materielle Maßnahmen bei den so genannten Zielgruppen solchermaßen zu verankern, dass diese die externe Vorgabe als ihr Eigenes annehmen und weiterführen. Auf allen Ebenen entwicklungspolitischer Interventionen, von Einzelprojekten, Programmbündelung, Sektorprogrammen bis zu makro-ökonomischen und -politischen Strukturreformen gilt der Gedanke der Notwendigkeit von *ownership* als wesentlicher entwicklungspolitischer Lerngewinn. Der Gegenstand von *ownership* kann höchst unterschiedlich sein; er reicht von der nachhaltigen Nutzung eines Brunnens bis hin zu der in Strukturanpassungsmaßnahmen auferlegten radikalen, globalisierungskonformen Umgestaltung der Wirtschaft. Um was immer es im Einzelnen geht und um welche Ebene – lokale, regionale, nationale – es sich handelt, ein wesentlicher Implementierungsmodus liegt in Partizipation. Nur wenn, so die zugrunde liegende Annahme, lokales Wissen gewürdigt und so weit wie möglich integriert wird, wenn die jeweilige Innovation in die Alltagsentwürfe der Menschen Eingang findet und somit Aneignung, zumindest Akzeptanz erfährt, wenn in Umsetzungsprozesse selbst gewählte Optionen eingehen und an vertraute Verfahrensweisen angeknüpft werden kann, nur dann wird ein von außen kommender Impuls seine intendierte Wirkung entfalten. „Mainstreaming participation“, so bringt es die GTZ auf den Begriff.¹

Für jeden der angeführten Diskursstränge gilt, dass ihm eine Geschlechterdimension zu Eigen ist. Das betrifft sowohl die Wirkungszusammenhänge als solche als auch die entsprechenden Debatten. Über die in parlamentarischen Demokratien wirksamen ge-

1 Ein gleichnamiges Querschnittsprojekt der GTZ versteht sich als Wissenspool zum Zwecke der Verankerung von Partizipation innerhalb der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, www2.gtz.de/partizipation.

schlechtsspezifischen Selektions-, Ausgrenzungs- und Disziplinierungsmechanismen, welche die politische Beteiligung und Repräsentation von Frauen behindern, ist viel geforscht worden (Holland-Cunz 1998). Die im herkömmlichen Begriff des Politischen selber angelegte Ausblendung weiblicher Lebenszusammenhänge hat feministische Theorie umfassend analysiert (Pateman 1988). Feministische Ökonomie tat ein Gleiches mit dem Konstrukt des *homo oeconomicus* (Bakker 1994). In welchem Ausmaß Privatisierung und Entlastung öffentlicher Haushalte mit der Belastung privater Haushalte verbunden sind, wurde weltweit analysiert und belegt (Elson 1995). Dabei ist auch herausgearbeitet worden, dass die Sicherung der personenbezogenen Daseinsvorsorge nur unter Rückgriff auf höchst asymmetrische Geschlechterrollenzuweisungen zu leisten ist; m.a.W, sie wird relativ fraglos Frauen überantwortet. In der Entwicklungspolitik wurde Gender Mainstreaming zur Generalformel für den an internationale wie nationale Entwicklungsadministrationen gerichteten Anspruch, in jeglichem Handeln Geschlechterdifferenzierung zu reflektieren, Geschlechtergleichheit anzustreben und auf geschlechtergerechte Ergebnisse hinzuwirken (v. Braunmühl 2001). Das gilt selbstverständlich auch für alle Formen von Partizipation.

1.1 Fragestellung

Die hier vorliegende Studie steht in Zusammenhang mit den Arbeiten des Forschungsverbundes netWORKS und seinen Anstrengungen, die zukünftige Organisationsstruktur und die Regulierungsformen in der kommunalen Wasserwirtschaft in einer Weise zu analysieren, die mögliche Handlungsräume für Bürgerbeteiligung und demokratisches Gestalten sichtbar macht. Darüber hinaus geht es darum, gerade auf kommunaler Ebene Spielräume und Wege für demokratische Aktivierung zu erkunden. Gesucht sind mithin Modelle der Partizipation und demokratischen Regulierung in Süd wie Nord, von denen in der einen oder anderen Weise zu lernen ist. Im Folgenden wird auf „den Süden“, gemeint sind hier die Entwicklungsländer, in eher summarischem Verfahren eingegangen. Zwei konkretere Fallstudien zu England und Frankreich sollen die Dilemmata anschaulich machen, mit denen sich demokratisch verfasste Industriegesellschaften angesichts hochkomplexer Wasserversorgungs- und -entsorgungssysteme, die unter Privatisierungsdruck stehen und zunehmende Umweltaforderungen zu bewältigen haben, konfrontiert sehen. Insgesamt geht es darum, im Wege der Erörterung der jeweiligen Umgangsformen und Verfahrensweisen Optionen zu eruieren, den mit (Teil-)Privatisierungen einhergehenden Statuswandel im Entscheidungszugang – vom Bürger zum Kunden – in seiner demokratietheoretischen Bedeutung zu entschärfen und Möglichkeiten der Sicherung voller demokratischer Teilhabe zu entwickeln.²

Es gibt umfangreiche Erfahrungs- und Wissensbestände, auf die bei der Suche nach der Antwort zurückgegriffen werden kann, wie im Kontext einer global wie lokal wirksamen Politik, welche die Bereitstellung der Güter öffentlicher Daseinsvorsorge in wachsendem Maße über marktwirtschaftliche Mechanismen verfolgt, Gemeinwohlbelange demokratisch ermittelt und gewahrt werden können. Der Begriff Governance signalisiert dabei einen

2 Damit ist auch gesagt, dass hier nicht an den Diskussionsstrang innerbetrieblicher Partizipation angeknüpft wird.

konzeptionellen Rahmen, der in Verfassungen und Rechtsordnungen gesetzte Institutionen, Verfahrensweisen und Bürgerrechte zugleich enthält wie transzendiert.

„Governance is about effectively implementing socially acceptable allocation and regulation and is thus intensely political. Governance is a more inclusive concept than government per se; it embraces the relationship between a society and its government. Governance generally involves mediating behaviour via values, norms, and, where possible, through laws. The concept of governance of course encompasses laws, regulations, and institutions but it also relates to government policies and actions, to domestic activities, and to networks of influence, including international market forces, the private sector and civil society. These in turn are affected by the political systems within which they function“. (Rogers/Hall 2003: 4)

Governance umschreibt also den systemischen, in neuen Arrangements staatlicher, privatwirtschaftlicher und zivilgesellschaftlicher Akteure gefassten Zusammenhang, der auch unkonventionelle Formen der Einflussnahme und emergente Pfade einer Neudefinition von *citizenship* einschließt. Darüber hinaus anerkennt der Begriff die Verknüpfung ökonomischer, ökologischer, sozialer, politischer und nicht zuletzt kultureller Dimensionen, in welche Verhandlungen und Regelungen eingelassen sind (UNESCO/WWAP 2003: 371 ff.). In diesem Kontext ist Partizipation zu einer sehr unterschiedliche Gegenstände, Inhalte und gesellschaftliche Tatbestände umfassenden Vokabel geworden (Jones/Gaventa 2002).

Water governance, so fährt der Verbund Global Water Partnership in seiner Definitionsarbeit fort, „refers to the range of political, social, economic and administrative systems that are in place to develop and manage water sources, and the delivery of water services, at different levels of society“ (ibid 7). Und, so präzisiert er, das seit Ende des Kalten Krieges dominierende Modell ist „*market-led governance*“ (ibid 12). Es sagt die Erschließung neuer Räume und Mechanismen für partizipative Teilhabe an sich mithin noch wenig aus über deren gesellschaftliche, demokratische und geschlechterpolitische Substanz. Die Rahmenbedingungen, Inhalte und Dynamiken von Partizipation können ebenso demokratische und geschlechterpolitische Schließungen wie Öffnungen enthalten, sie können auf befriedende Einbindung, u.U. sogar auf Abschöpfung von Ressourcen zielen wie auf die Eröffnung von Handlungsfeldern für, um einen älteren Topos aufzugreifen, den/die mündige/n BürgerIn. Das bedarf im Einzelnen sehr genauer Analyse.

Im Folgenden soll der Versuch gemacht werden, charakteristische Partizipationsmodelle im Bereich der Wasserversorgung in Entwicklungsländern sowie die Partizipationsstrukturen und Instrumente, die in den Industriestaaten England und Frankreich in fortgeschritten oder teilweise privatisierten Systemen der Wasserversorgung entwickelt wurden, zu analysieren. Es geht zunächst darum, sie in ihren jeweiligen gesellschaftlichen und politisch-ökonomischen Kontexten zu würdigen bzw. Schwachstellen und offene Bedarfe zu identifizieren. Sodann wird einerseits zu erkunden sein, inwieweit die im Wasserbereich in den Entwicklungsländern praktizierten Formen von unmittelbarer Partizipation Modellcharakter für den Norden haben können. Zum anderen ist zu fragen, was aus den in England und Frankreich entwickelten Partizipationsstrukturen und Instrumenten für die Bundesrepublik Deutschland zu lernen ist. Dabei steht immer auch zur Debatte, ob, inwieweit und unter

welchen Umständen die in der Regel schon begrifflich unterstellte Annahme, mit Partizipation sei ein demokratietheoretischer Gewinn verbunden, in der Tat zutrifft.

Für die Zwecke dieser Studie soll eine Mischung aus den in der Literatur angebotenen Intensitätsskalen in Anschlag gebracht werden, die in abgestufter Rangfolge, 1. Rechte, 2. Einfluss (Mitwirkung/Mitentscheidung), 3. Konsultation, 4. Informationen abgehandelt wird.

Formen und Intensitäten zivilgesellschaftlicher Beteiligung

BMZ Partizipations-Konzept (1999: 7)	Brinkerhoff/Goldsmith (2001: 5)	McGee/Norton (2000: 14-16)	Bliss (2000: 8)
Information	Information-sharing	Information-sharing	Information
Konsultation	consultation	consultation	Konsultation
Mitwirkung	collaboration		Beteiligung
Mitentscheidung	joint decision-making	joint decision-making	Mitbestimmung
			Mitverantwortung
Eigenverantwortung	empowerment	initiation and control by stakeholders	Partnerschaft
Selbstbestimmung			Selbstbestimmung
Die Studie von Brinkerhoff/Goldsmith entstand im Auftrag der Weltbank. McGee/Norton arbeiten als Wissenschaftler am Institute for Development Studies in Sussex, Bliss ist Wissenschaftler und Gutachter. Alle Ansätze nennen die Information der betroffenen Bevölkerung als erste Stufe von Partizipation. Über verschiedenen Formen der Mitgestaltung/Mitsprache münden die Ansätze alle in Formen eigenständiger politischer Entscheidungsfähigkeit der von Strategien, Programmen oder Projekten betroffenen Bevölkerung ein.			

Quelle: Aus Eberlei 2002: 11.

Goetz/Gaventa schlagen für die Analyse von Bürgerbeteiligung im Dienstleistungsbereich vier Ebenen vor 1. Konsultation, 2. Repräsentation, 3. Einfluss und 4. Rechte (Goetz/Gaventa 2001: 8 ff.). Sie beziehen die vier Dimensionen auch auf die Sphäre innerhalb partizipativer Strukturen; das macht sie für demokratietheoretische Erwägungen besonders interessant. Schließlich erinnern die AutorInnen an die noch wenig untersuchte Bedeutung eines gesellschaftlichen, politischen und institutionellen rezeptiven Umfelds, ohne dessen Aufnahme- und Zubringerdienste partizipative Strukturen letztendlich Gefahr laufen, isolierte, vom politischen Prozess abgeschnittene Erscheinungen zu bleiben. Die Gestaltung der Schnittstelle zwischen den in Partizipationsprozessen eingebundenen Akteuren und anderen *stakeholdern*, die in die Interaktion eingehenden Selbstverständnisse und Ressourcen muss mithin auch von Interesse sein.

1.2 Arbeitsweise

1.2.1 Quellenlage

Vorab ist ein methodischer Vorbehalt zu machen. Mit Ausnahme der zu Entwicklungsländern gemachten Aussagen, die neben dem reichhaltig vorhandenen aufgearbeiteten Ma-

terial auch auf von der Autorin selber durchgeführte Projekt- und Programmsondierungen zurückgreifen, handelt es sich bei dem vorliegenden Text um eine *desk study*. Wesentliche Quellen konnten also in ihrem Wahrheits- oder Realisierungsgehalt nicht überprüft werden. Wie viel Realität also tatsächlich von verschriftlichten nationalen Sektorpolitiken geprägt ist, wie viel Kontrolle von den in Kontrollorgane gewählten oder bestellten Personen wirklich ausgeübt wird, welche gesellschaftlichen Kräfte auf Kandidaturen und Wahlen eingewirkt haben, ob sie sich als aktive Anwältinnen oder restriktive *gatekeeper* verstehen, inwieweit der reale Ablauf der Dinge tatsächlich den in Verfahrensregeln festgehaltenen Regularien entspricht, das erschließt sich nur in Annäherungen. Veröffentlichte Evaluierungen, die insbesondere zur Entwicklungszusammenarbeit im Wassersektor reichlich vorliegen, beruhen ihrerseits sehr viel häufiger auf Projektberichten als auf Vor-Ort-Recherchen und dienen mindestens so sehr dem Nachweis erzielter positiver Wirkungen wie dem der kritischen Überprüfung und dem Aufdecken von Schwachstellen (Goetz/Gaventa 2001). Das trifft ganz besonders auf oft lediglich obligatorisch gehandhabte Geschlechterdifferenzierung zu, die zudem dazu neigt, aus der puren Präsenz von Frauen unmittelbar auf maßgebliche Vorgänge von empowerment³ zu schließen.

Es ist also von der Materialseite her ein möglicherweise doppelter *bias* zu bedenken. Die im Internet vorfindbaren Darstellungen der maßgeblichen institutionellen Akteure neigen dazu, den in ihnen wirksamen Mainstream zu begünstigen und, Kommunikés nicht unähnlich, ein von Unebenheiten gereinigtes Selbst- und Prozessbild zu geben. In der einen oder anderen Weise abweichende innerinstitutionelle Stimmen sind somit über diesen Weg nur schlecht zu hören. Es bedürfte sehr viel umfangreicherer Studien und v.a. auch Vor-Ort-Recherchen, um dynamisierende wie blockierende Faktoren und deren soziale Träger zu erfassen. Dies gilt nicht zuletzt auch für das, was Ines Weller „implizite Genderaspekte“ nannte (Weller 2004). Radikalere Kritik an der Privatisierung öffentlicher Daseinsvorsorge im Allgemeinen und Wasser im Besonderen sowie dem Gebaren multinationaler Konzerne steht durchaus und reichlich zur Verfügung. Hier liegt der Fokus indes naturgemäß auf der oft detailreichen Plausibilisierung der eigenen Position bzw. der Mobilisierung von Protest und Widerstand, nicht auf der Identifizierung von Reformansätzen oder der Analyse sozialer Dynamiken.

Hier genau ist eine Forschungslücke zu konstatieren. Zur Organisationsmechanik der (teil-)privatisierten Wasserversorgung liegen die verschiedensten Publikationen vor. Die politische und die soziale Dynamik der Reformen im Privatisierungskontext indes scheint systematisch noch kaum in den Blick geraten zu sein. Über eine grobe Einordnung in die Konstellationen der nationalen Parteien- und Regierungslandschaft gehen die vorliegenden Untersuchungen kaum hinaus. Einzig die großen Skandalfälle (z.B. Anglian Water, Grenoble) sind von Akteurs- wie Prozessseite ein wenig differenzierter aufgearbeitet. Über das Interesse an partizipativen Strukturen im Wassersektor, über die sozialen und motivationalen Ressourcen, vorhandene Partizipationschancen zu ergreifen und zum Ve-

3 Während der 3. Weltfrauenkonferenz 1985 in Nairobi hat das Frauennetzwerk DAWN mit empowerment eine Prozess- wie Zielkategorie vorgelegt, die subjektive (Selbst-Ermächtigung) wie gesellschaftliche (Zugewinn an Gestaltungsmacht) Dimensionen enthält und – ebenso wie ownership in der Regel in der englischen Fassung – wenngleich mit höchst verschiedenen Inhalten gleichermaßen in die Alltagssprache von Entwicklungsagenturen wie von sozialen Bewegungen eingegangen ist.

hikel von erfolgreicher Einflussnahme und Kampf um erweiterte Rechte zu machen, ist sehr wenig bekannt. Ebenso wenig sind die argumentativen Grundlinien und legitimierenden Referenzpunkte – Bürger-, Verbraucher-, Kunden-, Nutzerrechte –, in welche ggf. geführte Auseinandersetzungen eingebettet werden, bislang nachgezeichnet und analysiert. Für eine auf Partizipation fokussierende Studie ist das eine problematische Ausgangsbasis, und es wäre zu wünschen, dass hier in der Zukunft verstärkt Forschungsanstrengungen ermöglicht werden.

1.2.2 Aufbau der Studie

In den folgenden vier Kapiteln wird zunächst (Kap. 2) ein summarischer Überblick über die Entwicklung der Wasserversorgung in den Entwicklungsländern gegeben. Hier spannt sich der Bogen von der Sicherung des Zugangs zu Wasser als entwicklungspolitischer Aufbau- bzw. Solidaritätsleistung zur weitgehenden Privatisierung und vollen Anwendung des Kostendeckungsprinzips. Dabei ist von besonderem Interesse, wie sich diese Veränderung im Form- und Funktionswandel von Partizipationsmodellen niedergeschlagen hat und, nicht zuletzt, ob und in welcher Weise Geschlechterordnungen davon berührt wurden. Es werden dann mit England (Kap. 3) und Frankreich (Kap. 4) zwei sehr unterschiedliche Organisationsmodelle von Wasserversorgung analysiert. In England und Wales führte die umfassende Privatisierung von Netz und Betrieb einerseits zur völligen Ausschaltung kommunaler Zuständigkeit, andererseits zu einer zunehmend dichten, technokratischen, verbraucherorientierten Regulierung, die mit der Existenz eines zentralen handlungsbefugten ökonomischen Regulators als Ansprechpartner für Defizite in Betrieb und Versorgung immer wieder erfolgreich politisiert wurde. In Frankreich blieb die Zuständigkeit der Kommunen formell vollumfänglich erhalten, materiell sind die Kommunen angesichts der oligopolistischen Marktstruktur mit der Erfüllung der ihnen obliegenden komplexen Aufgabenstellung mit ganz erheblichen Problemen konfrontiert, die mit gesetzgeberischen Maßnahmen, Qualifizierungsbemühungen und institutionellen Reformen bearbeitet werden. Der in Kap. 5 geleistete Vergleich von Privatisierungsformen und Partizipation zwischen Industrie- und Entwicklungsländern einerseits und zwischen den beiden in England/Wales und Frankreich praktizierten Modellen andererseits trägt unter Partizipationsgesichtspunkten mehr zur Klärung pfadabhängiger Unterschiede als zum Auffinden von Gemeinsamkeiten bei. Was die steuernden Parameter und durch sie bestimmte Problemlagen betrifft, lassen sich dann allerdings wieder mehr Ähnlichkeiten feststellen. Aus diesem Befund leitet sich dann die abschließende Empfehlung der Installierung einer solide mit finanziellen und institutionellen Ressourcen ausgestatteten sektorspezifischen Verbraucherorganisation für den Bereich von Wasserver- und -entsorgung ab.

2 Partizipation in der Wasserversorgung in Entwicklungsländern

2.1 Rahmenbedingungen, Zielsetzungen und Begründungen

Wenn von Partizipation im Bereich der Wasserversorgung in Entwicklungsländern die Rede ist, muss zunächst einmal nach dem technischen Modus, der zugleich ein sozialer ist, unterschieden werden. Netzgebundene Versorgungssysteme mit in Privathaushalte hineinreichenden Anschlüssen unterliegen im herkömmlichen modernisierungsorientierten Modell von Infrastrukturbereitstellung ebenso wenig direkten Partizipationsformen wie in den entwickelten Industriestaaten. Anders sieht die Situation in unter- oder gar nicht versorgten Gebieten aus, wo der Zugang zu Trink- und landwirtschaftlichem Nutzwasser mit Hilfe von Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit geschaffen werden soll. Hier wurden früh Wasserkomitees ins Leben gerufen, um die technische Haltbarkeit der Wasserstellen (Wartung) sowie ihren optimalen Nutzen (Reinhaltung, Methoden des Wassersparens etc.) zu sichern. Dabei waren anfangs die Zielsetzungen der Entwicklungsagenturen hinsichtlich des Partizipationsvorgangs deutlich unterschiedlich akzentuiert. Nicht-Regierungs-Organisationen (NROs) neigten dazu, über die unbestrittene praktische Erlungenschaft des Wasserzugangs für ärmere Bevölkerungsgruppen hinaus in der Gruppenbildung den Aspekt der Mobilisierung und der Bewusstseinsbildung über das Anrecht auf faire Teilhabe am Entwicklungsprozess zu betonen. Die staatliche Entwicklungszusammenarbeit hingegen verband mit partizipativen Strukturen sehr viel mehr die Erwartung erhöhter Effizienz der Investition und besser gesicherter Nachhaltigkeit der Intervention. Entsprechend unterschiedlich fielen auch die Indikatoren bezüglich gelungener Partizipation aus.

Bis Ende der 70er-Jahre galt der zumeist im physischen öffentlichen Raum angesiedelte kostenfreie Zugang ärmerer ländlicher oder städtischer Bevölkerungsschichten zu Wasser als entwicklungspolitische Leistung. Das änderte sich mit den von den Internationalen Finanzinstitutionen verordneten Strukturanpassungsmaßnahmen der 80er Jahre, die, zunächst unter dem Aspekt von Schuldendienst und der Entlastung staatlicher Haushalte argumentiert, flächendeckend das Prinzip des *cost sharing* für Leistungen der sozialen Infrastruktur einführten. Das förderte in der nicht an Individualhaushalte gebundenen Wasserversorgung eine Intensivierung von partizipativen Organisationsmodellen, die dem vorherigen Wartungs- und Nutzungszweck nun noch den des Gebühreneintreibens und -verwaltens hinzufügten. In den 90er-Jahren mit den als Krise der Entwicklungsfinanzierung diskutierten Engpässen bei der Infrastrukturfinanzierung ist der Privatsektor zunehmend, nicht zuletzt von den Entwicklungsagenturen selber, eingeladen, sich an dem Ausbau der Wasserversorgungssysteme zu beteiligen (Kaul und andere 1999, 2003). Die entsprechenden Debatten finden unter den Schlagworten Private Public Partnership (PPP) und Globale Öffentliche Güter statt und werden, gerade im hochsensiblen Wasserbereich, überaus engagiert geführt (z.B. Shiva 2002, Höring 2001). Zeitgleich und nicht ohne Logik hat sich das Prinzip und langfristige Ziel der Vollkostendeckung einschließlich der für angemessen erachteten Gewinnerwartung durchgesetzt.

Es gibt derzeit keinen umfassenden Überblick über die verschiedenen Gestaltungsformen von der im Rahmen von PPP vorgenommenen (Teil-)Privatisierungen im Wasserbereich (Management-, Konzessions-, Leasing-, Betreibervertrag etc.). Im Rahmen von Dezentralisierung sollen die Kommunen technisch und institutionell in die Lage versetzt werden, Performance-Contracts mit den Betreibern abzuschließen und effektiv zu monitoren. Die Aufsichts- und Kontrollfunktion soll durch den rechtzeitigen Aufbau politisch und ökonomisch unabhängiger Regulierungsinstanzen, die neben der Ausübung des Kontrollmonopols auch nationale Standards setzen und überwachen, ausgeübt werden. Parlamentarische oder direkt bürgerschaftliche Partizipationsmechanismen sind intendiert. Zu beiden Ebenen, der nationalen wie der lokalen, liegen indes noch keine aufgearbeiteten Erfahrungen vor (Kaiser/Rothenberger 2004).

Die Einbindung lokaler Stakeholder, sowohl kommerzieller Akteure als auch von Nutzergruppen, wird allerdings verstärkt gesucht und dies nun explizit und vorrangig unter dem Aspekt der Effizienzsteigerung mit Blick v.a. auf zuverlässige Kostenbeteiligung (Finger/Allouche 2002: 81 ff.), dies umso mehr, als der Kostendeckungsanteil aus Mitteln der internationalen Entwicklungszusammenarbeit und aus dem nationalen Steueraufkommen und mit ihm *social pricing* systematisch reduziert werden soll. Der weitaus überwiegende Teil der mit Partizipationsmodellen befassten Literatur fokussiert mithin auf diese Ebene. Eine in dieser Hinsicht maßgebliche Studie der Weltbank nimmt die zahlungsbereite Nachfrage der Armen nach zuverlässiger Wasserversorgung zum Ausgangspunkt ihrer Analyse und Evaluierung von Partizipationsmodellen. Sie plädiert nachdrücklich für breitflächig den NutzerInnen einzuräumende Mitsprachemöglichkeiten, die sich auf die Auswahl technischer Optionen, von Regelsystem, Tarifstruktur, Wartungsfonds und Kassenhaltung erstrecken und ggf. mittels *capacity building* zu stärken sind. So weit wie möglich soll dabei an lokale Traditionen und Strukturen angeknüpft und insbesondere für die Trainingsmaßnahmen auf die Dienste intermediärer Organisationen zurückgegriffen werden. Auf diese Weise lassen sich, so die pars pro toto stehende Argumentation, *ownership* und empowerment stärken. „Paying apparently empowers users to go out and get what they bargained for.“ (Narayan 1995: 43).

Auf die Debatte zu Partizipation und Empowerment wird später noch einzugehen sein. Hier gilt es lediglich festzuhalten, dass neben der dominanten instrumentellen, auf Kostendeckung und Gewinnorientierung abstellenden Begründung für die Notwendigkeit von gestaffelten Formen von Partizipation und Kontrolle zwei andere Argumentationsstränge in die Debatte mit eingehen, die sich intensiv an der Suche nach alternativen Systemen der Wasserversorgung beteiligen. Während Kommerzialisierungsansätze sich auf den Passus in der Dubliner Erklärung von 1992 stützen können, in dem Wasser zum ökonomischen Gut erklärt wird, konkurrieren mit dieser Sichtweise Positionen, die sich aus einer anderen Definition des Gutes Wasser herleiten. Da ist zum einen die stark von Kirchen und NROs vertretene menschenrechtszentrierte Position, die davon ausgeht, dass es sich beim Zugang zu sauberem Trinkwasser um ein elementares, nicht verhandelbares Menschenrecht handelt.⁴ Da ist zum anderen die weniger emphatische Definition von Wasser

4 Die evangelische Entwicklungsorganisation Brot für die Welt startete Anfang 2003 eine Kampagne „Wasser als Menschenrecht“, der sich viele NRO angeschlossen haben.

als einem öffentlichen oder Gemeinschaftsgut, das als öffentliches Eigentum zu belassen und jenseits von Gewinnorientierung als dem Gemeinwohl verpflichtete öffentliche Dienstleistung zu verwalten und demokratisch zu kontrollieren ist (z.B. Europäisches Parlament, 4.9.03). Die Menschenrechtsargumentation löst die Versorgung von Gewinnerwägungen ab und tendiert dazu, lokale Nutzergemeinschaften als mit fundamentalen Rechten ausgestattet zu sehen, aus denen sich in demokratischen Prozessen in das politische System hinein delegierte Kontrollansprüche ergeben.⁵ Damit oft, aber nicht zwingend verbunden ist die Forderung, die Wasserversorgung in öffentlicher, demokratisch kontrollierter Hand zu belassen bzw. zurückzuverlagern. Beide Argumentationsstränge weisen fließende Übergänge auf, unterscheiden sich indes in der Akzentuierung von Partizipationsanforderungen durch eine stärkere Betonung der Menschenrechte auf Leben in menschenwürdigen Verhältnissen und auf volle Entfaltung des menschlichen Potenzials auf der einen, bürgerrechtliche und demokratietheoretische Schwerpunktsetzungen auf der anderen Seite.

2.2 Abgrenzungen, Ansatzpunkte und Formen

Was im entwicklungspolitischen Kontext im Einzelnen unter Partizipation zu verstehen ist, hängt naturgemäß stark von dem jeweiligen zentralen Bezugspunkt der Argumentation, zum anderen auch von den adressierten Legitimationsgefügen ab. Entsprechend unterschiedlich sind die Graduierungen gestaltet. Als relativ konsente Formulierung gilt: „Partizipative Entwicklung wird als ein Prozess definiert, der Menschen aktiv und maßgeblich an allen Entscheidungen beteiligt, die ihr Leben beeinflussen“ (Obser 2003: 4).⁶ Das Gültigkeit für die gesamte deutsche Entwicklungszusammenarbeit beanspruchende Querschnittsvorhaben der GTZ unterscheidet des Weiteren in

- systemische Partizipation im Sinne der Verankerung von Institutionen, Gesetzen und Regeln, die Partizipation ermöglichen und gewährleisten;
- demokratische Beteiligung an Entscheidungs- und Steuerungsprozessen;
- direkte Beteiligung als NutzerIn.

Für den vorliegenden Zusammenhang erscheint es sinnvoll, die an Partizipationsprozessen Beteiligten analytisch in drei Statusgruppen zu unterteilen:

- BürgerInnen, die im Kontext von Institutionen und Verfahrensweisen über das Recht auf demokratische Steuerung, Kontrolle und Legitimation verfügen;
- KundInnen, deren Zugang zu Wasser über Kaufkraft vermittelt ist und ihnen im Status des Verbrauchers gewisse Rechte zukommen lässt;

5 Die menschenrechtsbezogene Interpretation stützt sich auf Art. 25 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948, erweitert und substantiiert durch eine Erklärung des ECOSOC, das im November 2002 in seinem Rechtskommentar Nr. 15 auf der Basis einer menschenrechtlichen Begründung dem Staat einen Schutzauftrag zuweist. Für einen ausführlichen Überblick zur Debatte um das Menschenrecht auf Wasser siehe Rosenmann 2003.

6 Die hier vorgelegten Überlegungen beziehen sich auf den politisch-gesellschaftlichen Raum, nicht auf marktförmig vermittelte Beteiligungsformen, wie sie der Begriff *stakeholder* einschließt. Dabei ist ganz unbenommen, dass z.B. im Wege einer ggf. politisch stipulierten Favorisierung lokaler Handwerker durchaus relevante Beteiligungseffekte erzielt werden können.

- NutzerInnen, die ggf. an Formen direkter Partizipation Anteil haben.

Entsprechend sind die Aushandlungsorte für Partizipation und demokratisches Beeinflussen und Gestalten geschichtet und strukturiert. Hier lässt sich unterteilen in

- Verfassung und parlamentarisch verabschiedete Ordnungsrahmen;
- staatliche und parastaatliche Einrichtungen und vertragliche Übereinkünfte zwischen öffentlichen und privaten Trägern;
- Rechte, Pflichten und Organisationsanforderungen an unmittelbare NutzerInnen.

Zur verfassungsrechtlichen Ebene sei hier beispielhaft erwähnt, dass Südafrika und in jüngster Zeit auch Uruguay nach einem relativ breit getragenen Konsultationsprozess das Recht auf Trinkwasserversorgung zum Bürgerrecht in Verfassungsrang erhoben haben. In Uruguay stützte sich die im Oktober 2004 durchgeführte Volksabstimmung explizit auf eine menschenrechtsbezogene Argumentation hinsichtlich des Verbots jeglicher Form der Privatisierung von Wasser (Inkota-Brief 2004). In Südafrika hat die verfassungsrechtliche Festlegung von 1996 mittlerweile die Form einer gesetzlich formulierten Wasserpolitik gefunden mit unentgeltlichen Abnahmequoten, vertraglich festgelegten Anschlusserweiterungen und ähnlichen Maßnahmen, die es in z.T. heftigen Auseinandersetzungen mit privatwirtschaftlichen Akteuren durchzusteuern sucht (Wellmer 2004). In Nicaragua ist das in der Verfassung von 1987 festgehaltene Veräußerungsverbot der staatlichen Infrastruktur zur Wasserversorgung dem Strukturanpassungsdarlehen von 1999 unterlegen gewesen.

In der Tat folgen die Privatisierungsentscheidungen häufig entsprechenden, in Entschuldungs- und Kreditabkommen verankerten Auflagen der internationalen Entwicklungsfinanziers. Die Regierungen der Entwicklungsländer haben im Wesentlichen zwei Instrumente, soziale und ökologische Erfordernisse und Prioritätensetzungen einzubringen; das sind die Vertragsverhandlungen und die nachfolgende Kontrolle der Einhaltung von Verpflichtungen und Zusagen insbesondere durch Regulierungsbehörden.

Die Vertragsaushandlungen und das Ausmaß, in dem Steuerungs- und Sanktionsmöglichkeiten der öffentlichen Hand in Verträgen verankert werden können, sind dort, wo internationale Bedingungen von Schuldenerlassen und Kreditbewilligung den Hintergrund des Vertragsabschlusses abgeben, von vornherein eng begrenzt. Zusätzlich zu dem in Privatisierungsentscheidung wie Umsetzungsmodalitäten wirksamen Kontext entwicklungspolitischer Intervention spielt die politische Rahmenbedingung eher schwach ausgebildeter und in Restrukturierungsprozessen (Dezentralisierung) befindlicher Administrationen eine einschränkende Rolle. So ist eine effektive demokratische Einflussnahme auf flächendeckende Versorgung, armutssensible Preispolitik, Qualitätsstandards, Instandhaltung des Leitungssystems, Konditionen von Gewinngarantien u.a. über parlamentarische oder ad-hoc-Strukturen außerordentlich erschwert, zumal finanzielle Daten und verhandelte Konditionen den parlamentarischen Vertretern oft nicht zugänglich gemacht werden. Noch schwieriger stellt sich die Lage für zivilgesellschaftliche Organisationen ohne institutionell verbrieftete Informations- und Beteiligungsrechte dar.

Was die Ebene der Regulierungsbehörden betrifft, so wirken vielfältige Faktoren auf eine überwiegend schwache Stellung hin. In Manila, Philippinen, z.B. basiert die Regulierungsbehörde nicht auf einem eigenen Gesetz, sondern den Konzessionsverträgen selber. Sie

verfügt weder über eigene Möglichkeiten der Informationserhebung noch über Interventionsbefugnisse, die sich auf andere Grundlagen – z.B. Verbraucherrechte – als die in den Konzessionsverträgen festgelegten Zwecke berufen könnten. Der Aufsichtsrat ist von an den Konzessionsverträgen beteiligten privatwirtschaftlichen Vertretern kontrolliert, die ihrerseits Teil der politischen Führungskreise sind (Rosenmann 2003: 72 ff.). Andererseits können Regulierungsinstanzen im Konfliktfall ins Reformvisier geraten. In Jakarta, Indonesien, z.B. wurde der Regulierungsbehörde ursprünglich keinerlei Einsicht in die Akten und Finanzberichte der ausländischen Investoren gewährt. Erst nach dem Sturz der Regierung Suharto und der Neuverhandlung der Konzessionsverträge wurden der Regulierungsbehörde erweiterte Rechte eingeräumt (Deckwirth 2004: 16 f.). In Cochabamba, Bolivien, ist die Privatisierung nach den öffentlichen Protesten, die sich gegen die Praktiken des von der US-Firma Bechtel geführten Wasserkonsortiums richteten, zurückgenommen und das Wasserwerk wieder in die Trägerschaft der Stadt überführt worden. In dem neu eingerichteten Aufsichtsrat sind die Rechte der VertreterInnen der Kommune, der Gewerkschaften und zivilgesellschaftlicher Organisationen in den Statuten festgelegt.

Das bei weitem umfassendste Angebot an Partizipationsmodellen bezieht sich auf die Ebene der unmittelbaren WassernutzerInnen (z.B. Narayan 1995; Gross und andere 2001; GWA 2003). Dabei ist allerdings von vornherein festzuhalten, dass direkte partizipative Strukturen im Wesentlichen für unterversorgte Gebiete und arme Bevölkerungsschichten bereitgestellt werden. Für größere städtische und ausgebaute Systeme ländlicher Wasserversorgung mit individuellen mit Zählern ausgestatteten Anschlüssen, m.a.W. für die Versorgung wohlhabender Bevölkerungskreise, haben neben den normalen Repräsentations- und Delegationsorganen angesiedelte Partizipationsstrukturen, wie z.B. sektorbezogene Verbraucherverbände, eindeutig Ausnahmecharakter. Das gilt auch für die entsprechenden Planungs- und Entscheidungsprozesse hinsichtlich technischer Optionen, Wartungssystem und Management.

Im Großen und Ganzen lassen sich drei institutionelle Orte der Verankerung von Partizipationsstrukturen unterscheiden:

- Gesetze und Sektorpolitiken,
- Pachtverträge,
- mehr oder weniger formalisierte Abkommen zwischen Entwicklungsagenturen und lokalen Akteuren.

Beispiele für gesetzlich vorgeschriebene Partizipationsstrukturen: in Mali ist die Organisation der VerbraucherInnen in Nutzerverbänden, die in einem quotenmäßig festgelegten Delegationssystem an einer Generalversammlung der Nutzerverbände zusammengeführt werden, gesetzlich geregelt (GWA 2003: 33). In Südafrika sind den Catchment Management Agencies auf Verbraucherseite Wasserkomitees (*water committees*) und Wassernutzerverbände (*water users associations*) zugeordnet. In Chile verfügen Nutzergruppen über bestimmte Rechte der Information und der Rechenschaftslegung seitens der Wasserversorgungsbetriebe (GWA 2003: 45 ff.). Beispiele kommunaler Regelungen: In Bolivien legen die Statuten des Wasserwerks der Stadt Cochabamba Repräsentationsstufen von Nutzergruppen im Aufsichtsrat der Wasserwerke fest (Inkota-Brief 204: 26). In der Stadt Santa Cruz liegen Wasserversorgung und Kanalisation in der Hand einer Kooperative, der

alle Verbraucherhaushalte angeschlossen sind; die Partizipationsstrukturen leiten sich aus dem nationalen Genossenschaftsgesetz ab. In Porto Alegre ist das Wasser- und Hygieneamt über einen 13-köpfigen, mit weitgehenden Kontrollrechten ausgestatteten Beirat mit zivilgesellschaftlichen Organisationen verbunden, einschließlich den Nachbarschaftsvereinigungen, in denen die Prioritäten des kommunalen Haushalts beraten werden.

In Südafrika verpflichtet der zwischen der Stadt Nelspruit und dem Wasserversorgungsunternehmen Biwater geschlossene Konzessionsvertrag den Betreiber, Verbraucherkomitees in den verschiedenen eingemeindeten Bantustan Townships einzurichten und mit ihnen regelmäßige Konsultationen über die Qualität der Dienstleistungen zu führen. Dem Vernehmen nach ist das indes nicht erfolgt (Wellmer 2004: 24). In Manila, Philippinen, ist in den Konzessionsverträgen die Versorgung von Slums und informellen Siedlungsgebieten über Wasserkomitees geregelt, die ihrerseits mit dem Betreiber Verträge abschließen. Den Komitees obliegt zudem der Unterhalt der Leitungen bis zum Endverbraucher und die Bezahlung eines Wassermanagers (Rosemann 2003: 98 f.).

Die bei weitem häufigste Quelle für die Einrichtung von Nutzergruppen, Wasserkomitees o.ä. sind entwicklungspolitische Interventionen. Hier schieben sich Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit – häufig in einem mehrstufigen Verfahren, in dem Entwicklungsfinanzier, Durchführungsorganisation und intermediäre Organisationen, das heißt Nichtregierungsorganisationen (NRO) aus Nord und Süd, unterschiedliche Rollen einnehmen – zwischen die Instanzen der Wasserversorgung und die EndverbraucherInnen. Aufgabenspektrum und Verfahrensabläufe folgen in Projekt- und Programmkontexte eingebundenen regional, häufiger nach lokal gesetzten oder ausgehandelten Regeln und variieren enorm. Zumeist obliegt es dem Entwicklungsfinanzier, den jeweiligen nationalen Instanzen die prinzipielle Bereitschaft zur Zusammenarbeit mit partizipativen Strukturen abzuverlangen und ggf. deren in verbindliche Regularien zu fassende Anerkennung in das Gesamtprojektgeschehen zu integrieren. Gelegentlich formalisiert sich das Verhältnis bis hin zu Vertragsabschlüssen zwischen Wasserkomitees und Versorgungsbetrieben, in denen Rechte und Pflichten festgelegt werden. Die Durchführungsorganisationen schalten meistens ihrerseits NRO ein, deren Aufgabe die unmittelbare, aktivierende und qualifizierende Zusammenarbeit mit lokalen Gemeinden und Nutzergruppen ist. Häufig geht der Konstitution von Wasserkomitees und/oder Nutzergruppen eine Debatte auf Dorf-, Wohnbezirk- oder Gemeindeebene voraus, in der über die Kriterien der Zusammensetzung der Gruppen, ggf. auch schon über personelle Besetzung, Auswahl von FunktionsträgerInnen und dem Komitee zur Verfügung gestellte Ressourcen entschieden wird.

Im städtischen Bereich sind Nutzergruppen sowohl um Wohnquartiere als auch um öffentliche Zapfstellen herum organisiert. In ländlichen Gebieten mit stark dezentraler Regenwassersammlung sind sie oft mit Wassereinzugsgebietsvereinen (*Watershed Associations*) verbunden. Bei Versorgung aus Brunnen oder sonstigen gefassten Wasserstellen sind sowohl Bau als auch Betrieb und Verwaltung von den Aktivitäten von Nutzergruppen begleitet, wobei sie sich häufig ausdifferenzieren in mit spezifischen Aufgaben betreute Untergruppen.

Das Aktivitätenspektrum streut, wie gesagt, extrem weit. Vom Intensitätsgrad her beginnt es mit schlichter Entgegennahme von Information aus der Hand von Behörden und/oder

Projektzuständigen und „Muskelpartizipation“, also der physischen Beteiligung an Baumaßnahmen bzw. der Unterbringung und Versorgung von Bau-Teams. Auf dem Hintergrund vielfältiger negativer Erfahrungen mit angeordneten, schematischen Beteiligungen und ausbleibenden Beteiligungsleistungen werden lokale Behörden und private Akteure von den Entwicklungsagenturen zunehmend ermutigt, Nutzergruppen nicht lediglich als Empfänger von Regeln und Anweisungen entgegenzutreten, sondern sie als Konsultationspartner ernst zu nehmen. Konsultationen werden insbesondere dann gesucht, wenn es um die Neueinrichtung von Wasserstellen oder Veränderungen in Tarifstruktur und Betrieb geht. Lokalität und technische Optionen können beraten und ggf. mitentschieden werden. Die finanziellen Eckdaten der Tarife sind in der Regel vorgegeben, Einzelmodalitäten wie soziale oder verbrauchsbezogene Tarifabstufungen, ob Wartungs- und Personalkosten in die Tarife einzurechnen oder in anderer Form aufzubringen sind u.ä., können von der Nutzergruppe ausgearbeitet werden. Häufig bedürfen diese und andere Entscheidungen noch der Zustimmung der gemeindlichen Instanzen. Im städtischen Bereich werden Wasserkomitees häufig auch in die Formulierung der Anschlusspolitik einbezogen.

Die Wasserkomitees oder Nutzergruppen legen fest, wer welche Funktion zu übernehmen hat (Brunnenaufsicht, Gebühren eintreiben, Kassenführung, leichtere Wartungs- und Reparaturtätigkeiten, Ersatzteilbeschaffung etc.) und welchen Trainingsbedarf die kompetente Wahrnehmung der Aufgaben ggf. erfordert. Ausgangspunkt sind dabei zumeist über intermediäre Organisationen an die Gemeinde herangetragene Verfahrensmodelle, die lokal variiert oder auch schlicht übernommen und dann mehr oder weniger (nicht) eingehalten werden. Konsolidierteren Gruppen kann es gelingen, Entwicklungsagenturen wie v.a. lokalen und regionalen Behörden Auskunftsrechte abzuverlangen und autonome Bereiche (Finanzverwaltung mit eigenem Bankkonto, Beauftragen und Bezahlen handwerklicher Fachleistungen, ggf. auch Aufbau zusätzlicher Geschäftsbereiche) zu entwickeln (Narayan 1995; Gross u.a. 2001; GWA 2003).

Die intermediären Organisationen, meist nationale, gelegentlich auch internationale NRO, übernehmen unterschiedliche Formen von Mobilisierungs- und Ausbildungsaktivitäten. Dazu gehört die Ermutigung, sich auch und gerade bei ausgeprägten sozialen Schichtungen in Dorf oder Stadtteil aktiv in der Nutzgruppe zu engagieren und verbindliche Regeln für die Gruppen und ihr Verhältnis zu den Gemeindestrukturen auszuhandeln. Dazu gehört vor allem auch die Vermittlung technischer Fähigkeiten und Fertigkeiten wie Kassen- und Buchführung, Budgetmanagement, einfache Wartungsarbeiten und Erkennen von fachlich durchzuführenden Reparaturarbeiten, Maßnahmen der Reinhaltung von Wasser und Wasserfassung, sparsame Bewirtschaftung u.a.m. Schließlich zielt ein nicht unerheblicher Teil der Anstrengungen der intermediären Organisationen darauf, bei den Akteuren von öffentlicher Hand wie privaten Unternehmen Bereitschaft zur Interaktion mit lokalen Partizipationsstrukturen zu wecken und in Form von partizipationsoffenen Verfahrensabläufen umzusetzen.

2.3 Partizipation und Gender

Die Sozialorganisation der meisten Gesellschaften, das gilt für entwickelte Industriestaaten wie Entwicklungsländer, begünstigt im öffentlichen Raum in Präsenz und Stimme das

männliche Geschlecht. Diese allgemeine Beobachtung trifft auch auf Partizipationsprozesse und -organisationen zu und das selbst in einem Bereich wie dem des Wassers, der von der Nutzerseite her wegen der Verwendungsnähe zur eher häuslich basierten Fürsorgeökonomie sehr oft unmittelbar mit Frauen assoziiert wird. Insofern darf es nicht verwundern, dass in den Texten, die Bedarf an Wasserversorgung begründen und anmelden, Frauen (und Kinder) als „hauptsächliche Nutznießer“ (Kaiser/Rothenberger 2004: 69 ff.) in der Regel an erster Stelle rangieren. Dieser Rang indes bestimmt durchaus nicht ihre Position in Beteiligungsprozessen.

Im Großen und Ganzen gilt für Entwicklungsländer, je dezentraler die Wasserversorgung organisiert ist, desto größer sind die Chancen von Frauen, in Konsultations- und Entscheidungsprozesse aktiv einbezogen, ggf. auch mit technischen und Managementfunktionen betraut zu werden. Der Beteiligungsimpuls hat zumeist zwei Quellen: Nationale Wasserpolitikpapiere und -gesetze bzw. im Rahmen von Gender Mainstreaming gesetzte Bedingungen der Entwicklungsfinanziere fordern die Beteiligung von Frauen. Eine umfassende Untersuchung der Wasserpolitiken und Gesetze von Entwicklungsländern indes fand heraus, dass über 40 Prozent der entsprechenden Dokumente keinerlei Geschlechterdifferenzierung vornehmen und dass mit verstärkter Einbindung privatwirtschaftlicher Akteure auf die geschlechterundifferenzierte Einheit des Haushalts zurückgegriffen wird (GWA 2003: 29 ff.). Die externen Forderungen äußern sich meistens in Repräsentanzquoten, die von 1-2 Frauen bis zu 30 Prozent pro Gremium reichen. Sie argumentieren in einer gewissen Spannung einerseits mit demokratischen Verfahrensannahmen, andererseits mit Bezug auf Geschlechterrollenzuweisungen, aus denen sich das besondere Interesse von Frauen an Wasserfragen begründe.

Die zweite, für den Aushandlungsprozess vor Ort relevantere Quelle der Forderungen, Frauen angemessen an partizipativen Strukturen zu beteiligen, sind lokale Frauengruppen. Ihre Forderung ist häufig keine prinzipielle und macht sich seltener an dem in der Tat ihnen obliegenden Umgang mit Wasser fest. Vielmehr setzt das Fordern von Frauen häufig mit der Kritik an Engpässen in der Wasserversorgung für den häuslichen Gebrauch oder der von ihnen betriebenen landwirtschaftlichen Produktion an. Ihren Anspruch auf einen stärkeren Anteil an den lokalen, seltener auch den regionalen Partizipationsstrukturen, begründen sie also aus der realen Erfahrung.

Die Aktivitätsbereiche und der Status, den Frauen sich in Nutzergruppen, Wasserkomitees und ähnlichen Strukturen erobern, die konkreten Interaktionen in der Gruppe und die Rolle, die Frauen im Umgang mit externen Akteuren wahrnehmen, variieren wiederum beträchtlich und das oft in sehr kleinteiliger Geographie selbst innerhalb eines Landes. Während an dem einen Ort Frauen über den Status gelegentlicher, u.U. eher obligatorischer Konsultation kaum hinaus kommen, mag es ihnen nicht wenige Kilometer weiter gelungen sein, unter Hinweis auf ihre häufige Präsenz am Brunnen in den Genuss der technischen Ausbildung zu kommen, die für die Ausführung kleiner Wartungs- und Reparaturarbeiten oder auch die Kassenführung erforderlich ist. Vielerorts wird ihnen die Obhut über die gesundheitsrelevanten Aspekte von Wasserquelle und -fassung überantwortet, zumeist in Verbindung mit örtlichen Gesundheitskomitees.

Entgegen häufigen Annahmen über ‚Stadien des Empowerment‘ setzen sich Gruppenbeteiligung, Zuständigkeiten und Kompetenzerkennungen nicht unbedingt und schon gar nicht automatisch in erweiterte Handlungsspielräume der Frauen im Kontakt mit der Außenwelt um; eher noch erbringen sie einen gewissen Zuwachs an Stimmgewicht innerhalb der Gemeinde. Auch der indes ist im Einzelfall zu erkämpfen. Es kann durchaus geschehen, dass die Wasserversorgung, einmal zufriedenstellend geregelt, vom überaus wichtigen Projekt in den Status von Weiberkram absinkt. Auch ist mit der Beteiligung von Frauen am Wassermanagement nicht notwendigerweise ein geschlechterbezogenes *cost sharing* der Wassergebühren verbunden. Insbesondere dort, wo die physische Beschaffung des Wassers an Zapfstellen und Brunnen zu besorgen ist, kann in den seltensten Fällen davon ausgegangen werden, dass das Wassergeld nicht auch von den Frauen erwirtschaftet werden muss. Hier setzen häufig die entwicklungspolitischen Instrumente von sog. einkommen-schaffenden Maßnahmen und Mikrokrediten, denen ein besonders frauenfreundlicher Ruf voraneilt, an. Auch wenn ihnen, was durchaus nicht gesichert ist, Erfolg beschieden ist und tatsächlich Einkommen erzielt werden kann, darf doch nicht übersehen werden: Hier verketteten sich Zahlungsverpflichtung und Geschlechterordnung zu einer zusätzlichen Belastung der Frauen. Nicht nur sind sie für die zeit- und kräfteverzehrende Beschaffung des Wassers zuständig, sondern nun auch noch für die Beschaffung des Wassergeldes.

Mit einiger Berechtigung lassen sich zwei Erfahrungen für den Bereich direkter NutzerInnen-Partizipation – und der ist, wie gesagt, nahezu identisch mit der Wasserversorgung von armen, unterversorgten Bevölkerungskreisen – als weltweit zutreffend festhalten: Das Erreichen jeder Beteiligungsstufe von Frauen – von der punktuellen Information und Befragung bis zu bestimmten Anrechten auf Partizipation und weiteren aus der Beteiligung resultierenden Rechten erfordert oft sehr konfliktreiche Auseinandersetzungen. Nahezu immer wird in der Abwehr veränderter Geschlechterordnungen und vermuteter Geländegewinne von Frauen das Argument der Störung kultureller Authentizität eingebracht. Mit diesem selektiven Bezug zu Modernisierung und Modernität, der in unterschiedlicher Klassenlage und kulturell-religiöser Ausdrucksform weltweit immer wieder von männlicher Seite geltend gemacht wird, haben Frauen im Süden sich seit langem auseinandergesetzt. Dabei erheben sie, häufig in Anlehnung an einen menschenrechtlich gefassten Rahmen, Anspruch auf volle Aufnahme in einen bürgerschaftlichen Schutz-, Beteiligungs- und Entfaltungsraum, den ihnen die Tradition längst nicht mehr bietet (z.B. Kabeer 1994, 1999; Narayan 1997).

2.4 Bewertung

Entwicklungspolitische Begründungen zu der Notwendigkeit und Wünschbarkeit von Partizipation berufen sich in den letzten 15 Jahren nahezu durchgängig auf *ownership* und *empowerment* und, insbesondere im Wasserbereich, auf den Einbezug von Frauen. Die konkreten Argumente für die Einrichtung von Nutzergruppen wie auch deren Aktivitätsbeschreibungen und Evaluierungen hingegen sind vorrangig von den Aspekten Funktionssicherung der Wasserversorgungsanlagen, Kostenreduktion von Bau- und Wartungsleistungen und Gebührenmanagement bestimmt. Entsprechend sind dann auch die Indikato-

ren für eine ggf. mit Hilfe von entwicklungspolitischen Projektinterventionen erfolgreich gesicherte Wasserversorgung resp. für gelungene Gruppenprozesse definiert. Sie treffen sich in angemessener Nachfragebefriedigung auf der einen, Zahlungs- und Leistungserbringungsbereitschaft auf der anderen Seite. Der Verweis auf diesen Zusammenhang prägt auch die Anstrengungen der Entwicklungsagenturen, staatliche wie private Akteure zu partizipationsoffenen Verfahrensweisen zu bewegen.

Es stellt sich mithin die Frage, ob diese instrumentelle, effizienzbezogene Orientierung und Strukturierung von Partizipation in der Lage ist, über Effizienz hinausgehende Wirkungen zu erzielen und auf welcher Statusebene – NutzerIn, KundIn, BürgerIn – diese Wirkungen ggf. angesiedelt sind. Hier gehen die Antworten bedeutsam auseinander. Da ist zum einen die insbesondere in der multilateralen Geberkultur geläufige Lesart, dass die in den Prozess der Effizienzsicherung eingehenden Gruppen- sowie kollektiven und individuellen Qualifizierungsprozesse wesentliche Dimensionen von empowerment enthalten und insofern Effizienz, ownership und empowerment gar nicht getrennt zu haben sind. Das gilt auch für die Beteiligung von Frauen, die hier im Wesentlichen außerhalb geschlechterpolitischer Bezüge als Frauen in ihren gesellschaftlich zugewiesenen Rollen gedacht sind. Ein hoher Frauenanteil in Wasserkomitees, Nutzergruppen u.ä. wird gleichgesetzt mit sachbezogenem und sparsamem Wassermanagement. Das rechtfertigt ggf. auch gezielte frauenspezifische, kulturell unangepasste Strategien des Trainings oder der Funktionsvergabe (Gross u.a. 2001). Der Rahmen dieser Argumentation ist von der Handlungsebene her im Kundenbezug angesiedelt, von der Wirkungsebene wird auf den Status als BürgerIn geschlussfolgert. Der zahlende Kunde kann fordernd auftreten („payment empowers“); der mit funktionstüchtiger Daseinsvorsorge zufriedene Kunde tritt dem Staat als Bürger in Konsensbereitschaft gegenüber.

NRO und insbesondere Frauenorganisationen andererseits weisen unter einem unmittelbaren gesellschaftlichen Zielbezug darauf hin, dass und in welchem Ausmaß es sich bei Gemeinden um machtsstrukturierte soziale Gefüge handelt. Der Gemeindekonsens ist oft ein männlicher, und auch dieser mag eher die Interessen einiger weniger Gemeindemitglieder spiegeln. Von außen induzierte Gruppenbildungsprozesse verflechten sich mit lokalen Machtstrukturen und können zu deren Stabilisierung und technischer Modernisierung beitragen. Was dem äußeren Auge als lokales Wissen und Wollen erscheint, mag sehr wohl das Produkt von machtsstrukturierten Assimilations- und Kooptationsprozessen sein. Zudem sind die Ressourcen zur Teilhabe an Partizipationsprozessen generell und v.a. auch geschlechtersignifikant ungleich verteilt. Insofern, so ihre Argumentation, ist ein funktionstüchtiges System der partizipativ erstellten und gemanagten Wasserversorgung, das auch arme Bevölkerungsschichten erreicht, auf jeden Fall zu begrüßen und sagt möglicherweise etwas aus über Effizienz und *ownership*. Es lässt aber nicht zwingend auf empowerment und einen geschlechtergerechten Bürgerschaftsstatus schließen. Somit ist auch fraglich, ob dazu ein rein funktionsorientierter Gruppenprozess als hinreichend erachtet werden kann oder nicht zusätzliche politische Impulse vonnöten sind (Cornwall 2002; Goetz/Gaventa 2001; Jones/Gaventa 2002; GWA 2003).

Was das Konzept von empowerment betrifft, so fungiert der 1985 während der Abschlusskonferenz der UN-Frauendekade in Nairobi von dem Süd-Netzwerk DAWN in die

Debatte gebrachte Begriff seit fast 20 Jahren als zentrale analytische, normative und handlungsleitende Kategorie in den Diskursen von sowohl Frauenorganisationen als auch Entwicklungsagenturen. Letztere tendieren dazu, empowerment auf Staat und Gesellschaft entlastende Selbstverantwortung und Selbstorganisierung von Überlebenssicherung zu verkürzen. Das ist aus frauenpolitischer Perspektive seit Jahren analysiert und als neoliberale Aneignung zurückgewiesen. Gleichmaßen ist der Begriff *ownership* längst als *donorship* kritisiert, als Anforderung also, sich fremdformulierte Konzepte zu Eigen zu machen und sie möglichst reibungsfrei umzusetzen. Die Antwort auf die Frage nach empowerment kann also nicht im Partizipationsvorgang als solchem gefunden werden, sondern bedarf zusätzlicher Kriterien und Bedingungen. Sie lässt sich im Übrigen weder in Skalen noch im Zeitablauf konstant fassen. Es bedürfte in jedem einzelnen Fall prozessualer Analysen, um den Umschlag von effizientem Wassermanagement zu weitergreifendem bürgerschaftlichen *claim making* und einen Zugewinn an kollektiver und individueller Gestaltungsmacht mit Gewissheit behaupten zu können. (Darauf wird im abschließenden fünften Teil noch einmal zurückzukommen sein.)

3 Partizipation in der Wasserversorgung in England und Wales

3.1 Privatisierung und Regulierung

Bis 1973 lag die englische Wasserversorgung in kommunaler Hand und wurde von einer Fülle zum Teil privater Wasserversorgungsbetriebe (20 Prozent), überwiegend aber kommunaler Wasserver- und -entsorgungsbetriebe geleistet. Die zuverlässige und gesundheitlichen Standards entsprechende Versorgung mit Wasser galt als Dienstleistung am Bürger. Die Wassergebühren orientierten sich weniger an den tatsächlichen Kosten der Wasserversorgung als an der Zahlungsfähigkeit der AbnehmerInnen und waren subventioniert. Die Rendite der kleineren privaten Unternehmen unterlag einer gesetzlich festgelegten Obergrenze von fünf Prozent. Auf der Basis des Wassergesetzes von 1973 wurde in England und Wales – in Schottland und Irland blieben Wasserver- und entsorgung in öffentlicher Hand – 1974 den Kommunen die Verantwortung für die Wasserversorgung entzogen; ihnen blieb lediglich eine geringfügige Repräsentanz, die das Wassergesetz von 1983 dann völlig abschaffte. Die Subventionierung wurde eingestellt. Organisiert um Flusseinzugsgebiete waren nun 10 Wasserbehörden (Regional Water Authority, RWA) sowohl für die Versorgung als auch für die Wasserqualität verantwortlich. Die Leitung der RWAs wurde von der Regierung eingesetzt und war den Kommunen nicht mehr rechen-schaftspflichtig verbunden. Bis 1983 tagten die Vorstände im Prinzip noch öffentlich, dann unterblieb auch das (Lobina/Hall 2001: 5). An die Stelle lokaler demokratischer Kontroll-mechanismen traten die Prinzipien von administrativer und ökonomischer Effizienz und der Rationalität von umfangreicheren Größenordnungen (Bakker 2003: 60). Finanzielle Rahmenrichtlinien wurden von Finanz- und Umweltministerium gesetzt und überwacht.

Angesichts des erheblichen, mit Rücksicht auf möglichst niedrige Preise vernachlässigten Investitionsbedarfs, der erforderlich sein würde, auch nur den national festgelegten Standard der Trinkwasserqualität, geschweige denn den der Europäischen Wasserrichtlinie verlässlich einhalten zu können, und auf dem Hintergrund ihrer prinzipiellen politischen

Präferenzen leitete die konservative Regierung 1986 mit einem Weißbuch die Privatisierung ein. Im Dezember 1989 wurde sie ungeachtet gegenläufiger Meinungsumfragen mit der Ausgabe von um ca. 20 Prozent diskontierten Aktien umgesetzt. Nur im Wege der Privatisierung seien die erforderlichen Mittel an den Kapitalmärkten aufzubringen; zudem seien von der Einführung des Wettbewerbsprinzips in den Wassersektor erhebliche Effizienzsteigerungen zu erwarten. Die im Weißbuch ins Auge gefasste Beibehaltung der integrierten Struktur von Versorgung und Regulierung, wie sie in den RWAs der Fall war, hätte die Übertragung von Regulierungsaufgaben an private Unternehmen bedeutet und war politisch nicht durchzusetzen (Scheele 1997: 36). Die Regierung entschied sich mithin zu der Auflösung des integrierten regionalen Bewirtschaftungsansatzes mit der Zusammenfassung von operativen und regulativen Funktionen und wählte die Privatisierung der Wasserbetriebe in Form der Vergabe von auf 25 Jahre angelegten Konzessionen. Die ökonomischen, ökologischen und gesundheitspolitischen Regulierungsfunktionen legte sie in die Hände von neu geschaffenen oder umstrukturierten Behörden.

Mit Ausnahme der kleineren, schon vordem privat geführten Betriebe, die sich ausschließlich der Wasserversorgung widmeten, entstanden nun in England und Wales 10 private Gebietsmonopole der Wasserver- und -entsorgung. Innerhalb ihres jeweiligen Gebiets sind die Unternehmen auf Antrag zur Versorgung verpflichtet und zugleich mit der 25-jährigen Konzession vor jeglicher Konkurrenz geschützt. Zur Sicherung günstiger Startbedingungen erließ die Regierung den Unternehmen Altschulden von über fünf Mrd. Pfund und gewährte ihnen mit Blick auf umweltpolitisch erforderliche Investitionen großzügige Subventionen (*green dowry*). Zusätzlich wurden für die Anfangsphase umfangreiche Steuererleichterungen eingeräumt (Stadler/Hoering 2003: 102) und eine Steigerung der Wassergebühren um 36 Prozent genehmigt (Lobina/Hall 2001: 6). Auf der anderen Seite wurden den Unternehmen umfassende Investitionsprogramme auferlegt.

Die Regulierungsfunktion wurde auf drei Behörden aufgeteilt. Die **wirtschaftspolitische** Aufsicht obliegt dem Office for Water Services, Ofwat. Die Behörde macht den Unternehmen Vorgaben hinsichtlich Preisgestaltung und Investition und überwacht deren Einhaltung. Wesentliche Instrumente sind hierbei die Festlegung von firmenspezifischen Preisobergrenzen (*price caps*) und die Organisation eines Quasi-Wettbewerbs (*yardstick competition*). Die Preisobergrenze variiert unter Berücksichtigung wasserwirtschaftlich regionaler Besonderheiten von Unternehmen zu Unternehmen. Innerhalb einer Laufzeit (*review period*) von in der Regel fünf Jahren und im Rahmen der getroffenen Festsetzungen sind den Unternehmen begründungs- und genehmigungspflichtige Preiserhöhungen möglich, die indes immer so zu bemessen sind, dass Investitionen und Gewinn gesichert sind, ohne die Abnehmer unzumutbar zu belasten. Die Preisobergrenzen orientieren sich an den Kosten des in der Branche relativ günstigsten Anbieters und sollen so Marktmechanismen ersetzende Anreize zum Ausschöpfen von Effizienzpotenzialen und deren Weitergabe an die VerbraucherInnen im Wege angemessener Preissenkungen ausüben.

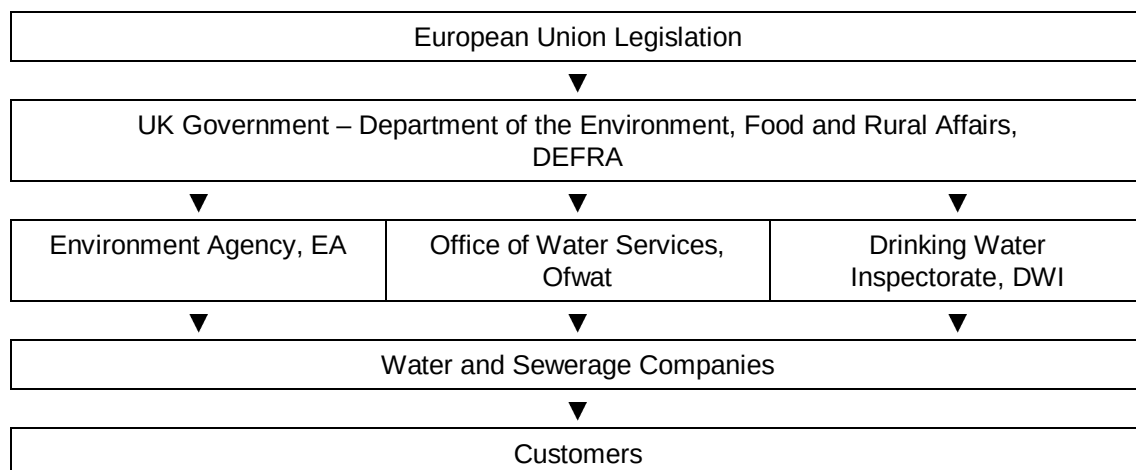
Die **umweltpolitische** Aufsicht wurde in die Hände der National Rivers Authority und Her Majesty's Inspectorate of Pollution (HMIP) gelegt, die 1996 als Environment Agency, EA, umorganisiert bzw. zusammengefasst wurden (Scheele 1997: 41). In den Aufgabenbereich der Environment Agency fällt die Qualitätssicherung von Meer- und Frischwasser,

einschließlich Regen- Fluss-, See- und Grundwasser, sowie die Kontrolle von Gewässerbewirtschaftung und Emissionen in allen Industriebereichen mit Blick auf die Einhaltung nationaler und europäischer Standards. Unternehmen, die sich umweltrelevante Normverletzungen haben zuschulden kommen lassen, werden in den regelmäßigen Berichten der Environment Agency mit Namensnennung und Umfang des Verstoßes öffentlich bekannt gemacht.

Die Aufsicht hinsichtlich der **Wasserqualität** schließlich liegt bei dem Drinking Water Inspectorate, DWI. Die Wasserunternehmen sind gehalten, dem DWI jährlich Berichte über die Wasserqualität vorzulegen, die regelmäßig von selbstangesetzten Kontrollen der Behörde ergänzt werden. Im Fall von Mängelerscheinungen kann das DWI entsprechende technische Korrekturauflagen machen. Dabei geht es auch Hinweisen aus der Bevölkerung nach und stellt seinerseits laufend Informationen zur Qualität des Wassers zur Verfügung.

Nicht unmittelbar mit Regulierungsaufgaben betraut, aber als übergeordnete Einrichtungen von Gewicht sind zwei weitere Instanzen. Bei Zusammenschlüssen im Wasserbereich muss die Zustimmung der Competition Commission (vormals Monopolies and Merger Commissions) eingeholt werden. Das Department of the Environment, Food and Rural Affairs, DEFRA, ist zuständig für die Ausformulierung von Standards und Richtlinien in der Wasserwirtschaft und fungiert in Konfliktfällen, z.B. bei der Kalkulation von Wasserentnahmerechten, als übergeordnete Schiedsinstanz.

Das Regulierungssystem in der Wasserwirtschaft



Quelle: Nach Joanne Green 2003: 13.

Bevor auf die wesentlichen Partizipationsebenen und -verfahrensweisen eingegangen wird, soll zunächst in der gebotenen Kürze auf wichtige Aspekte der Interaktion zwischen Unternehmen, Regulierungsbehörden, VerbraucherInnen, Öffentlichkeit und Politik eingegangen werden. Dabei werden die Umrisse einer Konfliktgeschichte deutlich werden, ohne deren Kenntnis die Inhalte und Formen von Partizipationsforderungen und -strukturen schwerlich zu verstehen sind. Die Entwicklung der Unternehmensstrukturen hingegen und

die Veränderungen in den Eigentumsverhältnissen und Managementetagen der Konzerne, die in der kritischen Literatur eingehend verfolgt werden (siehe v.a. die Publikationen von Public Services International Research, PSIRU), können im hier vorliegenden Zusammenhang vernachlässigt werden.

Bei der Ausgestaltung der Beziehungen zwischen den Regulierungsinstanzen und den privaten Wasserversorgern konnte auf eine Tradition der Regulierung über unabhängige Institutionen nicht zurückgegriffen werden. Tatsächlich wurden die genaueren Funktionen von insbesondere Ofwat und EA erst im Water Industry Act von 1991 festgelegt. Wesentliche Aufgabenstellung und Funktionsbestimmung von Ofwat war die Überwachung des ordentlichen Geschäftsgebarens seitens der Wasserunternehmen und „to secure that companies ... are able (in particular, by securing reasonable returns on their capital) to finance the proper carrying out of (their) functions“ (zitiert nach Cowan 1994: 117). Es stellte sich rasch heraus, dass die kalkulatorische Mitgift, die den Unternehmen im Wege zulässiger Preissteigerungsraten von jährlich rund fünf Prozent – bei offenbar überhöhtem Kapitalkostenansatz – auf den Privatisierungsweg mitgegeben worden war, einerseits bis 1994/95 Preissteigerungen von ca 25 Prozent (Scheele 1997: 37; laut Petrella und Lobina/Hall sogar 55 Prozent; Petrella 1999: 99; Lobina/Hall 2001: 7), andererseits um ein Vielfaches höhere Gewinnmargen als z.B. in Frankreich und Dividendenerhöhungen von bis zu 20 Prozent zuließ. Während die Vorstandsgehälter sich zwischen 1989 und 1993 um 100 bis 570 Prozent (Scheele 1997: 38) erhöhten, wurden Effizienzgewinne durch drastische Personaleinsparungen erzielt. Auf diesem Hintergrund und aufgrund von Berechnungen, die insgesamt auf ein staatliches Verlustgeschäft beim Privatisierungsprozess hinwiesen, gerieten sowohl Privatisierung als auch Regulierung in das Zentrum heftiger politischer Debatten. Ofwat wurde bedrängt, Anpassungen der Preisformel vorzunehmen. Angesichts der Politisierung der Preisregelung musste Ofwat sich schließlich dem öffentlichen Druck beugen und den Zeitraum für Überprüfung und Neufestsetzung der Preisformel von ursprünglich zehn auf fünf Jahre verkürzen. In wiederholten vorfristigen Verhandlungen mit den Unternehmen wirkte Ofwat erfolgreich auf Preisreduktionen hin (van den Berg 1997: 4).

Gleichwohl hatten Haushalte mit niedrigem Einkommen zunehmend Schwierigkeiten, ihre Wasserrechnung zu begleichen. 1994 waren über 15 Prozent der Haushalte mit ihren Wasserzahlungen im Rückstand; es entspann sich eine Debatte über Wasserarmut (*water poverty*). Wasserschulden und Wassersperrungen, zudem nicht ordnungsgemäß den lokalen Behörden gemeldet, wurden zu einem ernsthaften Problem. Die Unternehmen reagierten mit der Einführung von Vorauszahlungen und Vorauszahlungswasserzählern (*Budget Payment Units, BPU*) sowie mit automatischer Sperrung bei Nichtzahlung. Aufgrund einer von prominenten Labour Politikern unterstützten Kampagne von Verbrauchergruppen setzte Ofwat alternative Zahlungspolitik durch und verpflichtete die Unternehmen zur deutlichen Reduzierung von Sperrungen. Später, 1998, wurde der Einsatz von BPUs vom High Court überhaupt verboten (Bakker 2001: 152 ff.). Der Water Industry Act von 1999 schloss Wassersperrungen gänzlich aus und führte Sondertarife bzw. finanzielle Unterstützung für Bedürftige ein. Gleichwohl blieben die Grenzen der Zahlungsfähigkeit ein Problem und veranlassten DEFRA 2003, einen öffentlichen Konsultationsprozess in der Frage in die Wege zu leiten (DEFRA 2003).

Zwar bediente sich die der Privatisierung folgende Überprüfung des Preisgefüges (*Review*) 1994 eines sehr viel differenzierteren technischen Instrumentariums und veranschlagte den *price cap* niedriger. Die Debatte über die Höhe des Wasserpreises und seine sozialen Folgen hielt gleichwohl an, nicht zuletzt, weil sich herausstellte, dass die Unternehmen unvermutete Effizienzgewinne nicht an die AbnehmerInnen weitergaben, sondern als Dividende ausschütteten (Lobina/Hall 2001: 9 f.). 1996 veröffentlichte die NRO *Save the Children* eine Studie über die gesundheitsgefährdenden Konsequenzen der Unternehmenspolitik. Die *British Medical Association* stellte eine Verbindung zwischen den Wassersperrungen und einem scharfen Ansteigen von Durchfallerkrankungen her. Im Wahlkampf von 1997 spielte die Wasserfrage eine erhebliche Rolle, und unmittelbar nach ihrem Sieg rief die neue Labourregierung Regulierungsinstanzen und Wasserunternehmen zu einer ‚Gipfelkonferenz‘ zum Thema Wasser (*Water Summit*) zusammen. Ein 10-Punkte-Plan verpflichtete die Unternehmen zu sozialeren und kundenfreundlicheren Geschäftspraktiken. Überhöhte Gewinne wurden in der Höhe von insgesamt 5,2 Mio Pfund besteuert (*windfall tax*) (Green: 2003: 24) und das gesamte Rechnungs- und Wasserverteilungssystem einer Überprüfung unterzogen. Die fand nun unter der Verantwortung des damals zuständigen Departments for Environment, Transport and Regions statt mit der bemerkenswerten Begründung „ministers are better placed than an independent economic regulator to consider the acceptability of social impacts on consumers“ (zitiert nach Bakker 2001: 154).

Die Verabschiedung des Water Industry Act von 1999 war begleitet von einer anhaltenden öffentlichen Auseinandersetzung über die sozialen Implikationen der Preisgestaltung. Über das Verbot von Wassersperrungen bei privaten Haushalten und sozialen Einrichtungen hinaus machte das Gesetz Auflagen hinsichtlich des Preisausgleichs innerhalb einer Region und unterwarf generell die Preispolitik der Wasserversorger ministerieller Genehmigung. Fortan legten ministerielle Richtlinien (*guidances*) den Rahmen für Wasser- und Preispolitik sehr viel detaillierter als vordem fest. Der dem *Review* von 1999 folgende Preisregulierungscode wurde seinerseits noch strenger gestaltet. Die im August 2004 festgelegte Obergrenze für im nächsten 5-Jahreszeitraum zulässige Preissteigerungen liegt bei 13 Prozent.

Während in den frühen 90er-Jahren die Ausgestaltung und vor allem auch die Ausweitung des Regulierungssystems stark von der Höhe des Wasserpreises bestimmt waren, erhielten in der zweiten Hälfte der 90er-Jahre Fragen der Wasserqualität zunehmendes Gewicht. Die abnehmende Qualität des Wassers bzw. die benötigten Investitionen zur Korrektur dieser Tendenz hatten bei der Begründung der Notwendigkeit von Privatisierung eine nicht unerhebliche Rolle gespielt. Indes wies die großzügige Dividendenausschüttung in den ersten Jahren nach der Privatisierung auf ungenügende Erhaltungs- und Erneuerungsinvestitionen hin. Eine mit 23 Prozent (Hall/Lobina 2004: 274) unakzeptabel hohe Anzahl von Leckagen und aus dem anfälligen Abwassersystem resultierende Wasser- und Umweltverschmutzungen beunruhigten zunächst vornehmlich wegen der in der Europäischen Wasserdirektive gesetzten schwerlich erfüllbaren Standards, wurden aber auch zunehmend Anlass zu Entrüstung der Öffentlichkeit. Der Unmut steigerte sich noch, als sich 1995 das Yorkshire versorgende Unternehmen außerstande zeigte, der unge-

wöhnlichen Trockenperiode mit einem angemessenen Wassermanagement zu begegnen. Zwei unabhängige Untersuchungen belegten gravierende Missstände im Management und völlig unzureichende Investitionen. Yorkshire Water Services wurde von Ofwat mit einer Strafe von 40 Mio Pfund belegt, wies indes gleichwohl im selben und im folgenden Jahr Rekordgewinne aus (Bakker 2003: 101 f.). Sowohl Ofwat als auch die Environment Agency verschärften ihre Auflagen hinsichtlich des Managements von Wasservorkommen. Seit 1996 sind die Wasserversorger verpflichtet, Ofwat jährlich Bericht zu erstatten über ihre unter das Stichwort „Wassereffizienz“ subsumierten Maßnahmen. Sie werden im Rahmen der *yardstick competition* und in dem komplexen Regelungswerk der *price caps* mitberücksichtigt. Die Environment Agency macht ihrerseits ihre Wasserentnahmebewilligungen von dem Nachweis entsprechender Schritte abhängig.

Der *Water Summit* vom Mai 1997 forderte die Regulierungsbehörden auf, Aspekten der Wasserknappheit und Anforderungen des sparsamen Umgangs größere Aufmerksamkeit zu schenken. Das DWI erhob 1998 schwerwiegende Vorwürfe mit Bezug auf die Qualität des Trinkwassers. Auf ministerielle Anordnung setzte Ofwat den Wasserunternehmen Reduktionsziele hinsichtlich der Leckagen. Die EA ging zu einer rigorosen strafrechtlichen Verfolgung von Umweltverschmutzungen über, an der alle 10 Unternehmen nachweislich Anteil hatten (Lobina/Hall 2001: 21 ff.).

Diese Maßnahmen waren begleitet von einer andauernden öffentlich verhandelten und mit einer Fülle von Meinungsumfragen munitionierten Kontroverse zwischen Ofwat, EA und den Wasserversorgern hinsichtlich der Höhe der erforderlichen Investitionen und dem Ausmaß, in dem die Kosten in den Wasserrechnungen der KonsumentInnen aufzufangen sind (Green 2003). In dem sich intensivierenden Konflikt zwischen dem von Ofwat vertretenen Interesse der KundInnen an niedrigen Wasserpreisen und in den Mandatsbereich der EA fallenden umweltpolitischen Belangen gewannen umweltbezogene Argumente und solche des sparsamen Umgangs mit Wasser zunehmend an Gewicht. Mit Hilfe der Valorisierung von Umweltparametern (*environmental economic valuation*) gelang der Environmental Agency die methodologische Anschlussfähigkeit an die von Ofwat verabschiedeten Kosten-Nutzen-Analysen und Investitionspläne. Gleichwohl blieb die Spannung erhalten. Im November 2000 warf ein parlamentarischer Untersuchungsausschuss Ofwat ungenügende Berücksichtigung des beunruhigenden Zustandes der Leitungen und einen methodisch wie politisch unzureichenden Umgang mit den von den Wasserversorgern bereitgestellten Daten vor. Am Ende des Jahrzehnts indes kommen auch kritische Stimmen zu dem Ergebnis, dass sowohl hinsichtlich Kundenorientierung und Dienstleistungen als auch in Bezug auf die Umwelt die Situation sich im Vergleich zu der Zeit vor der Privatisierung erheblich verbessert habe. „Over the past decade, river water quality and drinking water quality appears to be at its highest level since the Industrial Revolution.“ (Bakker 2003: 183; auch Green 2003) Obwohl das Jahr 2003 geringere Niederschlagsmengen als 1995 zählte, mussten dank verbesserten Wassermanagements keine Notmaßnahmen ergriffen werden. Im Jahr 2004 konnte das DWI eine Quote von annähernd 100 Prozent beanstandungsfreier Wasserproben vermelden.

Zwischen den Anfängen der Ausgestaltung der Regulierung mit dem Water Act von 1989 und vor allem dem Water Industry Act von 1991 bis zu dem heute erreichten relativ dich-

ten Regulierungssystem liegt eine Wegstrecke, die von öffentlich ausgetragenen Konflikten und der Re-politisierung marktwirtschaftlich gefasster Aspekte von Wasserver- und -entsorgung gekennzeichnet ist. Schon 1995, mit der ersten – vorgezogenen – Überprüfung des Kosten- und Investitionsgefüges installierte DEFRA sich als Moderationsinstanz der verschiedenen Stakeholder, eine Position, die es im Lauf der Jahre ausbaute. Zusätzlich zu einer nahezu kontinuierlichen gesetzgeberischen Befassung mit dem Wassersektor begann die parlamentarische Ebene mit Untersuchungsausschüssen und regelmäßigen Berichtskommentierungen in wachsendem Ausmaß eine Rolle zu spielen. Der Competition Act von 1998 stattete Ofwat mit erheblich erweiterten Eingriffsrechten auch zwischen den Review-Terminen aus, desgleichen die EA hinsichtlich des Wassermanagements. Heute versammeln sich unter dem Dach des *price cap* eine Fülle von Regeln und Auflagen, die von investitionslenkenden Parametern bis zu Gewinnobergrenzen reichen. „Water companies are now more tightly regulated than perhaps any other of the privatised industries in Britain“ (Bakker 2003: 181). Die überwiegende Mehrheit der Studien zur Privatisierung im Wassersektor in England kommt zu dem Ergebnis, dass nicht die Privatisierung als solche, sondern erst das zunehmend ausgebaute Regulierungssystem die englische Erfahrung sowohl unter preis- als auch unter umweltpolitischen Aspekten zu einer relativ erfolgreichen machte. „The key delivery mechanism has been regulation“. (Green 2003: 25; s. auch GeoEconomics Associates Incorporated 2002; Renzetti/Dupont 2003; Castro u.a. 2003) Die politische Opposition wie Teile der Wasserwirtschaft reden vom *regulatory creep*.⁷

3.2 Regulierung und Partizipation

Es liegt in der Natur von Privatisierungen, dass sich das Verhältnis der NutzerInnen/KonsumentInnen zum Dienstleister mit dem Statuswandel von Bürger und Bürgerin zu Kundin und Kunde neu strukturiert. Damit verknüpft sind erhebliche Veränderungen im Durchsetzungsmodus von Interessen, wenn nicht im Umfang von Rechten. Im Folgenden wird auf die Skalierungen von Beteiligungsrechten, wie sie gleichermaßen für Entwicklungsländer und für die kommunale Ebenen in den OECD-Staaten (z.B. Fischer und andere 2003: 33 f.) entwickelt wurden, zurückgegriffen. In entscheidungstheoretisch gleichsam abnehmender Dichte und insofern auch demokratietheoretisch von Belang sind das: 1. Informationen, 2. Konsultation, 3. Einfluss (Mitwirkung/Mitentscheidung), 4. Rechte. Dieser Skala entsprechend werden Entscheidungs- und Partizipationsstrukturen und -verfahren im Folgenden diskutiert.

⁷ Nicht zuletzt, um sich dem zu entziehen, hat die Kelda Company, ehemals Yorkshire Water, im Frühjahr 2000 bei den Regulierungsbehörden die Übergabe der Betriebsanlagen in die Hand einer neu zu gründenden Genossenschaft beantragt. Kelda's Vorstellungen zufolge sollte sie aus einem Zusammenschluss von Kelda (mit 3 Vorstandssitzen) und den formalrechtlich als Assoziation zu konstituierenden AbnehmerInnen (mit 2 Vorstandssitzen) bestehen und Kelda als einzige Gesellschaft mit der Wasserversorgung beauftragen – mit u.a. der Folge, die operativen Tätigkeiten dem Zugriff der Regulierungsbehörden zu entziehen. EA wie DWI haben eindringlich vor einem solchen Schritt gewarnt und die Einleitung zusätzlicher rechtlicher Bestimmungen zur Aufrechterhaltung ihrer Kontrollmöglichkeiten angekündigt. Im Herbst des gleichen Jahres schließlich gab Ofwat Kelda einen abschlägigen Bescheid.

3.2.1 Parlamentarische Ebene

Die vorangegangenen Ausführungen haben verdeutlicht, in welchem Ausmaß mit der Wasserver- und -entsorgung verbundene Vorgänge in England politisiert wurden und wiederholt sowohl die exekutive als auch die parlamentarische Ebene intervenierend in Aktion trat. Hier wird der reguläre demokratische politische Prozess wirksam, in dem die gewählten Repräsentanten der BürgerInnen über Politiken entscheiden und ggf. sanktionsbewehrte Verfahren verbindlich festlegen. Dieser Prozess, einschließlich parlamentarischer oder exekutiver Schritte wie Anhörungen, Untersuchungsausschüsse u.ä. sowie die aus dem gesellschaftlichen Raum wirkende zivilgesellschaftliche Einflussnahme, soll hier aus systematischen wie aus pragmatischen Gründen nicht weiter verfolgt werden.

Gesetzliche Basis der Regulierung

1989	Water Act – Privatisierung
1991	Water Industry Act – Ausgestaltung des Regulierungssystems
1998	Competition Act – Stärkung der Rolle von Ofwat
1995	Environment Act – Effizienzgebot Wassernutzung
1999	Water Industry Act – Verbot Wassersperrungen, Ankündigung WCC
2003	Water Act – strengere Auflagen Umwelt und Wasserverbrauch, WCC

Die Anhäufung und Neufassungen gesetzlicher Regelungen und ministerieller Anordnungen wie auch die sie begleitenden Debatten verweisen indes auf eine sich verdichtende Steuerung des privatisierten Wassersektors aus dem politisch gefassten Raum. Den Anlass dafür boten ein als unbefriedigend empfundenes Preis-Leistungs-Verhältnis, die Dominanz von Shareholder-Interessen und Selbstprivilegierung des Managements, zunehmend angereichert mit umweltpolitischen Erwägungen. V.a. aber nahm das öffentliche Bewusstsein zu, dass es sich in England und Wales mit der Etablierung regionaler Wassermonopole um eine Privatisierung ohne die korrigierenden und disziplinierenden Effekte funktionierender Marktmechanismen handelte. Eben deshalb, quasi im Wege des Ersatzes, waren die Funktionen von Steuerung, Kontrolle und Einhegung besonders machtvoll zu institutionalisieren. Während die konservative Regierung es diesbezüglich bei einer Verfeinerung des technischen Regulierungsinstrumentariums beließ, holte die Labour Regierung die Steuerung ein gutes Stück weit zurück in die Politik.

3.2.2 Regulierungsebene

Die im Rahmen des Regulierungssystems selber definierten Beteiligungsrechte adressieren zunächst ausschließlich den Kundenstatus. Die zentrale Partizipationsstruktur ist beim ökonomischen Regulator, dem Office of Water Services, (Ofwat) angesiedelt. Die beiden anderen Regulierungsinstanzen, die Environment Agency (EA) und das Drinking Water Inspectorate (DWI) verfügen über keine vergleichbare Struktur. Sie werden daher im Folgenden in ihren jeweiligen Mandaten und Funktionsweisen eher kurz vorgestellt, um dann

den Schwerpunkt auf Ofwat und den ihm zugehörigen Ofwat National Consumer Council (ONCC), seit 2002 WaterVoice, zu legen.

3.2.2.1 Environment Agency (EA) und Drinking Water Inspectorate (DWI)

Mit über 10 000 MitarbeiterInnen, 22 landesweiten Spezialeinrichtungen, 8 Regionalbüros und 26 Bezirksbüros ist die **Environment Agency** (bis 1996 National Rivers Authority), eine Behörde, deren Regulierungsmandat über die ganze Bandbreite von Umweltpolitik streut. Mit Ausnahme der Dependancen in Wales, die unter die Ägide der National Assembly of Wales fallen – eine Ausnahme, die für alle mit Wasserver- und -entsorgung befassten Strukturen gilt – untersteht sie DEFRA. Im Wassersektor ist die Behörde für Fragen des Wassermanagement (Wasserquellen, Wasserentnahme etc.) zuständig einschließlich der strafrechtlichen Verfolgung von Verschmutzungen. Sie kommentiert die von den Wassergesellschaften vorgelegten umweltrelevanten Investitionsbedarfe und legt eigene Berechnungen vor. Dabei entspinnen sich häufig Auseinandersetzungen zwischen den Wasserversorgern, EA, Ofwat und der in Ofwat angesiedelten Kundenvertretung hinsichtlich der umweltpolitischen Notwendigkeit der Investitionen, der Höhe der Kostenkalkulation und v.a. ihrer Auswirkung auf den Gewinn einerseits, die Wasserrechnung andererseits (Green 2003: 17 f., www.environment-agency.gov.uk). In unregelmäßig stattfindenden thematischen Workshops stellt die EA ihre Arbeitsweise und ihr methodisches Instrumentarium zur Debatte.

Das DWI ist 1990 spezifisch im Kontext der Privatisierung eingerichtet worden. Seine vorrangige Aufgabe besteht in der landesweiten Kontrolle der Trinkwasserqualität entsprechend nationaler und europäischer Standards. Auf der Basis detaillierter Informationen, zu deren Bereitstellung die Wassergesellschaften verpflichtet sind, erarbeitet das DWI Einschätzungen des Wartungs- und Ersatzbedarfs und kommentiert seinerseits die von den Gesellschaften vorgelegten Pläne. Im Falle von bei den Wassergesellschaften gefundenen Fehlerquellen fordert das DWI deren nachzuweisende Behebung. Ende 2003 meldete es ein positives Ergebnis für 99,88 Prozent der Tests (www.dwi.gov.uk/).

Beide, EA wie DWI, nehmen Kundenrechte wahr, indem ihre Beschwerdeabteilungen ihren Bereich betreffenden Meldungen nachgehen und bei unzureichenden Reaktionen der verursachenden Wassergesellschaften ggf. rechtliche Schritte einleiten. Dies ist offenbar in den Jahren 2003/2004 in keinem Fall nötig gewesen (WaterVoice 2004: 22). Ansonsten arbeiten sie auf regionaler wie auf nationaler Ebene eng mit der bei Ofwat angesiedelten Kundenrepräsentanz zusammen.

3.2.2.2 Office of Water Services (Ofwat)

Mit dem Water Act von 1989 ins Leben gerufen, wurde der Aufgabenbereich von Ofwat als ökonomische Regulierungsinstanz mit dem Water Industry Act von 1991 institutionell gefasst und in späteren Gesetzen ausgeweitet bzw. präzisiert. Als Leiter einer regierungsunabhängigen Behörde (*non-ministerial government department*) ist der von DEFRA bestellte Generaldirektor von Ofwat (*Director General of Water Services*) direkt dem Parla-

ment bzw. der Nationalversammlung von Wales verantwortlich. Ofwat ordnet sein Mandat in primäre und sekundäre Aufgaben. Die primäre Aufgabe liegt in der Überwachung der Wasserver- und -entsorgungsunternehmen hinsichtlich der Erbringung ordnungsgemäßer Dienstleistungen im Rahmen der erworbenen Lizenzen bei gesicherter Selbstfinanzierung und angemessenen Gewinnen. Die sekundäre Aufgabe gilt der Wahrnehmung der Interessen der KundInnen in Bezug auf das Preis-Leistungs-Verhältnis (*value for money*). Beide Aufgaben sind bei weitestgehender Berücksichtigung von umweltpolitischen Belangen wahrzunehmen. In seinem Internet-Auftritt betont Ofwat, dass diese Facetten als Einheit und Verbraucherinteressen keineswegs nachrangig zu sehen seien. „The Director has, however, called for his responsibility to protect the interests of customers to be made his single primary duty, putting customers’ interests clearly at the heart of water regulation“ (www.ofwat.gov.uk, auch Green 2003: 15 f.). In parlamentarischen Anhörungen wird dem ersten Aspekt (*to ensure that companies can finance themselves*) deutlich mehr Gewicht gegeben (z.B. House of Lords 30.4.2003, www.publications.parliament.uk).

In jährlichen, öffentlich zugänglichen Berichten gibt Ofwat detailliert Auskunft über die technische und finanzielle Situation der Unternehmen, die jeweils geführten Verhandlungen in Bezug auf erforderliche Investitionen und die darin angewendeten ökonomischen und umweltpolitischen Parameter. Die alle fünf Jahre stattfindende *Periodic Review* ist das Ergebnis ausgedehnter, zum großen Teil öffentlich dokumentierter Verhandlungen, an denen neben den Unternehmen selber die parlamentarische und die exekutive Ebene sowie Organisationen der Zivilgesellschaft (Umwelt-, Verbraucher-, Geschäfts-, Sozialverbände) Anteil haben (Bakker 2003: 112 f.).

3.2.2.3 WaterVoice

Seit 1993 zählt der Ofwat National Consumer Council, der seit April 2002 den Namen WaterVoice trägt, zum Geschäftsbereich von Ofwat. Innerhalb von Ofwat stellt die Consumer Representation Division das Sekretariat für WaterVoice und fungiert damit zugleich als Schnittstelle zu WaterVoice und zwar sowohl auf nationaler wie auf regionaler Ebene. Es wird geschätzt, dass diese Aufgabe ca. 25 Prozent seiner Ressourcen absorbiert. Ist WaterVoice also formell der Leitung von Ofwat unterstellt, so hat es faktisch im Lauf der Jahre als Kundenvertretung – das Motto von WaterVoice lautet *representing water customers* – seinen Geschäftsbereich zunehmend selbstständig ausgefüllt. Im Hinblick auf die in der Vorbereitung befindliche völlige Herauslösung von WaterVoice aus Ofwat (siehe 3.2.2.4) haben beide Einrichtungen 2002 ein Memorandum of Understanding miteinander abgeschlossen, in dem Ofwat sich dazu verpflichtet, WaterVoice als Einrichtung des öffentlichen Rechts zu behandeln, obwohl die Nachfolgeorganisation von WaterVoice diesen Status formalrechtlich erst im Herbst 2005 erwerben wird.

WaterVoice besteht aus dem WaterVoice Council und den zehn regionalen WaterVoice Komitees, die qua Satzung die konstitutiven Mitglieder von WaterVoice sind. Der Vorsitzende des Rates, bislang in der Tat immer ein Mann, und den Vorsitzenden (derzeit drei Frauen, sieben Männer) der regionalen Komitees sind Sekretariate mit insgesamt 65 Stellen beigegeben, die voll in den Haushalt von Ofwat integriert sind.

Der Generaldirektor von Ofwat bestellt den Vorsitzenden von WaterVoice nach Rücksprache mit den anderen Ratsmitgliedern. Diese wiederum beruft er nach Beratung mit DEFRA bzw. der walisischen Nationalversammlung. Die Mitglieder der regionalen Komitees werden vom Generaldirektor auf Empfehlung der jeweiligen Komiteevorsitzenden berufen. Ihre Dienstzeit kann verlängert werden, darf sich indes nur auf höchstens fünf Jahre erstrecken. Die finanziellen Ressourcen für WaterVoice bedürfen wie die von Ofwat parlamentarischer Bewilligung und stammen aus den von den Wasserunternehmen zu entrichtenden Lizenzgebühren. Die Komiteevorsitzenden erhalten für eine auf acht Tage im Monat berechnete Arbeitszeit einheitlich 20 531 Pfund pro Jahr. Bei gleichem Berechnungsmodus bezieht sich das Gehalt des Generaldirektors auf 12 Arbeitstage im Monat. Die Tätigkeit der Komiteemitglieder ist ehrenamtlich und unterliegt lediglich den Regeln der Unkostenersatzung. Dabei wird von zwei Arbeitstagen im Monat ausgegangen. Die laufenden Mittel werden auf der Basis vorgelegter Jahresprogramme von Ofwat bewilligt – 2003/ 2004 lagen die Jahresbudgets im Durchschnitt bei knapp 180 000 Pfund – und im übrigen vom Verwaltungs- und Abrechnungsmodus her wie die Ausgaben aller anderen Abteilungen von Ofwat behandelt.

Für die derzeit amtierenden Komitees gilt, dass ihre personelle Besetzung zwischen 13 und 17 Personen schwankt, darunter je zwischen zwei bis sieben Frauen. Die überwiegende Mehrheit der Mitglieder sind pensionierte Fachkräfte aus öffentlichem Dienst, Schule, Hochschule und Geschäftswelt. Die biographischen Angaben von ca. 10 bis 15 Prozent weisen auf ein berufliches oder ehrenamtliches umweltpolitisches Engagement hin. Die Bereiche öffentlicher Dienst und Schule/Hochschule sind mit einerseits technischen, andererseits sozialen Schwerpunktsetzungen vertreten. Drei Frauen geben eine Tätigkeit im Kontext von Gleichstellungsaufgaben an. Die relativ bescheidenen Sekretariate der regionalen Komitees können sich in finanziellen, wissenschaftlichen, technischen Angelegenheiten auf die in Ofwat vorhandene Kompetenz nicht zuletzt in Fragen des Beschwerdemanagement stützen.

In seinen Publikationen fasst WaterVoice sein Mandat folgendermaßen zusammen: „to be an effective and influential voice for water and sewerage costumers in England and Wales in promoting their interests in respect of price, service and value for money“ (z.B. WaterVoice 2004). Zum Verhältnis von zentraler und regionaler Repräsentanz sagt das Memorandum:

„The Council, while respecting the statutory position of the Committees, represents the interest of customers on issues of national importance where a national approach, taking account of any variations between regions, would be more powerful and effective than the Committees acting separately.

WaterVoice believes that a combination of strong representation at national and regional level is in the best interests of costumers“.

Auf zentraler Ebene stimmen sich die Leitungen von Ofwat und WaterVoice monatlich ab. Zusätzlich nimmt der Generaldirektor von Ofwat und je nach Tagesordnung Fachpersonal an den Sitzungen des WaterVoice Rates zu Zwecken von Berichterstattung und Rückfragen teil. Mindestens einmal im Jahr besucht der Generaldirektor die Versammlungen der Regionalkomitees. Insgesamt verpflichten sich beide, Ofwat und WaterVoice, bezüg-

lich ihrer jährlichen Programmplanung zu engster Abstimmung ihrer laufenden Arbeit, insbesondere mit Blick auf öffentliche Äußerungen. Diese Vereinbarung gilt in besonderem Maße für alle Schritte, die mit dem Prozess der Preisüberprüfung zusammenhängen, sei es, dass die alle fünf Jahre anfallende Neufestsetzung der Obergrenzen ansteht, sei es in Bezug auf die jährlich zu beschließenden Preisgefüge oder wenn einzelne Unternehmen zwischen den Review-Terminen sonstige Anpassungen beantragen. In jedem Fall verpflichtet sich Ofwat, keine Entscheidung zu treffen, ohne WaterVoice Gelegenheit zu umfassender Stellungnahme gegeben zu haben, und von WaterVoice eingebrachte Fragen und Aspekte mit der ganzen Autorität der Regulierungsinstanz in seine Verhandlungen mit den Unternehmen einzubringen. Die WaterVoice-Komitees ihrerseits informieren Ofwat regelmäßig über die Ergebnisse ihrer Kontakte mit den Wasserunternehmen.

Die laufende Arbeit des WaterVoice-Rates wird gegenwärtig von sechs mehr oder weniger feststehenden Arbeitsgruppen (Preispolitik, Wettbewerbspolitik und Unternehmensstrukturen, Beschwerdemanagement, Europäische Wasserpolitik, Dienstleistungsstandards, Verhältnis zu den Kunden) vorbereitet bzw. überhaupt geleistet. An den Sitzungen wie gelegentlich an denen des Rates nehmen auch ministerielle VertreterInnen wie solche aus Interessenverbänden teil. Die Sitzungen sind nicht öffentlich; die Protokolle sind im Internet abrufbar.

Die WaterVoice-Komitees tagen öffentlich, in der Regel viermal im Jahr, an unterschiedlichen Orten und unter Beteiligung von VertreterInnen der regionalen Wasserunternehmen sowie sonstiger InteressenvertreterInnen. Über die Sitzungen und die anschließende Kundengesprächsmöglichkeit (*listening sessions*) wird in Bibliotheken, Schulen, Bürgerberatungsverbänden und lokalen Medien informiert. Tagesordnung und Protokolle können angefordert werden. Allem Anschein nach wird von diesen Möglichkeiten allerdings eher selten Gebrauch gemacht. Für kritische lokale Organisationen, die den vorgegebenen Diskursrahmen nicht ohne weiteres akzeptieren, stellen die Komitees allerdings in der Regel kaum einen Ort ihres Engagements dar. Das kann sich in Ausnahmefällen, wie z.B. der seit der schlecht bewältigten Trockenperiode in East Anglia in der dort politisierten Situation anders ausnehmen (Swyngedouw u.a. 2002: 10). Die Komitees organisieren ebenfalls einen Teil ihrer laufenden Tätigkeit in Arbeitsgruppen bzw. Foren. Organisierende Themen sind z.B.: Überprüfung eingegangener Beschwerden, Umgang mit säumigen Zahlern, besondere Belange von Geschäftskunden, subregionale Besonderheiten, laufendes Monitoring von Unternehmensdaten, Dienstleistungsstandards, spezifische Umweltprobleme, Abwasserüberschwemmungen, Wasserressourcenmanagement, europäische Wasserpolitik.

Beschwerdemanagement

Die Beschwerdeverfahren machen ca. 80 Prozent der Tätigkeit der Regionalkomitees aus und sind vom Procedere her aufs engste zwischen den Unternehmen, WaterVoice und Ofwat abgestimmt. Es wird davon ausgegangen, dass zunächst die Beschwerdeverfahren auf Unternehmensebene auszuschöpfen sind, bevor WaterVoice sich auf regionaler Ebene mit einer Rückfrage über die Gründe eines unbefriedigenden Ausgangs einschaltet. Ggf. bietet das Regionalkomitee Moderationsdienste an. Erst im Falle des Scheiterns die-

ser Bemühungen wird dann das jeweilige Regionalkomitee seinerseits Recherchen anstellen und zwischen Kunde/in und Unternehmen vermittelt. Je nach Sachlage wirkt WaterVoice über die technische Beseitigung der Ursachen von Schäden oder Mängeln oder die Belegung von mit der Rechnungslegung verbundenen Konflikten auf eine Kulanzregelung hin. Im Fall des Scheiterns auf regionaler Ebene wird die Beschwerde an Ofwat weitergeleitet. Die statistische Erfassung aller Beschwerdeverfahren wird Ofwat vierteljährlich übermittelt und geht im Rahmen der Politik der *comparative competition* in seine Einschätzung der Gesamtleistung der Unternehmen ein.

Anlass für Beschwerden gibt des Öfteren eine Besonderheit des britischen Wasserrechnungswesens. Insbesondere im ländlichen Bereich wurden in der Vergangenheit die Wassergebühren auf der Basis von Durchschnittswerten nach dem Umfang von Grund und Boden (*rateable value*) und nicht nach tatsächlichem Verbrauch berechnet. Zwar entspricht die Umstellung auf in Haushalten und Betrieben installierte Zähler der generell von WaterVoice verfolgten Preispolitik. Dies soll allerdings nicht auf Kosten der KundInnen, schon gar nicht zu ihrem Nachteil geschehen, bedarf in jedem Einzelfall der Zustimmung der/s Abnehmerin/s und ist im Großen und Ganzen an mangelnder Akzeptanz gescheitert. 2002 sind nur 14 Prozent der Haushalte mit Zählern ausgestattet (Castro u.a. 2003: 292). Es sind also immer wieder technische und ökonomische Erhebungen, Beratungen und Verhandlungen zwischen Wasserunternehmen und AbnehmerInnen vonnöten.

Häufig nimmt WaterVoice Beschwerden zum Anlass für Kundenbefragungen, um mögliche weitere Vorkommnisse zu eruieren. In unregelmäßigen gemeinsamen Seminaren von Ofwat und WaterVoice werden die Verfahren und das Schnittstellenmanagement überprüft. Summe und Art der erreichten Regelungen werden im Jahresbericht aufgeführt, differenziert nach Anlass, Häufungen im Jahresablauf, Unternehmen, Kundenkategorie, Art der Kontaktaufnahme und verbunden mit einem detailliertem Frageraster hinsichtlich verschiedener Stadien und Ebenen des Beschwerdemanagement. Eine Geschlechterdifferenzierung ist nicht ersichtlich. Für Monitoren und Auswerten der eingegangenen Beschwerden setzt WaterVoice ein Geographisches Informationssystem ein.

Price Review

Außerhalb des Beschwerdemanagements liegt sowohl auf nationaler als auch auf regionaler Ebene die bei weitem wichtigste Aktivität von WaterVoice in seiner Beteiligung an dem umfassenden und komplexen Prozess der Preisregelung (Price Review). Um die Komplexität und Aufwändigkeit des Prozesses am Beispiel der gegenwärtigen Review-Phase von 2005 bis 2010 zu verdeutlichen, sollen im Folgenden dessen wesentliche formelle Etappen aufgereiht werden:

Oktober 2002	Ofwat legt in einem Memorandum die Grundlinien seiner Vorstellungen dar: „Setting water and sewerage price limits for 2205-2010. Framework and Approach“.
--------------	---

April 2003	WaterVoice nimmt gegenüber Regierung, Wasserunternehmen und Regulierungsinstanzen detailliert und bezogen auf die Situation in jeder Region Stellung. (WaterVoice trägt seine Vorstellungen bei einer Anhörung des Oberhauses zur Rechenschaftslegung (<i>accountability</i>) der Regulierungsbehörden vor).
August 2003	Die Wasserver- und -entsorgungsunternehmen legen die Entwürfe zu ihren Geschäftsplänen vor.
November 2003	WaterVoice äußert sich zu Ofwats Kommentierung der Geschäftspläne.
Dezember 2003	WaterVoice trägt seine Vorstellungen bei einer Anhörung des <i>House of Commons Environment, Food and Rural Affairs Committee</i> zum Wasserpreis vor.
Januar 2004	WaterVoice gibt eine KundInnenbefragung zur Wertschätzung von Umweltgütern und eine weitere zu den Preisvorstellungen der Unternehmen in Auftrag und äußert sich zu den Geschäftsplanentwürfen.
Februar 2004	WaterVoice trägt seine Vorstellungen bei einer Anhörung des <i>House of Commons Environmental Audit Committee</i> zum <i>Periodic Review</i> und zum Umweltprogramm vor.
März 2004	DEFRA legt Ofwat seine Rahmenrichtlinie (<i>Principal Guidance</i>) vor.
Mai 2004	Die Unternehmen legen ihre überarbeiteten und nun gültigen Geschäftspläne vor.

Jede Stufe dieses Prozesses ist von eingehenden Verhandlungen auf Seiten der jeweiligen Regionalkomitees verbunden mit KundInnenbefragungen, Sondierungen bei den regionalen Unternehmen, öffentlichen Sitzungen mit Einladungen an interessierte Verbände und Gebietskörperschaften sowie Gesprächen mit Ofwat. Dabei bemüht WaterVoice sich ggf. um den Nachweis alternativer kostengünstiger und kundenfreundlicher Methoden und Techniken insbesondere bei Wartungs- und Reparaturarbeiten. Auf nationaler Ebene führt der WaterVoice-Rat bzw. der Generaldirektor Verhandlungen mit dem federführenden Ministerium DEFRA, mit den anderen Regulierungsbehörden und den nationalen Vertretungen der Interessenverbände.

Verfolgt man die Einlassungen von WaterVoice bei öffentlichen Anhörungen, in Studien, Kundenbefragungen, fachlichen Stellungnahmen und ähnlichem, so fällt auf, dass WaterVoice zwar immer wieder anmahnt, dass die Kosten für eine intakte Umwelt nicht unproportional auf Wasserkunden abgewälzt werden dürfen, dass es aber durchaus nicht immer für möglichst niedrige Wasserrechnungen plädiert. Es finden sich im Gegenteil vielfältige Situationen, in denen WaterVoice sich für umweltrelevante Investitionen stark macht oder in spezifischen Fragen hinsichtlich z.B. Erneuerungsinvestitionen Positionen der Environmental Agency oder des Drinking Water Inspectorate befürwortet, bei Ofwat aber mit Hinweis auf den unakzeptabel hohen Kostenaufwand nicht auf positive Aufnahme stößt. Ebenso kann es geschehen, dass ein Regionalkomitee sich zufriedener über die Informationspolitik „seines“ Unternehmens äußert als über die von Ofwat (z.B. WaterVoice Thames, 13.10.04). Nach wie vor wird auch die Höhe der Wasserrechnung leicht zum Politikum und Intervention von Regierungsseite angemahnt. So verlautbart WaterVoice South West in einem Kommuniqué zum gegenwärtigen Überprüfungsverfahren:

„Ofwat's draft decisions for South West Water mean that after inflation, average water bills will rise by 17Prozent over the five-year period. The affordability of water and sewerage bills in the South West requires Government review" (WaterVoice south West 5.8.2004).

Weitere Aktivitäten

Außerhalb von Beschwerdemanagement und Price Review gibt es eine breite Palette von Sach- und Verfahrensfragen, in denen die regionalen WaterVoice-Komitees mit den **Wasserunternehmen** zusammenarbeiten oder zumindest enge Rücksprache halten. Das reicht von der Sprache und dem Layout von Informationsbroschüren, der graphischen Gestaltung und Verständlichkeit der Rechnungsformulare, dem Internetauftritt bis hin zu datenrechtlichen Aspekten des Umgangs mit zahlungsschwachen KundInnen. In jüngerer Zeit und mit Blick auf den Water Act von 2003, der eine Lockerung der Monopolsituation durch die stärkere Einführung von Wettbewerbselementen vorsieht, macht WaterVoice intensivierte Anstrengungen in Richtung größere Geschäftskunden. Dabei klingt deutlich die Sorge durch, hier sonst möglicherweise an Terrain zu verlieren.

Was die **Regulierungsbehörden** betrifft, so streuen auch hier die Aktivitäten weit. WaterVoice beteiligt sich an Debatten mit den Behörden über deren Methodologien (z.B. EA: ökonomische Fassung von Umwelteffekten), kommentiert Policy Papiere zu vielfältigen Wasser und Abwasser betreffenden Fragen (z.B. Steuerungsgruppe zu einer von Ofwat an die London School of Economics vergebene Studie zu Effizienzpotenzialen), ist Mitglied in mehreren von Ofwat eingerichteten Arbeitsgruppen. WaterVoice engagiert sich mit seinem wiederkehrenden Motto „*value for money*“ immer wieder in der um die Spannung zwischen Wasserpreis und Umweltbelangen geführten Debatte, unterstützt auch spezifische Kampagnen in Sachen Umwelt- und Ressourcenschutz. Und es erhebt seine Stimme in allen Policy Fragen, seien sie technischer, sozialer, juristischer oder verfahrensmäßiger Art. Das kann, wie gesagt, durchaus auch im Konflikt mit Ofwat selber geschehen wie z.B. bei der von Ofwat aus Regulierungsgründen nur ungern gesehenen Zulassung weiterer Unternehmenszusammenschlüsse. WaterVoice ergreift in dieser Frage im Namen erwarteter Effizienzgewinne eher die Partei der Unternehmen.

Auf der Basis seiner Information über häufige Beschwerdeursachen entwickelte WaterVoice in Zusammenarbeit mit **DEFRA** unterhalb des regulierenden Eingriffs und rechtsförmiger Maßnahmen *best practice*-Listen und *Codes of Conduct* zu wiederkehrenden Problemen wie Abwasserüberflutung, Geruchsbelästigung, Eintrübung des Wassers, zu geringer oder zu hoher Druck, unzureichende Benachrichtigung bei Reparaturen u.ä. Vor allem engagiert WaterVoice sich in verschiedenen bei DEFRA angesiedelten Arbeitsgruppen, die verschiedene mit der Umsetzung der Europäischen Wasserdirektive verbundene Problemlagen und Anforderungen bearbeiten. WaterVoice beklagt die als unzureichend empfundene Verankerung von Kundeninteressen auf europäischer Ebene und macht sich, unterstützt von Ofwat, bei der britischen Regierung für eine deutlich stärkere Institutionalisierung von Verbraucherinteressen stark.

In Bezug auf die **KundInnen** unternimmt WaterVoice des öfteren KundInnenbefragungen, in denen z.B. die Bereitschaft, umweltrelevanten Themen ggf. auch mit Kostenconse-

quenzen größere Bedeutung zuzumessen, eruiert oder prioritäre Interessen und Besorgnisse, Zufriedenheit mit unterschiedlichen Akteuren und dergl. nachgefragt werden. WaterVoice verfasst Broschüren und Handreichungen für spezifische Zielgruppen (Bauern und Bäuerinnen, HausbesitzerInnen, Behinderte, SeniorInnen etc.) und Probleme, fragt nach den Erfahrungen, die KundInnen mit den Wasserversorgern machen hinsichtlich Dienstleistungen, Informationen, über Methoden und Techniken des Wassersparens, Beschwerdemanagement, einschließlich telefonischer Wartezeit und Anrede durch Mensch oder Maschine, Zugänglichkeit der Internetinformationen u. ä. Mehr oder weniger kontinuierlich ermutigt WaterVoice die Kunden zum Einbau von Wasserzählern.

Schließlich ist noch z.T. regelmäßige, z.T. ad hoc-Zusammenarbeit mit **zivilgesellschaftlichen Organisationen** zu erwähnen, insbesondere aus den Bereichen von Verbraucher- und Umweltschutz, aber auch mit Berufsgruppen (z.B. Bauernverband) sowie unternehmerorientierten (z.B. Handelskammer) oder sozialen Verbänden (z.B. SeniorInnen, Behinderte).

3.2.2.4 Perspektive: Consumer Council for Water (WCC)

Der Water Act von 2003 strebt die stärkere Einführung von marktgesteuerten Wettbewerbsmechanismen über die Neuausgabe von Lizenzen an weitere Wasserversorgungsunternehmen und die freie Wahl des Versorgungsunternehmens an. Zugleich sollen Ofwat zur Water Services Regulation Authority und WaterVoice in eine auch formell unabhängige reguläre Verbraucherorganisation umstrukturiert bzw. transformiert werden. Aus Kreisen von WaterVoice wird in der Tat immer wieder auf den Ersatzcharakter verwiesen, der Aspekten der Regulierung anhaftet. „We press the companies to achieve the standards of service that would be required if there were competitors in the water industry, rather than the regional monopolies that exist now“ (www.wessexwater.co.uk/). Die ursprünglich für April 2005 vorgesehene Umsetzung ist jetzt auf Oktober 2005 terminiert.

Das Gesetz legt die Rahmendaten zur Neuformierung der Verbrauchervertretung fest: eine unabhängige Körperschaft des öffentlichen Rechts, über DEFRA dem Parlament rechenschaftspflichtig mit einem eigenen, aus den Wasserlizenzgebühren gespeisten Haushalt, einer Statusaufwertung des nationalen Rates, der nun satzungsgemäß primäres Organ ist mit den Komitees als regionalen Vertretungen. Der Aufgabenkatalog der neuen Institution spiegelt eine deutliche Akzentverlagerung zum Konsumenten wider.

The Water Act confers a range of new powers and duties on the Consumer Council for Water, including

- a duty to take account of the interests of certain vulnerable groups (for example, people on low incomes and people living in rural areas),
- a duty to contribute to the achievement of sustainable development,
- a duty to collate and publish complaints data, including data held by companies and other public bodies,
- powers to demand general investigations into matters of interest to water consumers, and
- a range of other powers and duties to enable it to fulfil its consumer advocacy role“ (PricewaterhouseCoopers 2004: 15).

Von seiner Aufgabenstellung her ließe sich der WCC dann in etwa mit den schon existierenden sektorbezogenen Verbraucherorganisationen wie z.B. Energywatch and Postwatch vergleichen. Dieser Vergleich wird in allen Kommentierungen des begleitenden Regelwerks auch immer wieder herangezogen.

Zur genaueren Ausgestaltung des WCC sind sowohl von DEFRA als auch von Ofwat und WaterVoice Studien in Auftrag gegeben worden. DEFRA hat PricewaterhouseCoopers (2004) mit der Erarbeitung von Strukturempfehlungen beauftragt. Ofwat und WaterVoice ließen von einer Consulting Kundenerwartungen sondieren (MVA 2004). Beide sprechen sich, wenngleich möglicherweise in leicht reduzierter Form, für die Beibehaltung der regionalen Komiteestruktur mit ihren gewachsenen lokalen Beziehungsnetzen und ihrer regionalen Kompetenz aus und sehen deren Funktion noch stärker als bislang im Beschwerdemanagement und daraus resultierender Kenntnis über soziale und umweltrelevante Erfordernisse. Beide begrüßen auch die mit der Unabhängigkeit des WCC gegebene Möglichkeit zu einem eigenen Profil mit größerer Sichtbarkeit, wenngleich WaterVoice mit den Informationserhebungsrechten des WCC nicht zufrieden ist. Die Zentrale des WCC wird in Birmingham angesiedelt sein und, verglichen mit WaterVoice, über erheblich erweiterte Funktionen in den Bereichen Politikentwicklung, Forschung und Kommunikation und eine entsprechend ausgebaute technische Infrastruktur verfügen. Dabei soll vom Ansatz her auch die europäische Ebene systematisch als Handlungsfeld mit einbezogen werden. Im März 2005 wurde Dame Ive Buckland, sie hat einen vorwiegend im gesundheitlichen Bereich angesiedelten Fachhintergrund, mit dem Vorsitz beauftragt. Nach einer halbjährigen Aufbauphase soll der WCC im Oktober 2005 voll funktionsfähig sein.

In den Debatten klingen unterschiedliche Konnotationen zu den Begriffen *customer* und *consumer* an. WaterVoice versteht sich als *costumer representation*, die neue Struktur indes wird *Consumer Council* heißen. Zwar werden beide Begriffe gelegentlich nebeneinander balanciert – so benennt MVA das Mandat der neuen Organisation mit „*customer representation and consumer advocacy*“ (MVA 2004: i), und der jüngste WaterVoice-Jahresbericht spricht gleichsam in einem Atemzug von *consumer representation* und *customers' interests* (7), die Akzentverlagerung indes ist nicht zu übersehen. Äußerungen aus den Kreisen von WaterVoice ist eine gewisse Verunsicherung zu entnehmen, wie die Fokussierung auf den Begriff Verbraucher zu interpretieren sei, als Einengung legitimer Artikulation auf Produktaspekte zuungunsten von umweltpolitischen Interventionsrechten oder eher als Ausweitung des Vertretungsrechts über den Kreis derjenigen hinaus, die qua Abnehmergebot in einem Kundenverhältnis zu den Wasserunternehmen stehen. DEFRA hingegen und PricewaterhouseCoopers betonen die zwar jetzt schon wahrgenommene, aber im Kontext des WCC konsolidierte und legitimierte Rolle, auf nationaler Ebene und durch eigene wissenschaftliche Recherchen fundiert Politikformulierung mitzugestalten. Das würde, so wird in gedämpfter Sorge bekundet, den Rat zwar deutlich aufwerten, aber die Komitees entsprechender Funktionen entkleiden und sie weitgehend auf Beschwerdemanagement und Anwalt sozial schwacher Gruppen reduzieren. Dass diese Bedenken so leise geäußert werden, ist wohl vor allem einem Umstand geschuldet, dass ihnen gleichsam etwas Virtuelles anhaftet. Genau das, Beschwerdemanagement und Anwaltschaft, haben die Komitees, in völliger Übereinstimmung mit dem Nationalen Verbraucherrat, bislang als ihre primäre Aufgabe gesehen. Es ist bis auf sehr wenige Aus-

nahmen in der Vergangenheit nicht gelungen, die Komitees zu politisieren. Es lassen sich auch kaum Hinweise darauf finden, dass dies überhaupt mit Nachdruck und Beharrlichkeit versucht wurde. Den Komiteeprotokollen ist eine auch nur gelegentliche, geschweige denn rege Inanspruchnahme von Anwesenheits- und Rederechten nicht zu entnehmen.

3.3 Konsultation und Information

Sowohl von DEFRA als auch von Seiten der Regulierungsinstanzen wird relativ reger Gebrauch von dem in Großbritannien praktizierten Konsultationsverfahren gemacht. Regulierungs-Konsultationen sind in einem vom Kabinett verabschiedeten Verfahrenscode geregelt, der auch die Regulierungsbehörden leitet. Auf der Basis eines mit Leitfragen versehenen, im Internet, ggf. auch in Fachzeitschriften veröffentlichten Konsultationsdokuments wird innerhalb eines Zeitrahmens von acht bis zwölf Wochen zu Stellungnahmen eingeladen, die wiederum dokumentiert, analysiert und beantwortet werden. Der Prozess kann von einem Konsultationskoordinator moderiert sein. Auf jeden Fall soll bei getroffener Entscheidung ein abschließendes Dokument den Anteil der öffentlichen Debatte am Beschluss aufzeigen.

Beispiele für solche Konsultationen sind die insgesamt drei Konsultationen, die bislang von DEFRA zur Europäischen Wasserrichtlinie durchgeführt wurden. 2002 eröffnete DEFRA eine Debatte zu der Einführung erweiterter Konkurrenzelemente in den Wassermarkt. Ofwat reagierte mit einer ganzen Serie von Konsultationspapieren. Die Wettbewerbskommission nutzte das Instrument in der Frage von Unternehmenszusammenschlüssen im Wasserbereich. Im Februar 2003 stellte das Ministerium die Frage des Umgangs mit zahlungsschwachen und verschuldeten Abnehmergruppen (*water poverty*) per Konsultation zu Debatte. Im Dezember 2003 wurde der sehr substantielle Bericht mit ausführlicher Dokumentation der Stellungnahmen vorgelegt. Selbstverständlich äußerte sich WaterVoice jeweils umfassend und detailliert, aber auch andere Verbände (Umwelt, Verbraucher) beteiligen sich regelmäßig an den Konsultationen.

Zusätzlich zu den Konsultationen wird von ministerieller Seite wie von den Regulierungsinstanzen zum Teil ad hoc, zum Teil in festem Turnus zu Stakeholder-Foren eingeladen, Workshops und Arbeitsgruppen, zeitlich befristeten Beratungsgruppen u.a., die der Programmentwicklung und -präsentation, der Ausarbeitung operativer Verfahren, Fortschrittsmonitoren und gegenseitigem Austausch dienen. Zumeist ist WaterVoice an diesen Aktivitäten beteiligt. Ebenso lädt WaterVoice seinerseits regelmäßig, z.B. aus Anlass der Veröffentlichung seines jährlichen Arbeitsprogramms, zu Konsultationen ein, auf die z.B. Umwelt- und Sozialverbände reagieren. Für beide Einladungen indes gilt die Beobachtung, dass die Beteiligung den Kreis der 'üblichen Verdächtigen' kaum je verlässt: „There has been a move towards creating a range of new forms of participation (such as consumer panels and forums, and participation in service agencies' governing structures)... yet ...there is a perennial problem in getting people to come forward to participate“. (Simmons/Birchall 2004: 4)

2005 werden die an den öffentlichen Dienst gerichteten Passagen des im Jahr 2000 verabschiedeten Gesetzes zur Informationsfreiheit (*Freedom of Information Act*) in Kraft tre-

ten. Mit Hinblick auf dieses Datum haben die Regulierungsbehörden auf die schon jetzt wirksamen Modalitäten und Rechte der Informationssammlung und -weitergabe hingewiesen.

3.4 Bewertung

3.4.1 Genderaspekte

Es fällt auf, dass in der gesamten Debatte über Partizipationsstrukturen im Wassersektor eine geschlechterpolitische Dimension nicht angesprochen ist. Dies ist auch dort nicht der Fall, wo es aus den Erfahrungen im internationalen Vergleich am ehesten vermutet werden könnte: bei der Betroffenheit sozial Schwacher von dem Anstieg des Wasserpreises, unzumutbarer Härte beim Eintreiben ausstehender Zahlungen oder technischen Mängeln, die mit der Vernachlässigung bestimmter Wohngebiete in Zusammenhang stehen könnten. In den entsprechenden Einlassungen und Stellungnahmen von WaterVoice wie auch vom National Citizen's Bureau oder dem National Consumer Council, wird wiederholt auf Familien mit hoher Kinderzahl, nicht aber auf z.B. alleinerziehende Frauen verwiesen. Es ist auch nicht ersichtlich, dass Frauenorganisationen sich in die Debatte gemischt hätten oder von anderer Seite eine spezifisch feministische Analyse erarbeitet worden wäre.

Dieser Eindruck mag trügerisch sein und sich dem eingangs angesprochenen Bias in den erreichbaren Materialien verdanken, der in den einer *desk study* gesetzten Grenzen auch nicht aufzuheben ist. Es steht aber zu vermuten, dass sich in diesem Bild systematischere Gründe niederschlagen, die sich aus dem Technisierungs- und Institutionalierungsgrad der Wasserver- und -entsorgung und deren Regulierung begründen.

3.4.2 Demokratietheoretische Aspekte

Während in kritischen Stellungnahmen auf die zufriedenstellende Situation der Wasserver- und -entsorgung in Schottland und Irland verwiesen wird, in denen keine Privatisierung des Netzbetriebs stattfand (Lobina/Hall 2001), so wird daraus in der britischen Debatte gleichwohl kein Plädoyer für eine Re-Nationalisierung abgeleitet. Eher wird von umweltengagierter Seite die genossenschaftliche Rückbindung an den Abnehmerkreis in regionalen Bezügen angeregt. Damit verbunden ist die Hoffnung, auf dieser Ebene eher zu einem wertegestützten Umgang mit Wasser zu gelangen, in dem Wasser nicht lediglich als eine im Kommerzialisierungs- und Instrumentalisierungsmodus am Markt handelbare Ware neben anderen gilt und Umwelt ein mit in Ziffern gefassten Ansprüchen auftretender pluralistischer Akteur. Notwendig ist, so Bakker, den „double discursive move: reconfiguring citizens as consumers, and the environment as a legitimate user whose interests are to be balanced with those of consumers“ (z.B. Bakker 2003: 182) zu hinterfragen und zu delegitimieren. Nicht marktförmige Kategorien oder bestenfalls ein an Grundbedürfniskonzepten orientierter Ansatz, so fordert sie, sind in Anschlag zu bringen, sondern ein Denken in den Dimensionen von Rechten und Anrechten (*entitlements*), innerhalb dessen über Wasser und Natur in Rahmen eines Konzepts vom guten Leben in basisdemokratischen Zusammenhängen entschieden wird.

Gegenüber der Schärfe der Kritik in den 90er-Jahren an hohen Wasserrechnungen, hohen Dividenden und Managementgehältern bei unzureichender technischer Leistungserfüllung ist es mit Hilfe parlamentarischer Untersuchungen, gesetzlicher Maßnahmen und stetiger Verfeinerung des Regulierungsinstrumentariums gelungen, die Anlässe für grundsätzliche Kritik deutlich zu reduzieren. Insofern ist zum großen Teil aus dem Kundenstatus heraus durch andauernde Skandalisierung und Politisierung von Defiziten der demokratisch verfasste politische Prozess im öffentlichen, den Bürgerschaftsstatus ansprechendem Raum auch unter den Bedingungen der Privatisierung in nicht unbeträchtlichem Umfang erhalten geblieben.

„Yet, water policy-making is nonetheless increasingly pluralistic and participatory. To paraphrase two political scientists, regulation has been transformed from the ‚private management of public business to the public management of private business‘... The number of stakeholders effectively intervening in water policy decisions has increased.“ (Bakker 2003: 184)

Die Grenzziehung zwischen dem Status des steuerzahlenden Bürgers, der ein Recht auf eine als dem Gemeinwohlbestand zugehörig begriffene öffentliche Dienstleistung hat, zum Kunden, der sein Recht aus zahlungsfähiger Nachfrage und dem Kauf einer Ware bezieht, ist in diesen Auseinandersetzungen immer wieder porös geworden. In Publikationen der Weltbank wird eben dieser Umstand, dass z.B. Ofwat wiederholt aufgrund von öffentlichem Druck die Notwendigkeit sah, vorfristig regulierend einzugreifen, für bedenklich gehalten (van den Berg 1997). Aus Kreisen der Zivilgesellschaft hingegen wird für das unbedingte Aufrechterhalten des hohen bürgerschaftlichen Aufmerksamkeitspegels plädiert (Green 2003: 26 f.). Dabei spielt dann der in der Partizipationsforschung im Prinzip zu Recht festgehaltene Unterschied zwischen einem gesicherten Recht auf Mitwirkung und bloßer Konsultation nicht mehr die entscheidende Rolle, die ihr ansonsten zukommt (McGee/Norton 2000:15 f.).

Unter Privatisierungsbedingungen sehr viel schwieriger zu bewerkstelligen ist eine soziale Regelung zugunsten von zahlungsschwachen Abnehmerkreisen. Die im Kontext staatlicher Gebührenerhebung mögliche sozialstaatliche Lösung der Staffelung von Tarifen ist nun als Binnensubventionierung verwehrt. Diskutiert werden Modelle der Anbindung an Steuervergünstigungen oder Sozialversicherungsleistungen. Gefordert wird auch eine Sozialbindung der Regulierung selber (*economic and social regulator*).

Was den mittlerweile erreichten Stand engmaschiger Regulierung und damit verbundener öffentlicher Rechenschaftslegung betrifft, so scheint ein immer wieder beklagtes Problem über Eigentumsform und Partizipationsstatus schwerlich zu lösen zu sein, das der Transparenz und inhaltlichen Zugänglichkeit der Daten. Dem von den Wasserunternehmen vorgelegten Zahlenwerk mag im Prinzip ein relativ hoher Informationswert zukommen, ob seiner Undurchdringlichkeit und schwierigen Überprüfbarkeit (Lobina/Hall 2001: 8 f.) bleibt er zum Teil gleichsam virtuell, eine Beobachtung, die ebenso an den von Ofwat aufgearbeiteten Daten kritisiert wird (Green 2003: 16). Eine Weltbankpublikation spricht in dem Zusammenhang von der Gefahr der privaten, schwer erkennbaren Indienstnahme der Regulierung (*regulatory capture*) (van den Berg 1997: 3). Die Unzugänglichkeit des zur Verfügung gestellten Datenmaterials wird aber auch dort beklagt, wo, wie in Frankreich

und in Deutschland, kommunale Vertretungen aufgefordert sind, ihre Eigenbetriebe zu steuern oder mit Privatunternehmen Pachtverträge abzuschließen und deren Einhaltung zu überwachen. Aus der Komplexität der Daten erwächst in der Tat leicht die Situation eines *closed shop*, in welchem Partizipationsangebote, auf Bürger- oder Kundenrecht beruhend, nur sehr bedingt wahrgenommen werden können bzw. an eine kleine Gruppe ihrerseits schwer kontrollierbarer ExpertInnen delegiert werden müssen. In England und Wales wird eine mögliche Minderung dieses Problems in der Entlastung von Regulierung durch verstärkte Einführung von Wettbewerbsmechanismen gesehen, wie sie im Water Act von 2003 vorgesehen ist.

4 Partizipation in der Wasserversorgung in Frankreich

4.1 Organisation des Wassersektors und Privatisierungsformen

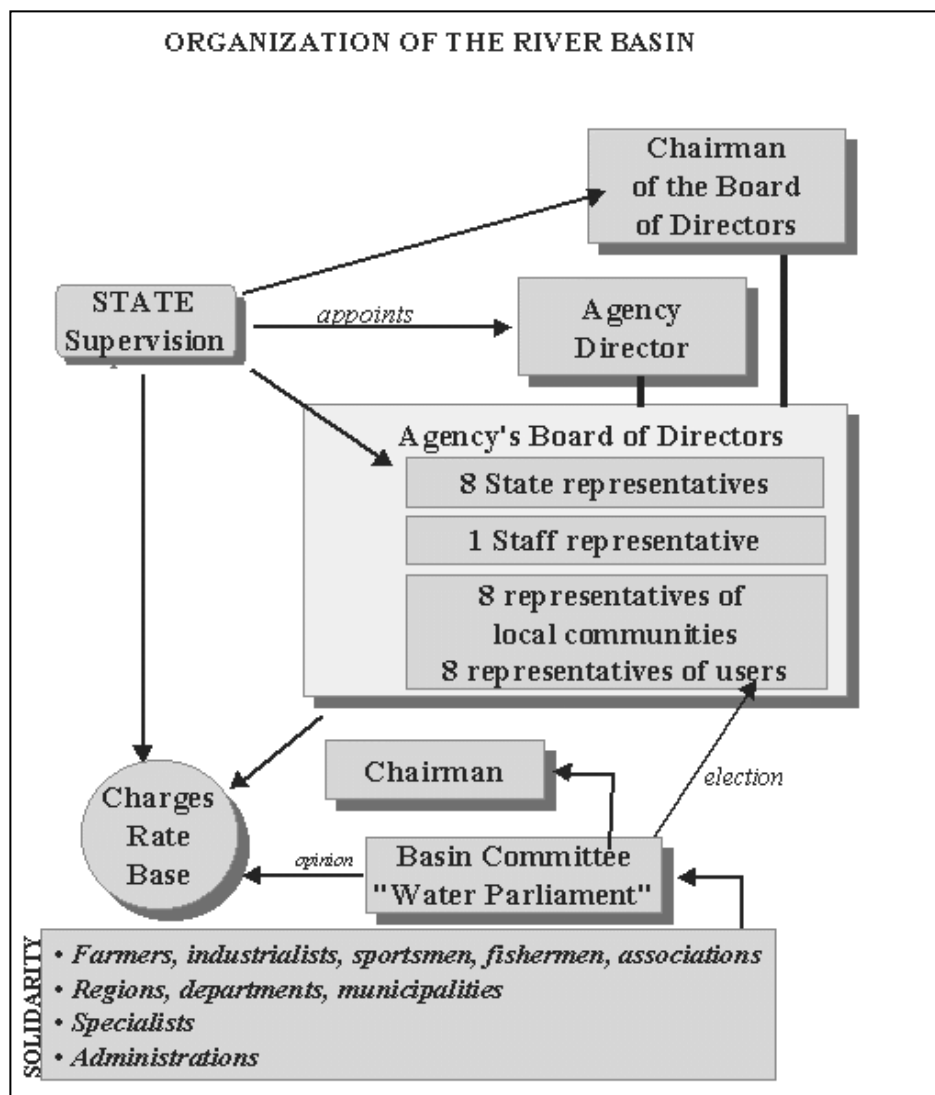
Seit Ende des 19. Jahrhunderts definiert Frankreich seine Wasservorräte als unveräußerliches nationales Gut (*patrimoine national*), das nicht privatisiert werden darf.⁸ Mit Blick auf die öffentliche Gesundheit wurde die zunächst privat organisierte Trinkwasserversorgung 1902 den Kommunen unterstellt. Mit dem Dezentralisierungsgesetz von 1982 wurden die Kommunen, wenngleich mit finanziellen Unterstützungsmöglichkeiten, auch haushaltsrechtlich für zuständig erklärt. Der Staat ist für die Ordnung des Wasserwesens zuständig; er legt die allgemeinen rechtlichen Rahmenbedingungen fest und tut dies v.a. seit den 90er-Jahren immer intensiver. Die Durchführungsbefugnis indes liegt weiterhin per hoheitlicher Kompetenz bei den Kommunen, die sie ihrerseits an private Unternehmen übertragen können. Die ca. 36 000 Kommunen bleiben allerdings in ein überaus komplexes System staatlicher Organisations-, Aufsichts- und Beratungsstrukturen eingebunden. In einer von der Nationalversammlung angestrebten Evaluierung wird es als „*formidables éparpillements des responsabilités et la multiplication des structures*“ (Assemblée nationale 2001: 120), also eine ‚ausgeprägte Zersplitterung von Verantwortung und Vervielfältigung der Strukturen‘ (Übers. CvB) charakterisiert.

Auf **nationaler** Ebene ist die Aufsicht über die Trinkwasserversorgung auf eine Vielzahl von Ministerien verteilt, unter denen dem Umweltministerium (*Ministère de l'écologie et du développement durable*) der Vorrang zukommt. Über verschiedene Kooperationsgremien werden die Flussgebietsagenturen (*Agences de l'eau*) der sechs Flusseinzugsgebiete (*bassins*) überwacht. Dem Umweltministerium kommt insofern eine herausragende Rolle zu, als seine Wasserabteilung (*Direction de l'eau*) in direktem Bezug zu den Strukturen der Flusseinzugsgebiete steht. Als Beratungsgremium ist ein aus Abgeordneten beider Häuser und Interessenverbänden zusammengesetztes Nationales Wasserkomitee (*Comité national de l'eau*) direkt dem Amt des Premierministers zugeordnet.

Die Ebene der **Flusseinzugsgebiete** verfügt über eigene sektorspezifische Binnenstrukturen, die als Körperschaften des öffentlichen Rechts nicht direkter Teil der staatlichen Verwaltungsstruktur sind. Unter finanziellem wie unter Partizipationsaspekten kommt hier

8 Allerdings gibt es im ländlichen Raum durchaus „Privatflüsse“ (*rivières privées*), deren Umweltstandards gehorchende Bewirtschaftung sich zunehmend als Problem erweist (Assemblée nationale 2003: 32 f.).

der Verwaltungsspitze sowie den Komitees (*comités de bassins*) besondere Bedeutung zu. Die Flussgebietsagenturen setzen sich aus jeweils acht VertreterInnen der Regierung, der Kommunen und der Interessenverbände und einem Mitglied der Personalvertretung zusammen. Die Agenturen erheben und verwalten im Wasserpreis enthaltene Umweltabgaben, auf die sowohl öffentliche als auch private Unternehmen zur Finanzierung erforderlicher Investitionen zurückgreifen können. Diese Praxis ist aus Gründen des Steuercharakters der Abgaben in Ermangelung demokratischer Legitimation mehrfach rechtsverbindlich kritisiert worden und soll in der Neufassung des Wassergesetzes korrigiert werden. Die Leitung (*préfet*) der Agenturen ist für die Überwachung der Einhaltung von umweltbezogenen Gesetzen und Direktiven zuständig. Sie wird von der Wasserabteilung des Umweltministeriums ernannt und untersteht ihr.



Quelle: IOWater-Organization of Water Management in France.

Die Verabschiedung von den lokalen Gegebenheiten entsprechenden Entwicklungsplänen obliegt den Komitees. Die Komitees, gelegentlich auch „Wasserparlamente“ genannt, zählen zwischen 60 und 110 Personen und setzen sich drittelparitätisch zusammen aus KommunalvertreterInnen, Verbraucherverbänden und RegierungsvertreterInnen. Sie treten einmal im Jahr zusammen und verabschieden einen längerfristigen Rahmenplan (*Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux*, SDAGE), innerhalb dessen die auf fünf Jahre festgelegte Investitionsplanung (*Schéma d'aménagement et de gestion de l'eau*, SAGE), die den lokalen Wasserkommissionen obliegt, erfolgt. In den SDAGE werden die quantitativen und qualitativen Parameter des Wassermanagements festgelegt sowie die Eckdaten der zu ihrem Erreichen erforderlichen Investitionen. Zuarbeit für die Entwicklungspläne soll von den in den Untergliederungen der Flusseinzugsgebiete (*sous-bassin*) eingerichteten lokalen Wasserkommissionen (*commissions locales de l'eau*), die zur Hälfte mit Gemeindevertretern besetzt sind, geleistet werden. Beide Pläne bedürfen formell der Zustimmung der staatlichen Verwaltung und sollen eine wesentliche Brücke zu ihr darstellen. Des Weiteren sind die Komitees zu Fragen von Preis- und Kostenkalkulation zu konsultieren.

In den 22 **Regionen** werden die fachlich einbezogenen ministeriellen Vertretungen (*directions régionales*) von der Regionalvertretung des Umweltministeriums koordiniert. Diese Ebene gilt als eher einflusslos. Allerdings leisten die regionalen Rechnungshöfe (*chambres régionales des comptes*) den Kommunen erhebliche Unterstützung bei der Aushandlung der Verträge mit den Unternehmen (Assemblée nationale 2001: 109).

Auf der Ebene der 96 **Verwaltungsbezirke** (*départments*), denen zwar finanzielle, aber keine direktiven Funktionen zukommen, werden die ministeriellen Vertretungen wiederum von einem dem Regionalpräsidenten unterstellten interministeriellen Gremium (*Mission interministerielle de l'eau*, MISE) koordiniert und mit der Überwachung der Rechtsförmigkeit des kommunalen Handelns betraut. Bis Anfang 2007 soll die koordinierende Funktion in eine integrierte Verwaltungseinheit überführt werden.

Auf der Ebene der 30 763 **Gemeinden** mit insgesamt öffentlichen wie privaten 15 244 Wasserversorgungssystemen sind, legitimiert vom Gemeinderat, die Bürgermeister laut Gemeindeordnung haushalterisch persönlich haftend für Wasserver- und -entsorgung zuständig. Rund 75 Prozent der Gemeinden legen die Durchführung dieser Zuständigkeit durch die eine oder andere Form der vertraglich geregelten Übergabe in die Hände von Privatunternehmen (40 % bei Entsorgung), 25 Prozent ziehen die Form des öffentlichen Unternehmens vor. In jedem Fall sind sie, unterstützt von Instanzen der Zentralregierung, für die ordnungsgemäße rechtliche Durchführung sowie die Überwachung der Trink- und Abwasserqualität zuständig. 4 093 Gemeinden, das sind 66 Prozent, die insgesamt 55 Prozent der Bevölkerung ausmachen (Assemblée nationale 2001: 41), haben sich zu Kommunalverbänden (*communautés urbaines* oder *communautés rurales*) zusammengeschlossen. Sowohl für Investitionen als auch für Expertisen können die Gemeinden zwecks Ausübung ihrer Hoheits- und Kontrollrechte zurückgreifen auf Mittel des Umweltministeriums, der Wasseragenturen und der Verwaltungsbezirksversammlungen, die ihrerseits Mittel aus einem aus dem Wasserpreis gespeisten Nationalen Fonds für die ländliche Wasserversorgung (*Fonds national de développement des adductions d'eau*,

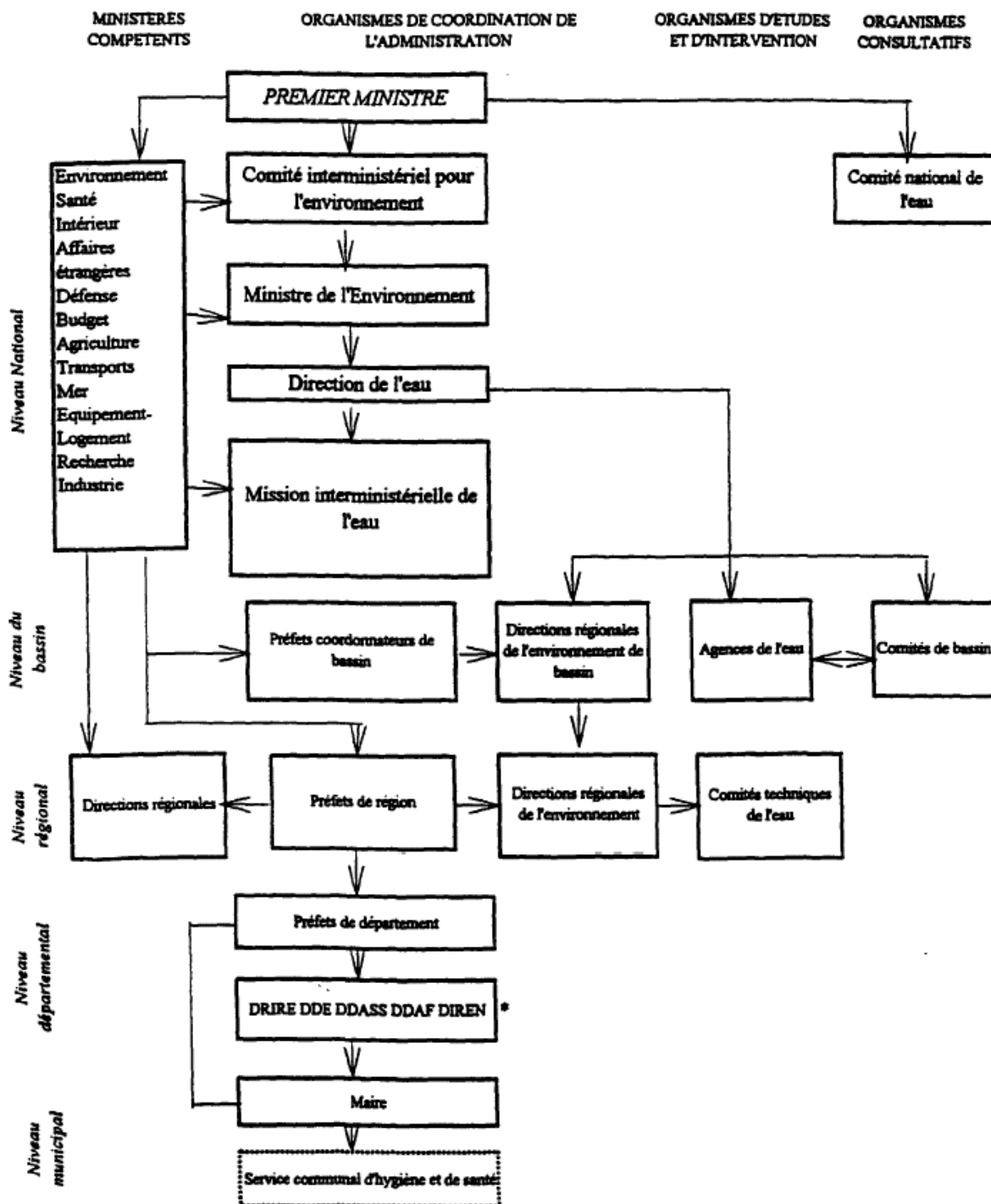
FNDAE) erhalten. Ungeachtet der Managementform obliegt die Festlegung der Wassergebühr von Rechts wegen in jedem Fall der Gemeindeversammlung (Assemblée nationale 2001:17).

Die offizielle Homepage „vie-publique“ eröffnet unter der Rubrik Wasserpolitik ihre Ausführungen mit einem kategorischen „Eine Privatisierung des Wassers hat es in Frankreich niemals gegeben.“ Im Laufe der Jahre indes haben die Kommunen, ohne letztendlich ihre Hoheits- und Kontrollrechte aufzugeben, in unterschiedlich ausgestalteten Verträgen zunehmend private Anbieter in Wasserver- und -entsorgung einbezogen. Das im Prinzip außerordentlich facettenreiche Tableau konzentriert sich im Wesentlichen auf zwei, in sich wiederum verschieden ausgestaltbare Vertragstypen, deren Abschluss dem gesetzlichen Anspruch nach eine öffentliche Ausschreibung vorangeht. Verbraucherrechte wie auch Umweltbelange müssen im lokalen Repräsentations- und Verwaltungsgefüge geltend gemacht und im Pachtvertrag festgehalten werden.

- **Pacht** (*délégation concession*): Hier wird das Recht, ein Gebiet für bestimmte Zeit mit Wasser zu versorgen, an ein Unternehmen vergeben, das voll verantwortlich sowohl für Investitionen als auch Betrieb ist und seine Dienstleistungen den AbnehmerInnen direkt in Rechnung stellt. Die Anlagen selber verbleiben im Besitz der Kommune bzw. werden zu Vertragsende mit Wertausgleich der Kommune zurückgegeben. Im Jahr 2001 hatten sich 52 Prozent der Gemeinden für eine Verpachtung der Wasserversorgung entschieden (Winkler 2004: 5).
- **Betriebsführung** (*délégation affermage*): Dem Unternehmen unterliegen Betriebsführung und Rechnungslegung; Investitions- und Kreditkosten und eine vereinbarte Gewinnmarge werden vom Haushalt der Kommune gedeckt. Die Betriebsführung kann auch die Form der *délégation gérance* annehmen, bei welcher das Unternehmen für seine Leistungen von der Kommune entgolten wird.

Die Gemeinden können indes auch die Wasserversorgung in wiederum unterschiedlichen Formen von **Eigenbetrieb** (*régie*) handhaben. Es gilt das Kostendeckungsprinzip, lediglich Gemeinden von einer Größenordnung unter 3 000 ist der subventionierende Rückgriff auf den allgemeinen Haushalt erlaubt. Ca. 7 000 Gemeinden, das sind knapp 37 Prozent (Elnaboulsi 2001: 514), verfolgen ihre Wasserversorgung in der einen oder anderen Form von Eigenbetrieb. Es sind überwiegend kleine Kommunen, aber auch Nancy, Reims, Amiens, Nantes, Tours, Limoges versorgen sich noch oder – Grenoble, Alès, Pertuis – wieder im Eigenbetrieb. Ungeachtet politischer Bemühungen, der Option des Eigenbetriebs zu mehr Gewicht zu verhelfen, ist ihr Anteil in den letzten 20 Jahren um die Hälfte geschrumpft.

STRUCTURES ADMINISTRATIVES DANS LE DOMAINE DE L'EAU



* DRIRE = Direction régionale de l'industrie et de la recherche
DDE = Direction départementale de l'équipement
DDASS = Direction départementale de l'action sanitaire et sociale
DDAF = Direction départementale de l'agriculture et des forêts
DIREN = Direction régionale de l'environnement

Source : Rapport « Evaluation du dispositif des Agences de l'eau » du Commissariat général du Plan

Documentation Française : Quelle régulation pour l'eau et les services publics ? / Haut conseil du secteur public.

Während in der Zeit des Aufbaus flächendeckender Netzsysteme der Modus des Eigenbetriebs dominierte, begannen die Gemeinden unter den Bedingungen der Dezentralisierung, quantitativ und qualitativ steigender Ansprüche an Wasserver- und -entsorgung und nicht zuletzt auch den engen Verbindungen zwischen den politischen Parteien und im öffentlichen Sektor tätigen Unternehmen in den 80er-Jahren in wachsendem Maße, Wasserver- und entsorgung im Wege von Pachtverträgen auszulagern. Damit war das Haftungsrecht auf die Unternehmen verlagert und die Versorgung und Wartung des Leitungsnetzes in technisch gut gerüstete Hände gegeben. Es schienen somit die Chancen, den europäischen Direktiven entsprechen zu können, – und eine vielversprechende Auftragslage im öffentlichen Sektor gesichert. Bei den im Laufe der 90er-Jahre neu verhandelten Verträgen wurde angesichts des erwarteten massiven Investitionsbedarfs, der sich aus anfallenden Instandhaltungserfordernissen und einer stärkeren Betonung der Wasserqualität ergab, sowie gesetzlich erzwungener deutlich höherer Transparenzanforderungen relativ häufig der Vertragstyp *concession* zugunsten der *affermage* verlassen (Haut Conseil 1999: 19; Pezon 2003).

Der Vielfalt staatlicher Überwachungs- und Beratungsinstanzen sowie öffentlich-privater Verbindungstypen steht eine oligopolistische Marktstruktur gegenüber. Zwar existieren heute noch – die Angaben schwanken – ca. 8 000 bis 10 000 (Fischer/Zwetkow 2003: 134) oder 12 000 (Finger/Allouche 2002: 194) Trinkwasserversorgungsgesellschaften, ca. 55 Prozent von ihnen werden aber von den drei großen Konzernen betrieben, die insgesamt – auch hier schwanken die Zahlenangaben – 78 Prozent (Fischer/Zwetkow 2003: 134; GeoEconomics 2002: 6) bzw. 85 Prozent (Assemblée nationale 2003: 5; UNESCO/WWAP 2003: 380) der VerbraucherInnen mit Wasser versorgen. In heutiger Namensgebung handelt es sich um Vivendi/Véolia mit einem Anteil von 56 Prozent (8 000 Kommunen, darunter Paris, Lille, Marseille, Nice, Toulouse) an der Wasserversorgung in Frankreich, Suez/Ondeo mit 29 Prozent (7 500 Kommunen) und Bouygues/Saur mit 13 Prozent (7 000 Kommunen) (Assemblée nationale 2001: 175 f.). Die unabhängigen kleineren Gesellschaften vereinen insgesamt zwei Prozent auf sich und konzentrieren sich vorrangig auf sehr kleine Kommunen. Eine Studie des Kartellamts konstatiert eine faktische Monopolsituation (ibid 178). Diese Situation wiegt umso schwerer, als dieselben Unternehmen durch eine Fülle anderer Dienstleistungen von unterschiedlicher Vertragsdauer mit den Kommunen verbunden sind, was zur Zementierung ihrer Abhängigkeit beiträgt (ibid 192).

Eine Regulierungsinstanz wird seit Ende der 90er-Jahre diskutiert und ist in der bislang noch nicht erfolgten Neufassung des Wassergesetzes vorgesehen. Anders als im englischen System soll sie allerdings nicht mit hoheitlichen, sondern lediglich informativen, bestenfalls moderierenden Kompetenzen ausgestattet werden. Derzeit erfolgt die Regulierung im Wesentlichen qua Gesetzgebung und Rechtssprechung und entsprechende Festlegungen in den Verträgen. Für die Überwachung von deren Einhaltung sind letztendlich die Kommunen zuständig, eine Aufgabe, bei der sie sich zwar fachliche Unterstützung holen können, die sie indes gleichwohl an den Rand der Überforderung – wenn nicht darüber hinaus – drängt. Dabei unterliegen sie neben den ministeriellen Fachaufsichten der Haushaltskontrolle des nationalen Rechnungshofes (*cours de compte*) bzw. der regionalen Rechnungshöfe (*chambres régionales des comptes*) und der Wettbewerbskontrolle des Kartellamtes (*conseil de compétition*).

4.2 Problemlagen und Bearbeitungsformen

Schon in den 70er-Jahren hatten der nationale Rechnungshof wie auch die regionalen Rechnungshöfe wiederholt auf erhebliche Mängel in der Wasserver- und -entsorgung hingewiesen und von einem regelrechten Institutionenversagen gesprochen (Elnaboulsi 2001: 523). In den späten 80er- und frühen 90er-Jahren verbanden sich verschiedene Faktoren zu der Anerkennung eines Reformstaus. Dazu trugen im Wesentlichen ein erheblicher Anstieg des Wasserpreises bei, die Häufung gerichtsnotorischer Fälle im Wassersektor und nicht zuletzt die öffentliche Wahrnehmung der offensiven internationalen wie nationalen Expansions-, Verflechtungs- und Übernahmestrategien der beteiligten Konzerne.

Im Folgenden sollen die bedeutsamsten Problembereiche als Ausgangslage beschrieben werden, um dann auf die Reformbemühungen einzugehen. Die verbleibenden, bislang ungelösten Problemlagen werden im Zusammenhang mit v.a. den gesetzlichen Anstrengungen erörtert werden.

4.2.1 Problemlagen

Die expansiven Strategien der global agierenden Wasserkonzerne mit französischer Basis und ihre Marktmacht sind vielfältig analysiert.⁹ Hier interessieren vor allem die spezifischen Strategien, mit denen die Konzerne ihre finanzielle und technologische Leistungsbildung gegenüber ihren kommunalen Auftraggebern geltend machen und somit ein vom Prinzip her als überaus demokratisch gedachtes System auszuhebeln in der Lage sind. In dem Zusammenhang ist von Bedeutung, dass sich in Frankreich ein erheblicher Teil der Konzernentwicklung im unmittelbaren Zusammenhang mit der Privatisierung öffentlicher Daseinsvorsorgeleistungen vollzog, also bei weitem nicht nur den Wassersektor betrifft, aber umso mehr ein enges personalpolitisches und kommunikatives Geflecht zwischen Kommunalpolitik und Unternehmen begünstigt (Lauzon und andere 1997: 39 f.). Die zwischen Gemeinden und Unternehmen abgeschlossenen Verträge waren ursprünglich von durchschnittlich 30 Jahren Vertragsdauer und beliefen sich in Extremfällen auf bis zu 75 Jahre. In den 80er-Jahren wurde es zunehmend üblich, ein „Eintrittsgeld“ (*droit d'entrée*) von eskalierender Höhe an den kommunalen Haushalt zu zahlen, um im Gegenzug günstige Verträge zu erhalten. Die in den Wasserpreis durchgereichten Mehraufwendungen wurden vom Rechnungshof als indirekte Steuer bezeichnet und später verboten (Assemblée nationale 2001: 24). Die drei großen Konzerne bezogen im Verhältnis zu ihrem Gesamtportfolio aus dem Wasserbereich weit überdurchschnittlich hohe Erträge. Dazu trugen konzerninterne Auftragsvergabe, aus Rücklagen für Instandhaltungsmaßnahmen einbehaltene Zinsgewinne und der verstärkte Rückgriff auf die von den Wasseragenturen verwalteten Mittel, die von im Wasserpreis enthaltenen Abgaben herrühren, nicht wenig bei. Insofern wurde nachvollziehbar argumentiert, dass die französischen Wasserkunden nicht nur keinen Preisvorteil aus den *economies of scale* der Unternehmen beziehen,

9 Hier kann auf die datenreichen Studien von PSIRU, attac Frankreich, Hoering, Petrella und anderer verwiesen werden.

sondern im Gegenteil nicht zuletzt mit überhöhten Preisen die Expansions- und Verflechtungsstrategien finanzieren.

Die Asymmetrie der vertragsschließenden Parteien schlägt voll durch auf die Praxis der Vertragsgestaltung. Oftmals liegen die Verträge den öffentlichen Gremien nicht vor. Bei Beteiligungskonstruktionen setzen sich die Unternehmen meist auch dann durch, wenn ihr Anteil unter 50 Prozent liegt. Betriebs- und Kapitalrisiko sind oft nicht festgelegt, auf vertraglich fixierte Festpreise ist wenig Verlass (Knothe 2004: 11).

Vor allem Preisgestaltung und Rechnungslegung sind in vielfältiger Weise Gegenstand der Anmahnung von öffentlichen Instanzen geworden. Ausgehend von der Beobachtung, dass in der Regel mit der Vergabe von Pachtverträgen die Preise zum Teil erheblich anstiegen und 1992 im Schnitt um 22 Prozent, 1998 noch immer um 13 Prozent, im ländlichen Raum sogar um 27 Prozent höher als bei in Eigenbetrieb geführten Betrieben lagen (Assemblée nationale 2001: 172), wurde sowohl der Preisstruktur als auch dem Rechnungswesen verstärkt Aufmerksamkeit geschenkt, und beide wurden als im Hochmaß untransparent befunden. Zwischen 1992 und 1998 ist der Preis des Wassers um 24 Prozent und damit 14,4 Prozent über der Inflationsrate angestiegen (Assemblée nationale 2001: 193). Insgesamt beträgt die Steigerungsrate seit 1992 10 Prozent pro Jahr (ibid 112). Mehr noch als an den Erhöhungen aber nehmen Rechnungshof, Parlament u.a. Anstoß an dem Mangel an Transparenz. Was am Gesamtpreis dem tatsächlichen Wasserverbrauch, den Festkosten für die Netzbenutzung (*partie fixe*), den Abgaben an die Wasseragenturen, den Steuern oder dem Unternehmensgewinn zuzuschreiben ist, welchen Anteil Wasserver- und -entsorgung zukommt, konnte die Kundschaft der Rechnung nicht entnehmen und war den Gemeinden zumeist auch nicht klar. Noch weniger Klarheit boten die Abnehmerverträge mit Privat- oder Geschäftskunden; auch fehlte es an Informationen über die Tarifstruktur. Das begünstigte die Überwälzungen externer Kosten wie auch die Subventionierung des industriellen Verbrauchs durch den häuslichen (ibid 80 ff.; Elnaboulsi 2001: 524 f.).

Die Frage der Transparenz erhielt besonderes Gewicht, als in den 80er- und frühen 90er-Jahren eine beträchtliche Anzahl von Fällen der Korruption im Umkreis der öffentlichen Auftragsvergabe ans Licht der Öffentlichkeit kam, in die gleichermaßen Konzernvertreter wie Politiker involviert waren (Lauzon u.a. 1997: 33 ff.). Mit die größte Publizität erhielten wohl die Privatisierungsvorgänge in Grenoble, wo ein korruptes Zusammenspiel von Kommunalpolitik und dem Konzern Lyonnaise de l'eau auf Kosten der Kunden von 1995 an gerichtlich aufgerollt und letztendlich mit der Rückübertragung der Wasserversorgung in Gemeindehände abgeschlossen wurde (Hall/Lobina 2001). Der jahrelang wirksame enge und systemische Korruptionsverbund zwischen den im Bereich öffentlicher Dienstleistungen tätigen Konzernen – drei Prozent der jeweiligen Vertragssumme flossen in die Kasse politischer Parteien – und den Kommunen wurde von verschiedenen Gerichten geahndet und Mitte der 90er-Jahre zum Anlass, die Parteifinanzierung gesetzlich präziser zu fassen (Godoy 2003). Die Nachdrücklichkeit, mit der Konzernspitzen sich im hohen Ton für die Autonomie der Kommunen und gegen die Einführung einer Regulierungsbehörde aussprechen, mag ein Licht auf die verbleibenden engen Beziehungen werfen:

„Nous pensons que la base de ce système français basé sur la souveraineté des élus et des collectivités locales dans le choix de leur politique de l'eau est un des fondements de ce système français qui est le meilleur dans le monde.“ (Assemblée nationale 2001: 156)

Die Souveränität der **Kommunen**, insbesondere ihre Steuerungs- und Kontrollfähigkeit, wird von Gerichten, parlamentarischen Enqueten und fachlichen Analysen sehr viel nüchterner gesehen. Selbst wo personelle Verflechtungen und Eingebundenheit in ein multiples Vertragsgewebe keine prägende Rolle spielen, befinden sich die Kommunen von der Seite der erforderlichen technischen, ökonomischen und juristischen Kompetenz her gegenüber ihren Auftragnehmern in einer Situation nahezu hoffnungsloser Asymmetrie. Verträge werden häufig unterzeichnungsfertig vorgelegt – und unterschrieben. Bei Vertragsverhandlung und Preisfestsetzung fehlen oft wesentliche Daten sowie die Kenntnis, das politische Gewicht und die rechtlichen Möglichkeiten, sie einzufordern. Bis in die frühen 90er-Jahre wurden bestehende Verträge in aller Regel schlichtweg erneuert, und das oft blind und ohne kunden- oder umweltorientierte Desiderate geltend zu machen. So verwundert es auch nicht, wenn die Kommunen ihrer Pflicht, nach Vertragsabschluss die Umsetzung der Verträge zu verfolgen, zu kontrollieren und ggf. zu intervenieren, schwerlich nachkommen können. „In der Praxis waren die Gemeinden die Gefangenen der Auftragnehmer.“ (Assemblée nationale 2001: 24, Übers. CvB)

Die Rückkehr zum Eigenbetrieb ist, das zeigt das Beispiel Grenoble, im Prinzip möglich, aber bedarf eben doch einer besonderen politischen Dynamik, um sich über nicht unerhebliche technische, fiskalische, juristische und personalpolitische Barrieren hinwegzusetzen. Vor allem der Verlust an umsetzungsbezogener Kompetenz in den Gemeinden, die nach wie vor existierende persönliche Haftung der Bürgermeister und die absehbaren Haushaltsbelastungen sind hier von Gewicht. Der letzte Aspekt wiegt umso schwerer, als aus umweltpolitischen Gründen und mit Blick auf europäische Wasserdirektiven umfangreiche Instandhaltungs- und Erneuerungsinvestitionen insbesondere im Abwasserbereich notwendig sein werden. Im Jahr 2000 hatte die Hälfte der Kommunen die 1991 festgelegten Umwelt- und Qualitätsstandards nicht einzulösen vermocht (ibid 150). Die jüngeren Direktiven der EU stellen die Kommunen vor schier unlösbare Probleme.

4.2.2 Bearbeitungsformen

Neben umfangreicher Erhebungstätigkeit der verschiedensten staatlichen Akteure und nicht zuletzt auf dieser aufbauend, wurde auf die vielfach analysierten Missstände und Schwachstellen vorrangig durch neue Gesetze und vorhandene Rechtssetzungen ausdeutende Erlasse mit einer Anreicherung und Verfeinerung der rechtlichen Rahmenbedingungen reagiert (4.2.2.1). An zweiter Stelle ist eine Vielfalt von Anstrengungen zu nennen, die sich unter die Stichworte Wissensmanagement oder Qualifizierungsoffensive subsumieren lassen und auf die Befähigung der Kommunen zielen, die ihnen obliegenden Aufgaben als auftraggebende und kontrollierende Instanz besser wahrzunehmen bzw. zum Eigenbetrieb zurückkehren zu können. In diesen Kontext gehören auch die Aktivitäten des Service public 2000 (4.2.2.2). Es soll schließlich noch dem immer wieder auftauchenden Vorschlag nachgegangen werden, eine Regulierungsbehörde einzurichten, die

allerdings anders als die englische nicht mit exekutiven, sondern ausschließlich mit informierenden und beratenden Funktionen ausgestattet konzipiert wird (4.2.2.3).

4.2.2.1 Rechtliche Rahmenbedingungen

Auf das Gesetzesumfeld mit seinen Neuregelungen sei hier nur in Stichworten verwiesen. Es wurden Gesetze und Dekrete hinsichtlich des technischen Management und der fiskalischen Zuständigkeit der Kommunen bei öffentlichen Dienstleistungen einschließlich strafbewehrter Transparenzauflagen erlassen. Die Besetzung von Managementpositionen mit den Funktionären politischer Parteien wurde verboten, und annähernd zeitgleich wurden gesetzliche Wege der Parteienfinanzierung eröffnet. Diverse Maßnahmen strebten einfachere und effizientere Verwaltungsstrukturen an.

Was den Wassersektor unmittelbar betrifft, so wurden insgesamt acht neue Gesetze verabschiedet, von denen im vorliegenden Zusammenhang insbesondere vier von Bedeutung sind.

Die **Neufassung des Wassergesetzes vom 3.1.1992** regelt einerseits die Binnenstruktur der Flusseinzugsgebiete mit den oben skizzierten Zuständigkeiten und betont dabei besonders die Rolle der lokalen Wasserkommissionen. Andererseits soll staatlicherseits durch die Einrichtung der interministeriellen Gremien (*missions interservices de l'eau, MI-SE*) auf der Ebene der Départements die Beziehung zu den verschiedenen Fachministerien vereinfacht werden.

Die interministeriellen Gremien wurden von den Präfekten relativ rasch eingerichtet, ohne dass ihre Dienste von den Gemeinden sonderlich nachgefragt wurden. Was die lokalen Wasserkomitees betrifft, so kam ihre Formulierungszuständigkeit faktisch kaum zum Tragen. Bis zum Jahr 2001 waren lediglich drei Investitionspläne verabschiedet worden; 60 weitere befanden sich im Stadium der Vorbereitung (Assemblée nationale 2001: 117 ff.). Zwei Jahre später ist von „ungefähr 10“ verabschiedeten Plänen die Rede (Assemblée nationale 2003: 24). Zu den vom Gesetz angeregten, aber nicht verbindlich gemachten lokalen Wassergemeinschaften (*Communautés locales de l'eau*) konstatiert ein der Nationalversammlung im November 2003 vorgelegter Untersuchungsbericht: „Es hat nicht ein Komitee das Licht der Welt erblickt.“ (Übers. CvB, ibid 25)

Das **Gesetz vom 29.1.1993 zur Regelung der Pachtverfahren** (*loi Sapin*) macht die Ausschreibung der Verträge sowie eine öffentlich nachvollziehbare Bewertung der eingegangenen Bewerbungen und der Verhandlungen mit den Bewerbern verbindlich; zu dem Zweck sind eigens Kommissionen einzurichten. Als leitende Auswahlkriterien sind die Qualität der Dienstleistung, die Versorgungssicherheit und der Preis genannt. Der Ausschreibung soll ein Bericht der Kommune vorangehen, der die Vorteile eines Pachtvertrags gegen die des Eigenbetriebs abwägt. Die Unternehmen sind gehalten, den Gemeinden jährlich Tätigkeitsberichte vorzulegen, die auf die technischen und finanziellen Dimensionen ihrer Aktivitäten eingehen.

Faktisch kam das Ausschreibungsgebot nur mit großer Verzögerung zur Anwendung, da ungeachtet noch laufender Verträge in den meisten Fällen vor Inkrafttreten des Gesetzes

vorgezogene Neuverträge abgeschlossen wurden. Die Mehrheit dieser Verträge läuft erst 2005 aus, manche sogar erst im Jahr 2020 (Assemblée nationale 2001: 177 ff.). Den Erkenntnissen des Rechnungshofs zufolge läuft die Ausschreibungsverpflichtung auch sonst aufgrund unterschiedlicher Praktiken oft ins Leere. Die Ausschreibungstexte sind oft völlig unzureichend oder viel zu spät formuliert, um zeitlichen Verhandlungsraum zu erlauben, und sind nicht selten von den Konzernen selber verfasst; das Bewerbungsverfahren wird häufig untransparent gehandhabt, aufgrund von Absprachen oder der Vorlage besonders günstiger, nach Vertragsabschluss wieder hoch verhandelter Preise reicht nur der bisherige Versorger eine Bewerbung ein; dringende Investitionen werden verschoben und lassen einen Wechsel unratsam erscheinen. Von 600 im Jahr 1998 erfolgten Ausschreibungen haben nur acht Prozent zu einem Unternehmenswechsel geführt (ibid 133). Es weist mithin einiges darauf hin, dass die Gemeinden völlig überfordert sind mit dem Verfahren oder selber das Verbleiben beim alten Vertragsnehmer begünstigen (ibid 178 ff.). Angesichts der oligopolistischen Marktstruktur erklärt sich die zuständige Abteilung des Finanzministeriums für machtlos; wenig mehr als fünf Prozent der Verträge (2001) wurden tatsächlich neu vergeben (ibid 124).

Zwei weitere Gesetze treffen rechtliche Regelungen zu den **Verfahren des Wassermanagements, 2.2.1995** (*loi Barnier*) und der **Kontrolle der Pachtverträge, 8.2.1995** (*loi Mazeaud*). Die Dauer von Pachtverträgen wird auf maximal 20 Jahre beschränkt und die Zahlung von „Eintrittsgeld“ untersagt. Die Gemeinden werden zum Einhalten von Qualitätsstandards und vertretbaren Preise verpflichtet. Bei nachgewiesenen Verschmutzungen können die Bürgermeister mit bis zu zwei Jahren Haft strafrechtlich verfolgt werden, ebenso können sie bei erwiesener Begünstigung belangt werden. Bei Neuverhandlung laufender oder zusätzlicher Verträge sind von der Kommune gebildete Kommissionen zu beteiligen. Die Bürgermeister müssen nun auch ihrerseits einen technische, wirtschaftliche und Umweltaspekte darlegenden Jahresbericht vorlegen und in der Gemeindeversammlung zur Debatte stellen. Überdies sollen in Gemeinden mit über 3 500 EinwohnerInnen mit Kundenvertretern besetzte Beratungsgremien (*commissions consultatives*) eingerichtet werden, die sich mit den Berichten der Wassergesellschaften und der Bürgermeister befassen. Die Anforderungen an die Berichte der Wassergesellschaften werden präzisiert. Die Verwaltung wird verpflichtet, die Gemeinden in allen Phasen des Vertragsgeschehens zu unterstützen. Die regionalen Rechnungshöfe erhalten das Recht auf Einsicht in die Unternehmenskalkulationen, einschließlich nicht in die Berichte eingegangener Daten.

Während die Unternehmen sich nicht unglücklich über das Verbot der immer teurer werdenden Eintrittsgelder zeigten, erfanden die Gemeinden eine Art Abgabe, die sich in den Augen des Rechnungshofs wenig von der alten Praxis unterscheidet (ibid 146). Was das Berichtswesen betrifft, so ist von vielfältigen Formen des Unterlaufens die Rede. Manches Mal schreiben Wassergesellschaften den Bericht praktischerweise für den Bürgermeister gleich mit. Mehrheitlich sind die Unternehmensberichte arm an Informationen oder von einer solchen Undurchdringlichkeit, dass selbst der Fachvertreter des Innenministeriums zu dem Schluss kommt, „weder Bürger xy noch der Bürgermeister kann irgendwas verstehen“ (Übers. CvB, ibid 109). Die Berichtsanforderungen blieben wegen mangelnder Präzision (Gemeindeverband) oder zu großer Eingriffstiefe (Unternehmen) umstritten und wa-

ren ohnedies durch Unterauftragsvergabe leicht zu umgehen; eine im Mai 1995 nachgeschobene Direktive brachte keine befriedigende Lösung. Die Bürgermeister legten nur nach und nach Berichte vor, 1996 waren es 40 Prozent, 1999 immerhin schon 76 Prozent. Nach wie vor sehen sich die Kommunen weitgehend außerstande, den Unternehmen mit der benötigten Kompetenz zu begegnen. Die staatlicherseits zuständige Wasserdirektion des Umweltministeriums äußerte offen Zweifel, dass das Berichtswesen seine Ziele erreicht (Assemblée nationale 2001: 28).

Die im Wassergesetz von 1992 vorgesehenen Wassergemeinschaften kamen in ganz Frankreich nicht zustande, ebenso wenig die im gleichen Jahr im Gesetz zur Reform der öffentlichen Verwaltung stipulierten kommunalen Beratungsgremien. Im Februar 2002 versucht das Gesetz über die Demokratie der Nähe (*loi relative à la démocratie de proximité*) sie zumindest in Gemeinden von über 10 000 EinwohnerInnen verbindlich zu machen. Zugleich sieht es als weiteres Basisgremium in Kommunen von über 20 000 EinwohnerInnen Quartiersräte (*conseils de quartier*) vor, die sich je zur Hälfte aus GemeinderätInnen und BürgerInnen bzw. BürgerverbandsvertreterInnen zusammensetzen. Sie sollen zweimal im Jahr vom Bürgermeister einberufen werden und das Quartier betreffende Fragen mit ihm diskutieren (www.assemblée-nat.fr).

1998 wurde mit Blick auf die Vorgaben der Europäischen Union von der damaligen Regierung ein **neues Wassergesetz** eingebracht, das nach einem umfangreichen öffentlichen Konsultationsprozess im Januar 2001 von der Nationalversammlung in erster Lesung angenommen, indes nach dem Regierungswechsel im August 2002 zurückgezogen wurde. Neben umweltrelevanten und finanztechnischen Maßnahmen sah es eine Regellaufzeit der Pachtverträge von maximal 12 Jahren vor, eine Stärkung der lokalen Beratungsgremien, erweiterte Verbraucherrechte einschließlich des Verbots der Sperrung von Wasseranschlüssen, und die Einrichtung einer Regulierungsinstanz, den Hohen Rat für öffentliche Dienstleistungen im Bereich der Wasserver- und -entsorgung (*Haut conseil des services public d'eau et d'assainissement*).

Der erneut eingeleitete Gesetzgebungsprozess, der sich nun explizit auf die Umsetzung der europäischen Wasserdirektive vom 23.10.2000 beruft, vollzieht sich unter der Ägide einer Nationalen Kommission der Öffentlichen Debatte (*Commission nationale du débat public*) via einer in drei Stufen geführten nationalen Debatte – zwischen den beteiligten organisatorisch gefassten Akteuren, mit den diversen Gremienvertretern (per Internet) und schließlich auf parlamentarischer Ebene. Das Gesetzesvorhaben umfasst die Themen Qualität und Preis des Wassers, neue Finanzierungsmodi für kommunale Instandhaltungsinvestitionen und Reorganisation der Beziehung zwischen den Gemeinden und den Strukturen von sowohl Flusseinzugsgebieten als auch Verwaltung, wobei der Departmentebene größere Bedeutung zukommen soll (Assemblée nationale 2003: 3 ff.). Das Gesetz ist am 22. März 2005 vom Kabinett verabschiedet worden.

4.2.2.2 Wissensmanagement

Das Kompetenzgefälle zwischen kommunaler Verwaltung und Konzernen ist nicht nur strukturell ein gravierendes Problem, es wächst in dem Maße, indem die Gemeinden ei-

ner tatsächlichen Kontrolle ihrer Auftragnehmer entwöhnt sind. Der Bürgermeisterverband selber beklagt eine mangelnde „Kultur der Kontrolle“ (Assemblée nationale 2003: 36). Von der Sache her verlagerte sich der Fokus der Aufmerksamkeit in der zweiten Hälfte der 90er-Jahre von der Schwierigkeit, die finanziellen Kalkulationen der Versorgungsgesellschaften interventionsfähig zu durchschauen, zu ökologischen Problemlagen und v.a. zu der Frage, wie die notwendigen Instandhaltungsinvestitionen zu finanzieren und zu managen sind und welcher Wissensressourcen es bedarf, um die richtigen Entscheidungen zu fällen.

Die Kommunen können sich in technischen Fragen Unterstützung von den auf Départementebene angesiedelten Fachverwaltungen holen, und in 80 Prozent der Fälle tun sie das in der einen oder anderen Weise auch. In finanziellen Fragen wenden sie sich häufig an die regionalen Rechnungshöfe (ibid 125). Beide allerdings sind vom System her als Kontrollinstanzen konzipiert, und insofern liegt es nicht auf der Hand, sich in anderen als handwerklich beantwortbaren Fragen an sie zu wenden. Einige ziehen Consulting Büros heran, deren Unabhängigkeit von den Konzernen indes in Frage gestellt wird (ibid 80).

Die Möglichkeit der Kommunen, Vertragsverletzungen zu erkennen und aufzudecken und zum Anlass von Neuverhandlungen zu machen, ist somit begrenzt. 1999 war dies nur bei fünf Prozent der laufenden Verträge der Fall (ibid 130), in denen allerdings im Schnitt eine Preisreduktion von neun Prozent erwirkt werden konnte (ibid 23). Noch schwieriger stellt sich die Rückkehr zum Eigenbetrieb dar. Die Konzerne selber machen keinen Hehl daraus, dass ihnen Pachtverträge vom Typ *concession* am liebsten sind („nous permet de nous exprimer le mieux“, ibid 150), und betrachten diese Strategie als eine ernstzunehmende Konkurrenz, die im Übrigen mangels technischer Kompetenz auf Seiten der Kommunen absehbar mit einem Verlust an Effizienz bezahlt werde (ibid 147).

Genau hier setzt der Service Public 2000 an. 1996 gemeinsam von dem Verband französischer Bürgermeister (*Association des maires de France*, AMF) und der Nationalen Föderation von Kommunen mit Pachtverträgen und Eigenbetrieb (*Fédération nationale des collectivités concédantes et régies*, FNCCR) ins Leben gerufen, versteht sich Service Public 2000 als eine ausschließlich im öffentlichen Dienstleistungssektor tätige Consulting, die prinzipiell nicht für den Privatsektor arbeitet. Mit einem festen Mitarbeiterstab von ungefähr 15 Fachleuten (und einer rein männlich besetzten Leitungsgruppe) bietet Service Public 2000 Beratung in einem breiten Spektrum von finanziellen, technologischen, ökologischen und juristischen Fragen an sowie Fortbildung für kommunale Entscheidungsträger und Personal. Der Honorarsatz lag 2001 wettbewerbskonform bei umgerechnet 2 000 DM pro Tag. Das Interventionsfeld von Service Public 2000 betrifft ausschließlich die Verhandlungsphase von Verträgen, nicht die Implementierung. Ihre Beratungs- und Fortbildungstätigkeit beläuft sich bislang auf 600 Einsätze, das sind ca 60 im Jahr, davon über 50 Prozent im Wassersektor (www.sp2000.asso.fr). Über die fachliche Qualifizierung vis-à-vis den Unternehmen hinaus will Service Public 2000 eine Verbesserung der Kommunikationsfähigkeit der vertragsverhandelnden Politiker mit ihren Gemeinden erzielen.

Die konstituierenden Verbände von Service Public 2000 haben für die Bürgermeister Handreichungen zum Zwecke der Verhandlungsführung erarbeitet und einen Kanon von

Indikatoren (Benchmarking) vorgelegt, auf dessen verbindliche Aufnahme in das neue Wassergesetz sie hinwirken (Guérin-Schneider 2002). In direkter personeller Verknüpfung mit Service Public 2000 sind zwei weitere Consultings tätig, der Expertenverband für Pachtverträge (*Association pour l'expertise des Concessions*, AEC) und das bei der Nationalen Landwirtschaftsschule für Wasser- und Waldwirtschaft (*Ecole nationale du génie rural des Eaux et des forêts*, ENGREF) angesiedelte Managementlabor für Wasser und Abwasser (*Laboratoire gestion de l'eau et de l'assainissement*).

Über das Beratungsfeld Verhandlungskompetenz hinaus, bemüht Service Public 2000 sich systematisch, der Option des Eigenbetriebs wieder mehr Raum zu verschaffen und die Kommunen in diese Richtung zu ermutigen und zu befähigen. In seiner Studie von 1997 bescheinigte der Rechnungshof dem Modus Eigenbetrieb ganz erhebliche Mängel. Die Liste umfasst Überausstattung mit zudem schlecht ausgebildetem Personal, systematische Vernachlässigung des Netzes, viel zu rascher Griff in die Gemeindekasse bei Vernachlässigung des gesetzlich vorgeschriebenen separat auszuweisenden Wasserhaushalts, faktische Abwesenheit lokaler Konsultations- geschweige denn Kontrollmechanismen, wenig tragfähige Ausgangserhebungen, fehldimensionierte technische Lösungen und so gut wie keine Kostenkontrolle (Cour des comptes 1997). Service Public 2000 räumt die Mängel und Schwächen zwar ein, hält aber gleichwohl in Verbindung mit seiner Qualifizierungsoffensive an der von ihm bevorzugten Option Eigenbetrieb fest. Hier deckt sich das politische Interesse von Service Public 2000 mit der Position von attac Frankreich, das umfangreiche Argumentationshilfen und v.a. auch detaillierte handlungsorientierte Leitfäden für NutzerInnen, BürgerInnen, Abgeordnete und Bürgermeister zur „Wiedereroberung öffentlicher Daseinsvorsorge“ (www.france.attac.org) zur Verfügung stellt und ebenfalls an Bürgermeister adressierte Fortbildungskurse anbietet. Im Umweltbereich engagierte Wissenschaftlervverbände wie die *Association internationale de technicians, experts et chercheurs*, AITEC und die Ende 2001 ins Leben gerufene französische Sektion des Alternativen Weltwasserforums ACME (*Association pour le contrat Mondial de l'eau*) fordern ihrerseits eine Re-Kommunalisierung der Wasserversorgung. Im parteipolitischen Spektrum Frankreichs ist es lediglich die Partei der Grünen, die sich diese Forderung zu Eigen gemacht hat.

4.2.2.3 Regulierungsinstanz

Im derzeitigen französischen System ist nahezu die gesamte Kontrolle der Wassergesellschaften in den mit den Kommunen ausgehandelten Verträgen begründet und ruht auf den Schultern der Kommunen. Regulierungsfunktionen werden bestenfalls, allerdings ex post, von den regionalen Rechnungshöfen und, wenig kohärent, qua Gesetzgebung bzw. Rechtssprechung (Pezon 2002) und interministerieller Koordination wahrgenommen und erfolgen im Übrigen über Mechanismen politischer Opportunität, professioneller Reputation und oligopolistischer Marktstrukturen.

„This way of ‚regulating‘, of course, overestimates citizens’ and consumer control mechanisms and initiatives linked to their satisfaction or dissatisfaction with service provision. Indeed, ... the French system of utility management is thus founded on the as-

sumption that silence indicates consent, i.e. that consumers are satisfied with a service if they do not vote against it a municipal level.“ (Finger/Allouche 2002: 196)

Während aus dem gesellschaftlichen Bereich auf Qualifizierungsprozesse und die Bereitstellung analytischer Hilfsinstrumente gesetzt wird, zielen die Vorschläge staatlicher Strukturen auf die Einrichtung einer nationalen Regulierungsinstanz. In seinem viel zitierten Gutachten vom Januar 1997 beklagt der Rechnungshof den Mangel an Transparenz und an Vergleiche ermöglichenden Informationen und sieht hierin einen wesentlichen Grund für die geringen Kontrollanstrengungen der Kommunen (Cour des comptes 1997). In dem 1998 eingebrachten Gesetzesentwurf wird dieser Gedanke aufgenommen und seinerseits vom dem Büro des Premierministers zugeordneten Hohen Rat für den öffentlichen Sektor (*Haut conseil du secteur public*) vom Profil her genauer umrissen und argumentiert (Haut Conseil 1999: 18 ff.).

Es ist mithin an die Einrichtung eines „Hohen Rates für öffentliche Dienstleistungen im Wasser- und Abwasserbereich“ (*Haut conseil des services public d'eau et d'assainissement*) gedacht, dessen Mandat im wesentlichen im Ausgleich der Schwächen der Kommunen bzw. der fragmentierten Verwaltungsstruktur besteht. Das Pachtsystem soll keinesfalls in Frage gestellt, wohl aber ein Weg gefunden werden, der „weder autoritäre Regulierung à la England noch Selbst-Regulierung“ (Übers. CvB, ibid 21) darstellt und den Staat in die Rolle eines Moderators einrückt. Das gegenwärtige System der Selbst-Regulierung könne, so die Argumentation, nur dann funktionieren, wenn der Auftraggeber auch über die Fähigkeit verfügt, den Auftragnehmer zu kontrollieren. Dies hingegen sei aufgrund des faktischen Wissensmonopols der Unternehmen bei weitem nicht der Fall. Und somit „handelt es sich nicht um eine prinzipielle, sondern eine faktische Frage: Welches Gegengewicht muss die öffentliche Gewalt schaffen, um angesichts einer derzeit die Auftragnehmer im Übermaß begünstigenden Situation ein zufriedenstellendes Gleichgewicht wiederherzustellen“ (Übers. CvB, ibid 23)?

Die Stärkung bzw. überhaupt Konstituierung der lokalen Beratungsgremien und die Qualifizierungsangebote von Service Public 2000 seien schön und gut, aber völlig unzureichend. Benötigt werde eine nationale Struktur, deren Aufgabe im Wesentlichen im Bereich des Informationsmanagement liegt. Der Hohe Rat für öffentliche Dienstleistungen im Wasser- und Abwasserbereich soll auf nationaler Ebene Informationen sammeln, analysieren, aufbereiten, auf Anfrage zur Verfügung stellen, ggf. auch mit Empfehlungen und der Bereitschaft zu Konsultationen verbinden. Darüber hinaus soll er Indikatoren und Modellkalkulationen, -verträge, -verhandlungsstrategien u.ä. entwickeln und den Kommunen die Vorteile von Zusammenschlüssen vor Augen führen. Parallel dazu sind die Instrumente der Wettbewerbskontrolle verstärkt zur Anwendung zu bringen.

Über diese in der Gesetzesvorlage enthaltenden Regelungen hinaus empfiehlt der Hohe Rat für den öffentlichen Sektor eine mit hoheitlichen Funktionen ausgestattete Behörde, die vom Parlament einzusetzen ist und der somit ebenso demokratische Legitimität zu eigen ist wie den offenbar wenig funktionstüchtigen Strukturen kommunaler Demokratie. Die Regulationsbehörde soll über ein rechtskräftiges Normsetzungsrecht verfügen sowie über umfangreiche Investigations- und Kontrollrechte. Ihre Befugnisse sollen bis zur Aus-

sprache gerichtlicher Verfügungen und der Aufhebung unkorrekter Verträge reichen und ihre Grenze lediglich bei der unmittelbaren Strafverfolgung finden.

Umweltministerium wie auch Kartellamt indes haben sich gegen die Ausstattung der Regulierungsinstanz mit Hoheitsbefugnissen und für die Beschränkung auf den Bereich des Informationsmanagement und der Transparenzsicherung ausgesprochen (Assemblée nationale 2001: 118 f.; 190 f.). Umfassendere Rechte, insbesondere die Kontrolle der Pachtverträge, stellen, so das Ministerium, einen Eingriff in die Vertragsfreiheit dar. Es zeichnet sich nicht ab, dass das neue Gesetzesvorhaben der Lösung einer mit Interventionsrechten ausgestatteten Behörde zuneigt.

4.3 Bewertung

4.3.1 Demokratietheoretische Aspekte

Ein Teil der Reformbemühungen in der französischen Wasserwirtschaft ist von dem Bemühen gekennzeichnet, eine handhabbare Ordnung in die fragmentierte Institutionenlandschaft zu bringen und die unterschiedlichen Eigenlogiken auf eine gemeinsame sozial- und umweltpolitische Effizienzlogik hin zu orientieren, und dies nicht zuletzt unter dem Zwang, sich in die europäischen Vorgaben einzufügen (Swyngedouw u.a. 2002: 17 f.). Ein ganz erheblicher weiterer Teil ist von der Zielsetzung geleitet, die formal hoch demokratischen Entscheidungsstrukturen aus der Virtualität zu holen und ihnen realen Gehalt zu geben. Dabei wird bemerkenswerterweise kaum das Instrumentarium der Kartellaufsicht in Anspruch genommen, sondern der vorrangige Ansatzpunkt ist die Beziehung zwischen Wassergesellschaften und Kommunen. Was nun die auf die Kommunen gerichteten Strategien betrifft, die in der Beziehung zu den Konzernen gegebenen Asymmetrien zu reduzieren, so sind sie offenbar von sehr beschränkter Wirkungskraft. Der überwiegende Anteil der Maßnahmen, die dazu beitragen sollen, die Kommunen zu kompetenten, verhandlungs- und durchsetzungsfähigen Gegenübern der Konzerne zu qualifizieren, hat nicht sonderlich gegriffen. „Die lokale Demokratie ist aufgesogen (*phagocytée*) von einem System, das die reale Macht den Unternehmen übergibt, die aus der Undurchsichtigkeit ein Instrument ihrer Macht gemacht haben.“ (Übers. CvB, *ibid* 11)

Die bürgerschaftliche Beziehung zwischen den Gemeindemitgliedern und ihren gewählten RepräsentantInnen ist offenbar nicht in der Lage, Wasserver- und -entsorgung tatsächlich steuernd im Griff zu haben. Die durchschnittliche Wahlbeteiligung auf Kommunalebene liegt bei um die 60 Prozent. Außer in eklatanten, von konzernkritischer Seite politisierten Fällen gelingt es offenbar kaum, Missstände im Wassersektor zum Gegenstand der bürgerschaftlichen Mobilisierung zu machen. Die zusätzlichen, von verschiedenen Gesetzen vorgesehenen, auf unmittelbarer Gemeindeebene einzurichtenden Beratungsgremien zur Bereitstellung öffentlicher Infrastrukturleistungen im Allgemeinen (*commissions consultatives*) oder im Wassersektor im Besonderen (*communautés locales de l'eau et de l'assainissement*) sind erst gar nicht zustande gekommen. Der Hohe Rat für den öffentlichen Sektor bemerkt trocken, dass der Informationsstand von BürgerInnen und VerbraucherInnen kaum zufriedenstellend sein kann, wenn es der kommunalen Verantwortungsträger nicht ist (Haut conseil 1999: 23). Auch dort, wo die Wasserversorgung im Ei-

genbetrieb erfolgt, werden in den meisten Fällen die gesetzlich vorgeschriebenen Informations- und Konsultationsschritte ohne erkennbaren Protest der BürgelInner/VerbraucherInnen ignoriert. Die Wasserfrage stellt, so resümiert der Bericht, eine enorme Herausforderung an die lokale Demokratie dar. Die Kluft zwischen Prinzipien und Realität sei erheblich; dass die lokalen RepräsentantInnen die Dinge im Griff haben, erst noch zu beweisen und der Einbezug der VerbrauchelInnen durch Informationen überhaupt erst zu erfinden (ibid 11).

Was Verbraucherorganisationen betrifft, so sind derzeit ca. 20 auf nationaler Ebene tätig. Gemeinsam mit Umweltorganisationen stehen ihnen Sitze in den unterschiedlichsten Ebenen von Beratungs- und Entscheidungsgremien zu. Ihr faktischer Einfluss im Wassersektor scheint nicht sehr groß. Aus der Perspektive des Wirtschaftsministeriums werden die Verbraucherorganisationen als unstabil und schwach und keinesfalls eine Gegenmacht darstellend bezeichnet (ibid 128). Zudem seien sie stark zerstritten und nur in zugespitzten Krisensituationen, wie z.B. der BSE-Krise, zu gemeinsamen Stellungnahmen in der Lage. „Es muss konstatiert werden: die Verbraucher sind in der Wasserdiskussion so gut wie nicht präsent.“ (Übers. CvB, ibid) Die nationale Verbraucherorganisation selber sieht das nicht sehr viel anders und gesteht die Existenz von „Alibi-Verbrauchern“ in Beratungsgremien durchaus ein. Was indes die lokale Ebene betrifft, so weist sie daraufhin, dass es den Verbraucherorganisationen schwerlich möglich sei, in 36 000 Kommunen kompetent präsent zu sein, zumal sie an eine aktive Verbrauchererziehung im Umgang mit Wasser kaum anknüpfen können. Bei Kommunalverbänden sei es schon leichter, gemeinsam mit Umweltverbänden auf die Meinungsbildung der gewählten GemeindevertreterInnen Einfluss zu nehmen (ibid 74). In der jüngeren Gesetzesinitiative mit der ins Auge gefassten Stärkung der Ebene der Départements ist die Einrichtung von „Kompetenzstäben“ (*pôles de compétence*) angedacht, in denen Verbraucherverbände möglicherweise einen geeigneten Ansatzpunkt finden könnten.

4.3.2 Genderaspekte

Deutlich vernehmbarer noch als im Fall von England ist in Frankreich das geschlechterpolitische Schweigen. Die kritischen Texte von z.B. PSIRU, ACME oder attac nehmen vorrangig die Konzerne ins Visier und analysieren deren Verflechtungen und Strategien. Sie tun dies z.T. höchst detailliert, differenzieren jedoch die sozialen Folgen von Tarifstrukturen, Versorgungssicherheit oder umweltbezogenen Problemlagen genderanalytisch nicht weiter aus. Die ansonsten überaus informativen Anhörungen und Berichte von Nationalversammlung, Rechnungshof und Hohem Rat für den öffentlichen Sektor gehen über die Begriffe Bürger, Verbraucher und Nutzer nicht hinaus, Frauen und Männer kommen nicht vor. Stellungnahmen von Frauenorganisationen sind zumindest im Wege der *desk study* nicht auszumachen.

5 Privatisierungsformen und Partizipation in der Wasserversorgung im Vergleich

5.1 Öffentliche Daseinsvorsorge und Partizipation

Die aus der europäischen Sozial- und Verfassungsgeschichte herausgewachsene Verantwortung des Staates für die Grundanliegen öffentlicher Daseinsvorsorge ist in ihren Kernbestandteilen weltweit zu einem tragenden Pfeiler des Verständnisses von Staatlichkeit und der Beziehung zwischen dem Steuerstaat und seinen BürgerInnen geworden. Im Bereich der Trinkwasserversorgung waren es, wiederum weltweit, zunächst vorrangig gesundheitspolitische Gründe, die zur Herausbildung der in der Regel auf kommunaler Ebene ins Werk gesetzten staatlichen Prärogative führten. Mit der Entfaltung des Sozialstaatsgedanken rückten dann Wasserver- und -entsorgung als Teil der Grundversorgung unmittelbar in den Bereich staatlicher und auch staatlich zu erbringender Dienstleistungen ein. Die in jüngeren Jahrzehnten vollzogene Wende zur systematischen Bevorzugung marktvermittelter Allokationsmechanismen an Stelle von unmittelbar aus dem politischen Raum heraus gesteuerter Deckung des Bedarfs an öffentlicher Daseinsvorsorge wirft sehr grundsätzliche Fragen auf.

Die Privatisierung von Leistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge, im hier diskutierten Fall der Wasserversorgung, ist im Rahmen des gegenwärtig dominierenden Verständnisses von Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik staatlicherseits verbunden mit der Erwartung von Entlastung des öffentlichen Haushalts und Steigerung der Effizienz der Leistungserbringung. Auf Seiten der Unternehmen schiebt sich die schwer hintergehbare Erwartung marktangemessener Gewinne als wesentliche handlungsbestimmende Logik in das Versorgungsgeschehen. Aus demokratietheoretischer wie auch praktischer Perspektive ist also „die Frage nach den Mindestvorgaben für die Privatisierung kommunaler Aufgaben“ (Libbe u.a. 2004: 9) zu stellen, verbunden natürlich mit der nach den geeigneten Organisationsformen. Auch dieses sind Fragen von weltweiter Gültigkeit.

Es ist hier nicht der Ort und der Raum, dem inhaltlichen und gesellschaftlichen Formwandel von Partizipation weitergreifend nachzugehen. Generell gilt, dass es auch im vorrangig sozialstaatlich verfassten Staat nachdrückliche Bemühungen gab um Bürgerbeteiligung und partizipative Strukturen, die das Modell der parlamentarischen Demokratie ergänzen und vertiefen. In den Entwicklungsländern kam der Mobilisierung zur Partizipation noch eine besondere Funktion im Rahmen von Gesellschaftsbildung (*nation-building*) und Konfrontation autoritärer Regime zu. Mit zunehmender Selbstpositionierung von Staaten und Gemeinden als konzerngeeigneter Standort im Globalisierungswettbewerb verengen sich die Räume bürgerschaftlicher Debatte und Gestaltung dramatisch. Die kollektiven Lebensumstände aktiv steuernd in einen Begriff von demokratisch ermitteltem Gemeinwohl einzubetten, wird immer schwieriger. Zudem – das ist möglicherweise von nicht weniger großer Bedeutung und macht sich im Wassersektor sehr deutlich geltend – führen die ökonomische, technologische und organisatorische Komplexität der Versorgung die kommunalen Beratungs- und Entscheidungsstrukturen an die Grenze ihrer Leistungsfähigkeit bzw. darüber hinaus.

In dieser Situation wird von Partizipation in ihren eingangs diskutierten unterschiedlichen Graden von Dichte und Tiefe zum einen eine Rückgewinnung des gefährdeten oder gar beschädigten Bürgerstatus erwartet und, angesichts der systematischen Grenzen parlamentarischer Mechanismen, die Installierung einer zusätzlichen Ebene von Rechenschaftslegung. Zum anderen sind mit Partizipation aber immer auch Erwartungen in Bezug auf Akzeptanz und Effizienzsteigerung verbunden. Das ist in den Entwicklungsländern besonders deutlich, gilt aber auch für die Industrieländer. In dieser Janusköpfigkeit enthält Partizipation zwar das Potenzial zu einer „expanded vision of the public arena“ (Cornwall 2002: 50). Sie ist jedoch zugleich immer Teil „situierter Praxisformen“ (ibid 51); ihr realer sozialer und politischer Gehalt kann sich nach Ort und Zeit äußerst unterschiedlich ausnehmen.

5.2 Grenzen des Vergleichs

Unter der Perspektive des Auffindens strategisch einsetzbarer Gemeinsamkeiten ist ein Vergleich zwischen Partizipationsansätzen im Wassersektor in Entwicklungs- und Industrieländern mangels vergleichbarer gesellschaftlicher und z.T. auch technischer Strukturen wenig ertragreich. Das mag in gewisser Weise auch für die historisch wie politisch hochgradig pfadabhängigen Organisationsformen des Wassersektors in England/Wales und Frankreich gelten. Der Vergleich kann aber sehr wohl der Akzentuierung der Unterschiede dienen und von daher, ggf. über die Identifizierung gemeinsamer Problemlagen, dem handlungsorientierten Nachdenken dienlich sein. In dieser Weise wird im Folgenden zunächst zwischen Entwicklungs- und Industrieländern im Allgemeinen, dann zwischen England/Wales und Frankreich im Besonderen verglichen, um über das Notieren wesentlicher Ergebnisse zu der Skizzierung einer an bundesrepublikanische Akteure gerichtete Empfehlung zu gelangen.

5.2.1 Vergleich zwischen Entwicklungs- und Industrieländern

Der Zugang zu sauberem Trinkwasser und die Verfügbarkeit landwirtschaftlichen Nutzwassers sind einer der Grundpfeiler von Modernisierung und Armutsbekämpfung in Entwicklungsländern. In den im Jahr 2000 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen verabschiedeten Millennium Development Goals kommt Zugang zu sauberem Trinkwasser herausragende Bedeutung zu. In der großen Mehrheit der Entwicklungsländer ist der Zugang zweispurig organisiert. Netzgebundene Wasserver- und -entsorgung mit Anschlüssen an private Haushalte sind im Großen und Ganzen den in den Modernisierungsprozess positiv integrierten Mittel- und Oberschicht sowie öffentlichen Einrichtungen und größeren Betrieben vorbehalten. Sie folgt annähernd den gleichen technischen und administrativen Regeln und unterliegt vom Prinzip her ähnlichen, gesetzlich normierten Qualitätsstandards wie in den entwickelten Industrieländern und einem im Einzelnen sehr unterschiedlich entfalteten Verbraucherschutz.

Direkte Partizipationsstrukturen adressieren ausschließlich Armutsschichten, deren Wasserbedarf nicht in infrastrukturell an das Ver- und -entsorgungsnetz angeschlossenen Häusern oder Wohnungen gedeckt wird, sondern in Städten an räumlich öffentlichen

Zapfstellen und im ländlichen Bereich an Brunnen. Hier hat sich in den begründenden Argumentationen wie in der Praxis entwicklungspolitischer Unterstützung im Lauf der Jahrzehnte ein radikaler Wandel vollzogen. In den 60er- und 70er-Jahren galt der unentgeltliche Zugang zu subventioniertem Wasser als entwicklungspolitische Leistung, die von den Regierungen der Entwicklungsländer zu erbringen und von den Entwicklungsfinanziers der Industrieländer zu unterstützen ist. Die neo-liberale Wende in Entwicklungsdiskurs und -praxis der 80er-Jahre führte unter Hinweis auf die budgetäre Priorität der Schuldentilgung das Prinzip der Kostenbeteiligung (*cost-sharing*) ein, ließ aber noch immer armutsbezogene Quersubventionierungen zu. Seit den 90er-Jahren gilt auch in den Entwicklungsländern das Prinzip der Kostendeckung

Partizipationsmodelle haben jede Phase von Wasserpolitik begleitet. In den 70er-Jahren richteten sich partizipative Anstrengungen eher auf den ländlichen Bereich. Hier dienten sie in Form von Wasserkomitees zunächst der Mobilisierung von Eigeninteresse am sorglichen Umgang mit der Wasserstelle im Dienste von deren Erhalt sowie der Gesundheit der Bevölkerung. Darüber hinaus engagierten sich vor allem NRO im Aufbau partizipativer Strukturen in der Hoffnung, die an der Ressource Wasser geleistete Mobilisierung in andere Bereiche des öffentlichen Interesses, ggf. auch in den politischen Raum selber hinein tragen zu können. In den 80er-Jahren etablierte sich der Gedanke der Selbsthilfe in der Entwicklungspolitik, der lokale, häufig traditionale Elemente von gemeinschaftlicher Tätigkeit in Hybridformen von Partizipation umzulenken und in die Politik der Kostenbeteiligung einzufügen suchte. Die 90er- und folgenden Jahre mit dem Prinzip der Vollkostendeckung knüpfen an diese Phase an, akzentuieren indes stärker den Gedanken von *ownership*, also der Aneignung externer oder regierungsvermittelter Interventionsleistungen. Partizipation mit temporären (physische Tätigkeiten) oder fest installierten (Wasserkomitee) Strukturen organisiert dann *ownership* mit den vorrangigen Äußerungsformen von effizienter, kostengünstiger Wartung der Wasserstellen und v.a. Zahlungsbereitschaft.

Die jüngeren, an den Strukturen des städtischen informellen Sektors ansetzenden entwicklungspolitischen Anstrengungen folgen ähnlichen Strategien. Dort wo aktive, im städtischen Bereich angesiedelte Partizipationsstrukturen netzgebundene Systeme (z.B. Cochabamba, Porto Alegre) erfassen, geschieht dies in der Regel auf dem Hintergrund spezifischer lokaler Konfliktkonstellationen und -dynamiken. Aus deren institutionellen Sediementierungen ist im Einzelnen aber durchaus zu lernen, wie dies z.B. beim Bürgerhaushalt von Porto Alegre verschiedenenorts der Fall ist.

Die entwicklungspolitische Partizipationsdebatte fokussiert mithin im Wesentlichen auf soziale Inklusion. Im Lauf der Jahrzehnte ist diese strategische Orientierung in signifikanten Unterschieden im Sinne von *framing* politisch gerahmt, argumentiert und implementiert. Sie bewegt sich aber durchgehend im Kontext von Strategien der Armutsminderung und sucht eine wie immer geartete Verbindung herzustellen zwischen entwicklungsrelevanten Leistungen und den von Modernisierungs- und Wohlstandseffekten Abgeschnittenen. Auf höherer Ebene angesiedelte Partizipationsmodelle im Bereich der Wasserversorgung, die von größerer Komplexität und höheren Anforderungen an Fachkenntnisse gekennzeichnet sind, werden sehr viel seltener diskutiert und dann eher als mit geringerer Brisanz ausgestattete Aspekte von Dezentralisierung und Demokratisierung angesprochen. Es

sind v.a. die NRO, die im Rahmen ihrer Kritik an der Privatisierung von Leistungen der Daseinsvorsorge im Allgemeinen und von Wasser im Besonderen auch dieser Ebene politisch mobilisierende Bedeutung zusprechen.

In den Industrieländern hingegen wird Partizipation im Wassersektor a priori im Kontext demokratietheoretischer Erörterungen sowie der Debatte um die Privatisierung der öffentlichen Daseinsvorsorge und der aktivierenden Bürgerkommune als Gegenbewegung zur Bedrohung bürgerschaftlicher Entscheidungsrechte ins Spiel gebracht. Die zentrale Frage lautet hier: Ist mit der Privatisierung von Wasserver- und -entsorgung ein tatsächlicher Verlust an demokratischer Steuerung verbunden, und welche Modalitäten und Einrichtungen wie z.B. auch solche des Verbraucherschutzes können ein zufriedenstellendes funktionales Äquivalent darstellen? Insofern Armutsbezüge hergestellt werden, geschieht dies im Wege von gesetzlichen Sicherungen vor Wassersperrungen oder sozialstaatlichen Umverteilungsmechanismen.

5.2.2 Vergleich zwischen Industrieländern: England/Wales und Frankreich

Im Rahmen ihrer sehr unterschiedlichen Organisationsformen der Wasserversorgung ist den beiden Ländern zunächst einmal gemeinsam ein relativ ähnlicher Rhythmus von Problemwahrnehmung und -bearbeitung: Ende der 80er-Jahre ging der Investitionsvorrat zur Neige, umfangreiche Neuinvestitionen gerieten an die Grenzen der öffentlichen Haushalte, Privatisierung schien die Lösung zu bieten. In beiden Ländern ist auch die, allerdings sehr verschieden gestaltete, Privatisierung mit Unbehagen und politischem Unmut verbunden, der am Steigen des Wasserpreises, an hohen Unternehmensgewinnen und Dividenden und an Korruptionsfällen sein Artikulationsmaterial findet. In der zweiten Hälfte der 90er Jahre treten umweltbezogene Argumente in den Vordergrund, zum einen aus Gründen häufiger Leckagen oder unzureichend geregelter, aus dem Landwirtschaftssektor kommender Wasserbelastungen, zum anderen mit Blick auf die Vorgaben der EU-Direktiven.

Es lässt sich auch noch eine gewisse, wenngleich politisch-ökonomisch gänzlich anders gestaltete Ähnlichkeit hinsichtlich des Wassermarkts feststellen, die in der Natur des Gutes Wasser begründet ist. Ein individueller Wechsel zu einem alternativen Anbieter lässt sich nur schwer realisieren, ein realer, am Markt ausgetragener Wettbewerb ist daher kaum möglich. In England/Wales mit seiner Organisationsform privater Monopolgebiete tritt hier die zunehmend verfeinerte *yard stick competition* des ökonomischen Regulators Ofwat auf den Plan. In Frankreich ermöglicht die Rechtskonstruktion der Pacht zwar eine gewisse Flexibilität der Kommunen bei der Wahl der Organisationsform der Wasserversorgung, faktisch sind die Kommunen aber mit einer hochgradig oligopolistischen Marktstruktur und kaum zu bewältigenden Ungleichgewichten konfrontiert. Erst in jüngerer Zeit gibt es Versuche, ihnen durch Indikatoren Leistungsvergleiche ermöglichende Instrumente an die Hand zu geben.

Die in beiden Ländern eingesetzten Kontrollinstrumente unterscheiden sich erheblich. In England/Wales ist ein interventionsberechtigtes und sanktionsbewehrtes Regulierungssystem installiert, das insbesondere mit dem ökonomischen Regulator Ofwat ein sich ver-

dichtendendes Netz an Auflagen und Kontrollen ins Werk gesetzt hat. Zu dieser Entwicklung haben die Politisierung von Wasserpreis und -qualität und die intendierte politische Demonstration von Kundenfreundlichkeit wie bürgerschaftlichen Leistungsfähigkeit des so genannten Dritten Weges von New Labour erheblich beigetragen. In Frankreich hingegen lastet der ganz überwiegende Teil der Unternehmenskontrolle auf den auftraggebenden Kommunen. Außerhalb der gesetzlichen Rahmenbedingungen und der ex-post stattfindenden Kontrolle der Rechnungshöfe liegen die Bezugspunkte der Kontrolle in den ausgehandelten Verträgen selber, ein – bedenkt man die Asymmetrie zwischen den vertrags-schließenden Parteien – prekärer Ort.

Das Wissensmanagement in beiden Systemen unterscheidet sich erheblich. Im englischen System steht den Versorgungsunternehmen mit den drei Regulierungsinstanzen und dem integrierten, bzw. demnächst autonom organisierten sektoralen Verbraucherschutz eine Doppelstruktur von professioneller Fachaufsicht und fachkompetentem ehrenamtlichen Engagement gegenüber. Die hohe Regelungsichte erzwingt kontinuierliche Kommunikation, einen hohen Grad von Information und Konsultation und trägt zur Akkumulation von relativ umfangreicher Sektorkompetenz bei. Im französischen System stehen die Kommunen mit all ihrer bis ins Haftungs- und Strafrecht reichenden Zuständigkeit Konzernen gegenüber, denen sie in nahezu jeder Hinsicht an Kompetenz unterlegen sind. Die Kommunen können sich fachliche Unterstützung bei der ministeriellen Verwaltung, bei Consultings, bei Service Public 2000 oder politisch engagierten Bewegungen wie z.B. attac holen. Gleichwohl ist ihre systemische Unterlegenheit ein wiederkehrendes Thema in der französischen Debatte. Ungeachtet der beträchtlichen Unterschiede im Wissensmanagement gilt indes für beide Systeme, dass aus der Perspektive von VerbraucherInnen und Verbraucherschutz die von den Wasserversorgungsunternehmen zugänglich gemachten Daten in hohem Maße undurchdringlich sind und die Handlungstüchtigkeit von Partizipationsstrukturen empfindlich einschränken.

Auch die Anbindung der Wasserversorgung an lokale bürgerschaftliche Strukturen weist große Differenzen auf. Schon 1974 erfolgte in England/Wales die Herauslösung der Wasserversorgung aus dem Verantwortungsbereich der Gemeindeverwaltungen in eine Struktur, die nicht unmittelbar demokratischer Legitimierung und Rechenschaftslegung unterliegt und als „preserve of a techno-scientific and managerial elite“ (Castro u.a. 2003: 287) beschrieben wurde. Demgegenüber liegt in Frankreich die politische Zuständigkeit direkt in den Händen demokratisch legitimer Verantwortlicher auf Gemeindeebene. Allem Anschein nach liegt sie dort aber materiell erschlagend schwergewichtig und dem Anspruch lokaler Selbstverwaltung und -gestaltung der unmittelbaren kollektiven Lebensverhältnisse nicht eben förderlich.

5.3 Bewertung

5.3.1 Genderaspekte

Die vorangegangenen Erörterungen der Partizipationsdebatte im entwicklungspolitischen Kontext haben den engen Zusammenhang mit Strategien der Armutsbekämpfung verdeutlicht. In diesen Kontext ist auch der weitaus umfangreichste Teil der mit Gender ver-

bundenen Überlegungen angesiedelt, sei es in Form eher konventioneller Frauenförderung, sei es in dem weiterreichenden Bemühen, auf Geschlechterordnungen einzuwirken. Die seit der Vierten Weltfrauenkonferenz von 1995 in der Rhetorik von Gender bzw. Gender Mainstreaming gefasste Beteiligung von Frauen an lokalen Partizipationsstrukturen knüpft an der gesellschaftlich den Frauen zugewiesenen Funktion der unmittelbaren Familienversorgung an. Ihnen obliegt der Umgang mit Wasser, der auf dem technisch niedrigen Niveau öffentlicher Wasserstellen ein sehr sichtbarer ist. Die Zuweisung verlängert sich in der Regel in das Aufbringen des Wassergeldes. Der aktive Einbezug von Frauen in lokale Partizipationsstrukturen mag zu Recht als gesellschaftliche Neuerung empfunden werden, er unterliegt gleichwohl den gleichen Effizienzkriterien wie diese Strukturen selber. Weitergehende Ansprüche oder Erwartungen in Richtung *empowerment*, Erweiterung der Lebensoptionen (Kabeer 1999) oder Annäherung an einen qua Partizipation eingeübten Bürgerschaftsstatus formulieren eine Perspektive, die als solche mit der Integration in örtliche Wasserkomitees nicht gesichert ist und zusätzlicher lokaler Gegebenheiten und Anstrengungen bedarf.

Partizipation und Gender werden in den Entwicklungsländern also ausschließlich in Armutskontexten und ganz überwiegend bei wenig ausgebauter infrastruktureller Versorgung zusammengedacht. Sobald eine entwickelte, technischen und administrativen Standards entsprechend ausgebaute, netzgebunden zu Privathaushalten führende Wasserver- und entsorgung vorhanden ist, also den entwickelten Industrieländern vergleichbare Modalitäten von Wasserversorgung bestehen, tritt die Genderdimension markant zurück. Die Eigenmechanismen und -regularien von Entscheidungsinstanzen und -ebenen und die jeweilige Artikulation von Geschlechterverhältnissen in ihnen treten in den Vordergrund: das Parlament, die am Umgang mit Wasser beteiligten Ministerien, die Regulierungsbehörden, die unternehmerischen und betrieblichen Strukturen, die Börse etc. Hier greifen dann viel mehr allgemeine Probleme des Begriffs von Politik, des politischen Prozesses, patriarchal geprägter bürokratischer Strukturen oder auch generell in Prozessen von Bürgerbeteiligung beobachtbare Geschlechterdifferenzen. Es kommen mithin bei modernen netzgebundenen Strukturen Dimensionen von Gender Mainstreaming zur Geltung, die sich allgemeiner auf Geschlechterdifferenzen im Betrieb, in Verwaltungen oder politischen Beteiligungsstrukturen beziehen, nicht aber unmittelbar aus einem geschlechtsspezifischen Bezug zu Wasser ergeben.

Es gibt so gut wie keine Hinweise darauf, dass in den beiden Fallbeispielländern England/Wales und Frankreich bei der Wasserversorgung auftretende Probleme oder Desiderata geschlechterdifferenziert oder gar geschlechterpolitisch diskutiert würden. Dies ist auch da, wo es möglicherweise am ehesten zu vermuten wäre, nämlich im Zusammenhang mit Armutgruppen, nicht der Fall. In beiden Ländern ist die Sperrung der Wasserzufuhr bei säumigen ZahlerInnen verboten worden. In den diesbezüglichen Diskussionen ist von kinderreichen Familien die Rede, nicht aber von z.B. alleinerziehenden Frauen in sozial prekärer Lage. Ebenso wenig lässt sich nachweisen – hier ist allerdings an die Materiallage zu erinnern – dass aus dem an Geschlechterrollen gebundenen Interesse von Frauen an in jeder Hinsicht verlässlicher Wasserversorgung eine besondere Mobilisierungsdynamik erwüchse.

Nun ließe sich möglicherweise eine gleichsam objektive Betroffenheit konstruieren. Aus einer feministischen Kritik des gesellschaftlichen Naturverhältnisses, die lediglich ihre gesellschaftliche Artikulation noch nicht gefunden hat, könnte die sehr wohl begründet werden. Die feministische Kritik an den Naturwissenschaften hat den androzentischen Blick auf die Natur, der die als besonders naturnah entworfenen Frauen sogleich zugerechnet oder doch sehr nahe gerückt werden als einen offen gelegt, der sich sowohl der Natur als auch den Frauen gegenüber als herrschaftlicher erweist (z.B. Orland/Scheich 1995). Die Analyse legt hier also einen prinzipiell gegebenen Herrschaftskonflikt frei, der allerdings als sozialer Konflikt solange latent bleibt, wie aus ihm nicht artikulierte Ansprüche und offen ausgetragene Auseinandersetzungen resultieren. Das aber sind genau die Voraussetzungen für aktive Partizipation. Sie ist nur denkbar, wenn Strukturen der Unterordnung und der Fremdrepräsentanz in Frage gestellt und eigene Ansprüche angemeldet werden.

5.3.2 Demokratiethoretische Aspekte

Über Notwendigkeit, Begründungen und Modelle von Bürgerbeteiligung im Allgemeinen (Goetz/Gaventa 2001; Roth 2002; Bogumil u.a. 2003; Fischer u.a. 2003) und auf der Organisationsebene der Wasserversorgung im Besonderen (Libbe u.a. 2004) ist viel nachgedacht und vorgeschlagen worden. Zum einen werden Argumente der funktionalen Ergänzung der repräsentativen Parteiendemokratie ins Feld geführt, zum anderen demokratische Öffnungen und Vertiefungen des politischen Raumes. In jedem Fall werden ein Zugewinn an Transparenz, eine bürgerfreundlichere Kultur der Verwaltung, insbesondere im Bereich der öffentlichen Daseinsvorsorge, nicht zuletzt auch effizientere Ergebnisse und durch all dies wiederum eine Aktivierung des Bürgerschaftsstatus erwartet. In diese Erwartung geht die Annahme ein, dass durch Formen intensivierter Partizipation die Chancen gemeinwohlorientierter Steuerung als Gegengewicht zu klientelistischen und vorrangig ertragsorientierten Tendenzen signifikant steigen.

Mit der (Teil-)Privatisierung von Leistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge verändern sich nicht nur der Modus von deren Erbringung, sondern auch die Form und der Inhalt von staatsbürgerlichen Rechten. Die BürgerInnen beziehen sich auf die erbrachten Leistungen nicht mehr vorrangig als BürgerInnen und WählerInnen, sondern als KundInnen. Der politische Raum wird rekonfiguriert. Die wichtigsten Akteure sind im hier diskutierten Zusammenhang nun die Wasserversorgungsgesellschaften, aus einer öffentlichen Angelegenheit wird ein Vorgang privater Kunden(un)zufriedenheit; aus öffentlicher Rechenschaftslegung gegenüber Bürger- und Wählerschaft wird die privatwirtschaftliche Rechenschaftslegung gegenüber Shareholdern. Letztere gewinnt dermaßen an Gewicht, dass sie zum Gegenstand öffentlicher Garantien avancieren kann. Es findet somit eine Entpolitisierung und damit eine empfindliche Einschränkung politischer Gestaltungsräume statt. Im gleichen Zuge verändern sich die Steuerungsparameter. Wasser ist nicht mehr vorrangig als soziales Gut definiert, das ein an Gemeinwohllogik orientiertes Management erfordert, sondern als ökonomisches Gut, das einer dominanten Ertragsorientierung mit dem Postulat der vom Kunden (bei Gewinngarantien dann allerdings doch wieder vom Bürger) zu leistenden Kostendeckung unterliegt.

In den Ländern der beiden Fallstudien ist mit dieser Grundkonstellation sehr unterschiedlich umgegangen worden. In England und Wales ist mit der Einrichtung der Regionalen Wasserbehörden 1974 schon vor der erst sehr viel später erfolgenden Privatisierung den Gemeinden der Einfluss auf die Wasserversorgung entzogen worden. Mit der Privatisierung wurde eine ökonomische Regulierungsbehörde mit einem sektorspezifischen integrierten Verbraucherschutz zum zentralen Gegenüber der Wasserversorgungsunternehmen. Hier ist also früh ein systematischer Kundenbezug institutionalisiert worden. Auf dem Hintergrund der hoch kontroversen Privatisierung und aufgrund der Preis-, Investitions- und Dividendenpolitik der Wasserindustrie hat massive öffentliche Kritik zu einer dauerhaften Politisierung von mit der Wasserver- und -entsorgung verbundenen Fragen insbesondere nach der Regierungsübernahme der Labour Partei 1997 zu einer erheblichen gesetzlich herbeigeführten Verdichtung des Regulierungssystems und einem Ausbau der Rechte des integrierten Verbraucherschutzes geführt. Die Debatte organisierte sich um die Pole Preis – einschließlich des Aspekts eines legitimen Versorgungsanspruchs auch bei Zahlungsunfähigkeit – und Umwelt. Hinter beidem verbirgt sich das Investitionsverhalten der Wassergesellschaften, d.h. die Frage, ob KundInnen oder AktionärInnen zur Finanzierung umweltrelevanter Investitionen herangezogen werden. Die Diskussion rangiert in der politischen Einfärbung von Ablehnung der Privatisierung sozial relevanter Infrastruktur bis zur Akzeptanz marktwirtschaftlicher Lösungen. Es gibt indes keine Hinweise darauf, dass die institutionalisierten Vertretungs- und Beteiligungsformen mit Blick auf Erweiterung oder Veränderung in Frage gestellt werden. In Frankreich wird bis heute an der Konstruktion der vollumfänglichen Zuständigkeit der Kommunen festgehalten. Aus demokratietheoretischer Perspektive ließe sich also argumentieren, dass hier, ungeachtet umfassender (Teil-) Privatisierungen, die politische Souveränität der BürgerInnen gleichermaßen vollumfänglich unangetastet bleibt. Faktisch indes – „The language of the water sector has become the language of commerce, bankers, financiers and economists“ (Swyngedouw und andere 2002: 15) – stehen gewählte RepräsentantInnen wie BürgerInnen dem verhandelten Geschehen heillos überfordert gegenüber.

Die Rechte von KundInnen sind auf der einen Seite als Verbraucherrechte im parlamentarischen Prozess gesetzt, auf der anderen in Verbänden des Verbraucherschutzes repräsentiert und organisiert. Hier stehen die steuernden Parameter zunächst einmal nicht mehr zur öffentlichen politischen Debatte, sondern es geht im Rahmen des Kundenbezugs um die Qualität von Produkt und Dienstleistung. Das Beispiel von England/Wales zeigt aber, dass auch ein vom direkten staatsbürgerlichen Einfluss relativ weit entferntes System durch nachhaltige Politisierung ein beträchtliches Stück weit im politischen Raum gehalten werden kann. Das französische System wiederum ließe sich als Beispiel lesen für ein formaldemokratisches Modell, das seine materialen Voraussetzungen, in diesem Fall annähernd gleiche Verhandlungsstärke der vertragsschließenden Parteien, nur sehr unzureichend einlöst. Auf der Seite der politisch verantwortlichen Kommunen ist sie nicht gegeben. Die Verbraucherverbände sind zwar im fragmentierten, öffentlichen, wasserrelevanten Gremiensystem vertreten, aber von dort aus offenbar nur schwer in der Lage, Struktur und Qualität der Wasserversorgung zum Politikum zu machen.

Mit zunehmender Privatisierung und marktvermittelter Zuweisung der Chancen und Möglichkeiten, elementare Lebensbereiche auszufüllen und zu gestalten, rückt der Verbrau-

cher als politischer Akteur sowie als Gegenstand politischer Gestaltung in den Blickpunkt. Indem der Staat Regulierungs- und Kontrollinstanzen einsetzt und ihre Aufgabenbereiche definiert, übernimmt er Verantwortung für die Interessen und Bedürfnisse der VerbraucherInnen, stärkt ihre Stellung am Markt und macht damit Verbraucherrechte zum Politikum. Insofern ließe sich die demokratietheoretische These aufstellen, dass mit dem Ausbau von politisch definierten, gesetzlich festgelegten und justiziablen Verbraucherrechten ein Teile der Alltagswelt betreffender Aspekt des Bürgerschaftsstatus wiederhergestellt wird.

In dem Maße, in dem Gegenstände der kollektiven Daseinsvorsorge aus dem Raum der direkten politischen Gestaltung in den der Regulierung übergehen, stellt sich auch die Notwendigkeit, über konventionelle Schutzrechte hinausgehend durch politische Institutionenbildung, Interessenartikulation und Steuerung gestaltenden Handlungsdimensionen neue Räume zu eröffnen (Janning 2003). Im Fall netzgebundener Infrastruktursysteme stößt dieser Gedanke allerdings auf ganz erhebliche Umsetzungsschwierigkeiten. Hier stehen hochkomplexe Fragen und damit Kompetenzanforderungen zur Debatte, die, wie auch in unterschiedlicher Ausformung an den Fallbeispielen von England/Wales und Frankreich zu sehen, bürgerschaftliches Engagement oder auch beruflich gestützten marktübergreifenden Verbraucherschutz bei weitem überfordern.

5.4 Empfehlungen

Die Fallstudien geben starke Hinweise darauf, dass bei entwickelter technischer, komplexer Infrastruktur und nicht weniger komplexen Versorgungsstrukturen der Unterschied zwischen Bürger und Kunde tendenziell virtuell wird. M.a.W. angesichts der vielfältigen Komplexität und einer nur schwer zugänglichen und zu durchdringenden Datenlage ist nicht a priori gesichert, dass bürgerschaftliche Rechte im Kontext öffentlicher Dienstleistungsstrukturen zufriedenstellend ins Werk zu setzen und somit wirksam zu sichern sind. Im Falle von (Teil-)Privatisierungen wird die im Grundsatz ähnliche Problemlage noch verschärft durch die systemischen Einschränkungen, die aus dem Begriff von **Privatwirtschaft** und der privaten Vertragsbeziehung zwischen KundInnen und Versorgungsunternehmen resultierenden.

Ein wiederkehrendes und von vielen geteiltes Postulat in der gegenwärtigen Debatte ist die Re-Politisierung der öffentlichen Daseinsvorsorge, und das nicht erst in der Phase der Skandalisierung von Mängeln, sondern in vorausschauender, im politischen Raum geführter, an Gemeinwohlgestaltung orientierter Debatte. Damit ist zum einen die Frage der Privatisierung von Leistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge überhaupt angesprochen, zum anderen aber auch die Modalitäten und Mechanismen, die erforderlich sind, um aus der Veränderung der Eigentums- und Erbringungsverhältnisse kein schwer hinnehmbares demokratisches Verlustgeschäft werden zu lassen. Politisierung als sozialer Bewegungsvorgang kann sicherlich schwerlich von außen gefordert werden. Die Öffnung des politischen Raumes für die Befassung mit der Gestaltung der öffentlichen Daseinsvorsorge kann und sollte aber sehr wohl gefordert werden. Es ergeben sich damit neue Konstellationen zwischen den Kommunen (Rat und Verwaltung), den Versorgungsunternehmen und den KundInnen.

Die im Folgenden aufgelisteten Anregungen bzw. Forderungen sind nicht unbedingt in Gänze und in der Kombination, aber in Teilelementen verstreut in der kritischen Literatur zu finden, zu verstreut allerdings, um sie hier sinnvoller Weise alle aufzuführen und als Quelle kenntlich zu machen.

1. Wann immer es Gründe gibt, einen Wechsel in der Organisationsform von Wasserver- und -entsorgung zu erwägen, sollte eine öffentliche Debatte über das Für und Wider einer Privatisierung ermöglicht werden. Diese Debatte sollte in die Diskussion und Verabschiedung einer Wasserstrategie seitens der jeweils räumlich zuständigen Gremien eingebettet werden und verbunden sein mit einem Konsultationsverfahren, bei dem Kommunen, und Versorgungsunternehmen mit Gewerkschaften, Verbraucher- und Umweltschutzverbänden und anderen NROs sowie sonstigen Interessenverbänden in Austausch treten. Die Ergebnisse hierbei sind offen zu legen.
2. In Befolgung des in der Bundesrepublik Deutschland verbindlichen Grundsatzes des Gender Mainstreaming ist in allen Beratungsgremien- und verfahren auf eine angemessene Beteiligung von Frauen zu achten.
3. Ungeachtet der Organisationsform der Wasserversorgung sollten in dem als gemeindliche Selbstbindung oder als Vertragsgrundlage zu verabschiedenden Dokument die Eckpunkte hinsichtlich Umweltschutz, Qualitätsanforderungen und -sicherung, Versorgungssicherheit, Entwicklung des Versorgungsnetzes, Tarifstruktur, Ausschreibungsbedingungen, Bieterverfahren, Vergabeentscheidung, Vertragsgestaltung, Offenlegung von Verträgen, Wirtschaftsplänen, Jahresabschlüssen u.ä., öffentlicher Kontrolle der Regulierungsinstanz(en), Bestellung und Abberufung von OrganvertreterInnen, Schlichtungsverfahren festgelegt werden. In jedem einzelnen Punkt sind Partizipationsrechte zu spezifizieren.
4. Die Leistungen von Wasserversorgungsgesellschaften müssen als Teil der öffentlichen Daseinsvorsorge verstanden werden und sich als solche an Gemeinwohlerwägungen orientieren. Sie können insofern nicht den auf sonstigen Warenmärkten gültigen Regeln unterliegen und die im privaten Vertragsverhältnis begründete Verschwiegenheit für sich reklamieren, zumal davon auszugehen ist, dass für die bundesdeutsche Trinkwasserversorgung die Gebietsmonopole erhalten bleiben. Die Verträge der Kommunen mit Wasserversorgungsunternehmen sind offen zu legen.
5. Die beiden Fallsbeispiele haben überdeutlich gezeigt, dass bei großen Unterschieden in der Organisation der Wasserversorgung ein gemeinsames Problem in den erheblichen Ungleichgewichten zwischen steuerungsnotwendigen Wissensanforderungen und den Kompetenzen liegt, die im Regelfall auf kommunaler Ebene in Verwaltung wie Bürgerschaft vorhandenen sind. Selbst konzernkritische Organisationen wie z.B. attac sehen es mit Re-Politisierung nicht getan, sondern stellen den französischen Bürgermeistern ein sehr anspruchsvolles Wissenspaket als unverzichtbare Voraussetzung zur erfolgreichen Sicherung von Wasserversorgung in jedwelcher Organisationsform zur Verfügung.

6. Um diesen Kompetenzanforderungen auch auf Seiten der KundInnen dauerhaft genügen zu können, wird die Einrichtung einer sektorspezifischen Verbraucherschutzorganisation empfohlen mit
 - umfassender hauseigener Kompetenz,
 - hinreichendem Budget zum fallbedingten Zukauf von Kompetenz,
 - gesicherten Zugangsrechten zu Informationen (bei Unternehmen und Kommunen),
 - gesicherten Veröffentlichungsrechten,
 - Pflicht zur Veröffentlichung von (Halb-)Jahresberichten.
7. Die Kommunen ihrerseits sollten die Berichte der Verbraucherorganisation in einem öffentlichen Konsultationsverfahren zur Debatte stellen und kommentieren. Auch die Versorgungsunternehmen sollten hierauf reagieren.

In dem überkommenen Modell kommunaler Leistungserbringung und demokratischer Legitimierung der Gemeindeselbstverwaltung, ohnedies in vielfältiger Weise unter Druck, wird sich auf die eine oder andere Weise Regierung (*government*) zu Regieren (*governance*) verändern. Neue Akteure tauchen im Kreis der bestimmend Handelnden auf, und die Gemeinden sind an neue Ebenen angebunden. Es ist sehr wesentlich für das Gemeinwesen, dass Governance nicht als technisches Regeln (miss-)verstanden wird, sondern als ein das Gemeinwohl betreffender und also politischer Vorgang, der auch in seinen neuen Formen demokratisch strukturiert sein muss.

Schließlich ist weiterer Forschungsbedarf anzumelden. Der betrifft in Sonderheit die Genderdimension der Wasserversorgung. Der hier vorgelegte Befund, dass unter den Bedingungen einer entwickelten Infrastruktur der Wasserversorgung ein geschlechterdifferenzierter Bezug auf Wasser nicht auszumachen ist, entspricht dem bisherigen Forschungsstand. Es gibt allerdings Hinweise darauf – das vom BMBF geförderte Forschungsvorhaben „Blockierter Wandel“, dessen Forschungsgebiet in der zwischen Bitterfeld und Dessau liegenden Region angesiedelt ist, deutet z.B. darauf hin (www.blockierterwandel.de) – dass hier ein „blinder Fleck“ vorliegen könnte, dessen Ursprung in der vorhandenen Datenlage begründet ist. Die wiederum ließe sich ggf. aus der Einseitigkeit der Fragestellungen begründen. Hier wären geschlechterdifferenzierte Studien auf Haushaltsebene sowie im öffentlichen Raum v.a. in ländlichen Gegenden in der Lage, mehr Klarheit zu verschaffen.

Abkürzungen

ADES	Association Démocratie, Ecologie, Solidarité
AITEC	Association internationale de techniciens, experts et chercheurs
ACME	Association pour le contrat Mondial de l'eau
Attac	Association pour une taxation des transactions financières pour l'aide aux citoyens
BPU	Budget Payment Unit
DDAF	Direction départementale de l'agriculture et de la forêt
DDASS	Direction départementale des affaires sanitaires et sociales
DDE	Direction départementale de l'équipement
DEFRA	Department for Environment, Food and Rural Affairs
DIREN	Direction régionale de l'environnement
DRIRE	Direction régionale de l'industrie et de la recherche
DWI	Drinking Water Inspectorate
EA	Environment Agency
EED	Evangelischer Entwicklungsdienst
FNCCR	Fédération nationale des collectivités concédantes et régie
FNDAE	Fonds national de développement des adductions d'eau
HMIP	Her Majesty's Inspectorate of Pollution
IWRM	Integrated Water Resources Management
LSE	London School of Economics
MEDEF	Mouvement des Entreprises de France
MISE	mission interservice de l'eau
NFU	National Farmers Union
Ofwat	Office of Water Services
ONCC	Ofwat National Consumer Council
PRIA	Participatory Research in Asia
GWA	Gender and Water Alliance
SAGE	Schéma d'aménagement et de gestion de l'eau
SDAGE	Schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux
UFC	Union fédérale des consommateurs
WCC	Water Consumer Council
WEED	Weltwirtschaft, Ökologie und Entwicklung
WWAP	World Water Assessment Programme

Literatur

- Assemblée nationale (2001): Rapport d'information présenté par M. Yves Tavernier sur le Financement et la gestion de l'eau. www.assemblee-nat.fr/rap-info/i1381.asp. Zugriff am 30.10.2004.
- Assemblée nationale (2003): Rapport d'information présenté par M. Jean Launay sur la gestion de l'eau sur le territoire. www.assemblee-nat.fr/12/rap-info/i1170.asp. Zugriff am 13.2.2005.
- Bakker, Isabella (1994): *The Strategic Silence. Gender and Economic Policy*. London.
- Bakker, Karen J. (2001): *Paying for water: water pricing and equity in England and Wales*. In: *Trans Inst Br Geogr*, NS 26, pp. 14-164.
- Bakker, Karen J. (2003): *An Uncooperative Commodity: Privatizing Water in England and Wales*. Oxford.
- Barlow, Maude/Clarke, Tony (2002): *Blaues Gold. Das globale Geschäft mit dem Wasser*. München.
- van den Berg, Caroline (1997): *Water Privatization and Regulation in England and Wales. Public Policy for the Private Sector. The World Bank Group (Note No. 115)*.
- Bliss, Frank (2000): *Von der Mitwirkung zur Selbstbestimmung. Grundelemente einer partizipativen Entwicklungszusammenarbeit*. In: *Politik und Zeitgeschichte*, H. B 9, S. 3-8.
- Bogumil, Jörg (1999): *Auf dem Weg zur Bürgerkommune? Der Bürger als Auftraggeber, Mitgestalter und Kunde*. In: Kubicek, Herbert, u.a. (Hrsg.): *Multimedia @ Verwaltung. Jahrbuch Telekommunikation und Gesellschaft 1999*, S. 51-61.
- Bogumil, Jörg, und andere (2003): *Das Reformmodell Bürgerkommune. Leistungen – Grenzen – Perspektiven*. Berlin.
- Braunmühl, Claudia v. (2001): *Gender Mainstreaming worldwide – Rekonstruktion einer Reise um die Welt*. In: *Globalisierungsmythen: Feministische Perspektiven*, Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, 2001/2.
- Braunmühl, Claudia v./Winterfeld, Uta v. (2003): *Global Governance. Eine begriffliche Erkundung im Spannungsfeld von Nachhaltigkeit, Globalisierung und Demokratie (Wuppertal Paper, 135)*.
- Brinkerhoff, Derck/Goldsmith, Arthur A. (2001): *Macroeconomic Policy, PRSPs. and Participation*. www.worldbank.org/participation. Zugriff am 24.10. 2004 (World Bank Paper).
- Brot für die Welt (2003a): *Wasser für alle – eine globale Herausforderung*. Stuttgart.
- Brot für die Welt (2003b): *Wessen Entwicklungsagenda? Eine Analyse der GATS-Forderungen der Europäischen Union (gemeinsam mit WEED und EED)*. Stuttgart.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) (1999): *Übersektorales Konzept Partizipative Entwicklungszusammenarbeit (BMZ-Konzepte, Nr. 102)*.
- Castro, José E./Kaika, Maria/Swyngedouw, Erik (2003): *London: Structural Continuities and Institutional Change in Water Management*. In: *European Planning Studies*, Vol.11, No. 3, S. 283-298.
- Cercle français de l'eau (2001): *Colloque „Les clés d'une nouvelle gestion locale de l'eau“*. www.waternunc.com/fr/senatcoll2001_cfe.htm. Zugriff am 23.1.2005.

- Cornwall, Andrea (2002): Locating Citizen Participation. In: IDS Bulletin, Vol. 33, No. 2, S.49-58.
- Cour des Comptes (1997): La gestion des services publics locaux d'eau et d'assainissement. Résumé. Janvier 1997. am www.ccomptes.fr/publications/rapports/eau/cdc72.htm, Zugriff 19.10.2004.
- Cowan, Simon (1994): Privatization and Regulation of the Water Industry in England and Wales. In: Matthew Bishop/John Kay/Colin Mayer (Hrsg.): Privatization and Economic Performance. Oxford, S. 112-136.
- Deckwirt, Christina (2004): Sprudelnde Gewinne? Transnationale Konzerne im Wassersektor und die Rolle des GATS. Bonn.
- Deckwirt, Christina, und andere (2004): GATS lokal. Privatisierung in der Kommune und die Rolle des GATS. Bonn.
- DEFRA (2003): Consultation on the Reductions for vulnerable groups. First Report. www.publications.parliament.uk. Zugriff am 29.9.2004.
- Department of Trade and Industry and HM Treasury (2004): Consumer Representation in Regulated Industries. Final Report. www.dti.gov.uk/ccp/topics1/pdf1/cpeconreport.pdf. Zugriff am 27.9.2004.
- Dublin Principles of Water: <http://www.thewaterpage.com/SolanesDublin.html>. Zugriff am 5.4.2004.
- Eberlei, Walter (2002): Partizipation in der Armutsbekämpfung. Mindeststandards für zivilgesellschaftliche Beteiligung in nationalen PRS Prozessen, Bonn, ARB, 96.
- European Environmental Bureau (2002): Environmental Principles for Water Services in the EU: Private Versus Public Water Services. Position Paper. www.eeb.org/activities/water. Zugriff am 31.10.2004.
- Elnaboulsi, Jihad C. (2001): Organization, Management and Delegation in the French Water Industry. In: Annals of Public and Comparative Economics, 72: 4, S. 507-547.
- Elson, Diane (1995): Male bias in macro-economics: The case of structural adjustment. In: Elson, Diane (Hrsg.): Male Bias in the development Process, 2. Aufl. Manchester.
- Finger, Matthias/Allouche, Jeremy (2002): Water Privatisation. Trans-national Corporations and the Re-Regulation of the Water Industry. Cambridge.
- Fischer, Corinna, und andere (2003): Die Kunst, sich nicht über den Runden Tisch ziehen zu lassen. Ein Leitfaden für BürgerInneninitiativen in Beteiligungsverfahren. Bonn.
- Fischer, Martin/Zwetkow, Katrin (2003): Privatisierungsoptionen für den deutschen Wasserversorgungsmarkt im internationalen Vergleich. In: Zeitschrift für Wasserrecht, H. 3, S. 128-156.
- Fong, Monica S., und andere (1996): Toolkit on Gender in Water and Sanitation. Washington (Gender Toolkit Series, No. 2).
- Gender and Water Alliance (GWA) (2002): Success and Failures in Gender Mainstreaming in Integrated Water Resource Management. Global Discussions (CD Rom).
- Gender and Water Alliance (GWA) (2003): The Gender and Water Development Report 2003. Leicestershire.
- GeoEconomics Associates Incorporated (2002): Physical Infrastructure and its Financing in Ontario. www.lab-lib.utoronto.ca/investing/reports/rp44.pdf. Zugriff am 15.10.2004.
- Godoy, Julio (2003): Water and Power: The French Connection. www.icij.org/water/printer-friendly.aspx?aid=47. Zugriff am 16.9.2004.

- Goetz, Anne Marie/Gaventa, John (2001): Bringing citizens voice and client focus into service delivery. Brighton.
- Green, Joanne (2003): Regulation and Balancing of Competing Interests. WaterAid & Tearfund. www.wateraid.org.uk/other. Zugriff am 31.10.2004.
- Gross, Bruce, und andere (2001): Linking Sustainability with Demand, Gender and Poverty. A study in community-managed water supply projects in 15 countries. International Water and Sanitation Centre/Water and Sanitation Program, World Bank.
- Grusky, Sara (2001): Privatization Tidal Wave. IMF/World Bank Water Policies and the Price Paid by the poor. In: Multinational Monitor, Vol. 22, No. 9. www.multinationalmonitor.org/mm2001/01september/sep01corp2.html
- Guérin-Schneider, Laetitia, und andere (2002): Performance Indicators for the Regulation of the Water and Sewerage Services: the French Experience. www.engref.fr/labogea/Melb_e20005aV2.pdf. Zugriff am 9.11. 2004.
- GTZ: Mainstreaming Participation. www.gtz.de/participation.
- Habermas, Jürgen (1998): Die post-nationale Konstellation. Politische Essays. Frankfurt/M.
- Hall, David/Lobina, Emanuele (2001): Private to Public: lessons of water remunicipalisation in Grenoble, France. www.psir.org/reports/2001-08-W-Grenoble.doc. Zugriff am 29.9.2004.
- Hall, David/Lobina, Emanuele (2004): Private and public interests in water and energy. In: Natural Resources Forum, 28, S. 268-277. www.psir.org. Zugriff am 10.2.2005.
- Haut conseil du secteur public (1999): Quelle régulation pour l'eau et les services urbains. www.ladocfrancaise.gouv.fr/brp/notices/004000299.shtml. Zugriff am 9.11.2004.
- Hoering, Uwe (2001): Privatisierung im Wassersektor. Entwicklungshilfe für transnationale Wasserkonzerne – Lösung der globalen Wasserkrise? Bonn.
- Holland-Cunz, Barbara (1998): Feministische Demokratietheorie. Thesen zu einem Projekt. Opladen.
- Inkota-Brief (2004): Wasser – öffentliche Kontrolle statt Kommerz. Berlin, Nr. 128.
- Janning, Frank (2003): Der Staat der Konsumenten. Plädoyer für eine politische Theorie des Verbraucherschutzes. In: Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 34, S. 151-185.
- Jones, Emma/Gaventa, John (2002): Concepts of citizenship: review, IDS Development Bibliography, 19, Brighton.
- Kabeer, Naila (1994): Reversed Realities. Gender Hierarchies in Development Thought. London/New York.
- Kabeer, Naila (1999): Resources, Agency, Achievements: Reflections on the Measurement of Women's Empowerment, Development and Change, Vol. 30, S. 435-464.
- Kaiser, Markus/Rothenberger, Dieter (2004): Sektorstrategie Wasser (02 B 3). Designstudie (für BMZ).
- Kaul, Inge, und andere (Hrsg.) (1999): Global Public Goods. International Cooperation in the 21st Century. New York/Oxford.
- Kaul, Inge, und andere (Hrsg.) (2003): Providing Global Public Goods. Managing Globalization. New York/Oxford.
- Knothe, Bettina (2004): Die Übermacht der Konzerne. In: Inkota-Brief, Juni 2004, S.11-12.

- Kluge, Thomas/Scheele, Ulrich (2003): Transformationsprozesse in netzgebundenen Infrastruktursektoren. Berlin (NetWORKS Papers, Nr.1).
- Kluge, Thomas u.a. (2003): Netzgebundene Infrastrukturen unter Veränderungsdruck – Sektoranalyse Wasser. Berlin (NetWORKS Papers, Nr.2).
- Krüger, Sabine (2003): Ein Element unter Druck. Wasser und Wassermärkte zwischen Regulierung und Privatisierung. In: Brunnengräber, Achim, (Hrsg.), Globale Öffentliche Güter unter Privatisierungsdruck. Münster, S. 197-217.
- Lauzon, Paul, und andere (1997): La privatisation de l'eau au Québec. www.unites.uquam.ca/cese/etudes/eau/etude9.html. Zugriff am 13.10.2004.
- Libbe, Jens/Trapp, Jan Hendrik/Tomerius, Stephan (2004): Gemeinwohlsicherung als Herausforderung – Umweltpolitisches Handeln in der Gewährleistungskommune. Berlin (netWORKS-Papers, Nr. 8).
- Lobina, Emanuele/Hall, David (2001): UK Water privatisation – a briefing. www.psir.org/reports/2001-02-W-UK-over.doc. Zugriff am 1.9.2004.
- Lobina, Emanuele/Hall, David (2003): Problems with private water concessions: a review of experience. www.psir.org. Zugriff am 9.11.2004.
- Long, Norman (1993): Handlung, Struktur und Schnittstellen. Theoretische Reflektionen. In: Bierschenk, Thomas/Elwert, Georg (Hrsg.): Entwicklungshilfe und ihre Folgen – Ergebnisse empirischer Untersuchungen in Afrika. Frankfurt/New York.
- Lux, Alexandra/Schramm, Engelbert (2004): Adaption der Wasserwirtschaft durch sozial-ökologische Erweiterungen des Benchmarking. In: Benchmarking-Konzepte in der Wasserwirtschaft: zwischen betrieblicher Effizienzsteigerung und Regulierungsinstrument. Dokumentation des Symposiums am 28.4.2004 in Frankfurt a.M. Berlin (NetWORKS Papers, Nr. 7).
- McGee, Rosemary/Norton, Andy (2000): Participation in Poverty Reduction Strategies. Brighton (IDS Working Paper, 109).
- Memorandum of Understanding between Ofwat and Watervoice. January 2002 (updated march 2003). www.Ofwat.gov.uk/aptrix/ofwat/publish.nsf/Content. Zugriff am 23.7.2003.
- Ménard, Claude/Saussier, Stéphane (2000): Contractual choice and performance: The case of water supply in France. www.isnie.org/ISNIE00/Papers/Menard-Saussier.pdf. Zugriff am 29.9.2004.
- MVA (2004): What customers expect of the Consumer Council for Water. Final Report, prepared for WaterVoice and Ofwat. www.ofwat.gov.uk/aptrix/ofwat/publish.nsf. Zugriff am 31.10.2001.
- Narayan, Deepa (1995): The Contribution of People's Participation. Evidence from 121 Rural Water Supply Projects. Environmentally Sustainable Development. The World Bank. Washington, D.C. (Occasional Paper Series, No. 1).
- Narayan, Uma (1997): Dislocating cultures. Identities, Traditions and Third World Feminism. New York.
- Obser, Andreas (2003): Bestandsaufnahme zum Thema Partizipation in bi- und multilateralen Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit. www.gtz.de/participation.
- Orland, Barbara/Scheich, Elvira (Hrsg.) (1995): Das Geschlecht der Natur. Feministische Beiträge zur Geschichte und Theorie der Naturwissenschaften. Frankfurt/M.
- Pateman, Carol (1988): The Sexual Contract. Stanford.

- Petrella, Riccardo (1999): Wasser für alle. Ein globales Manifest. Zürich.
- Pezon, Christelle (2003): Water supply regulation in France from 1848 to 2001: a jurisprudence based analysis. www.isnie.org/ISNIE03/papers03/pezon.doc. Zugriff am 9.11.2004.
- PricewaterhouseCoopers (2004): Department for Environment, Food and Rural Affairs. The organizational and regional structure for the Consumer Council for Water. Final report. www.defra.gov.uk/news/2004/040407c.htm. Zugriff am 27.9.2004.
- Public Citizen (2003): Corporate profile: RWE/Thames Water. www.citizen.org/documents/RWEProfile2003.pdf. Zugriff am 1.9.2004.
- Renzetti, Steven/Dupont, Diane (2003): Ownership and performance of Water Utilities. In: Global Mapping International, 42, S. 9-14.
- Rogers, Peter/Hall, Alan W. (2003): Effective Water Governance. Global Water Partnership Technical Committee. www.deas.harvard.edu/rogers/index_pub_pap.htm. Zugriff 26. 10. 2004 (Background Papers, No. 7).
- Rosemann, Nils (2003): Das Menschenrecht auf Wasser unter den Bedingungen der Handelsliberalisierung und Privatisierung – Eine Untersuchung der Privatisierung der Wasser- und Abwasserversorgung in Manila (Friedrich Ebert-Stiftung).
- Roth, Roland (2002): Participatory Governance and Urban Citizenship. In: Heinelt, Hubert, und andere (Hrsg.): Participatory Governance in Multi-Level Context. Opladen, S. 75-82.
- Scheele, Ulrich (1997): Aktuelle Entwicklungen in der englischen Wasserwirtschaft. Ergebnisse der Privatisierung und Probleme der Regulierung, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Bd. 20, H. 1, S. 35-57.
- Scheele, Ulrich (2000): Auf dem Wege zu neuen Ufern? Wasserversorgung im Wettbewerb. www.arsu.de/Downloads/Diskussionspapier%20214.pdf.
- Shaw, Mae/Martin, Ian (2000): Community work, citizenship and democracy: re-making the connections. In: Community Development Journal, Vol. 35, 4. Oct. 2000, S. 401-413.
- Shiva, Vandana (2002): Der Kampf um das blaue Gold. Ursachen und Folgen der Wasserverknappung. Zürich.
- Simmons Richard/Birchall, Johnston (2004): What Makes Public Service Users Participate? University of Sterling, Economic & Social Research Council. www.dass.stir.ac.uk/research/ResearchReport1PublicServices.pdf. Zugriff am 5.9.2004 (Research Report, No. 1).
- Stadler, Lisa/Hoering, Uwe (2003): Das Wassermonopoly. Von einem Allgemeingut und seiner Privatisierung. Zürich.
- Sturt, Richard (2004): Water Framework Directive. The water users's perspective. www.ofwat.gov.uk. Zugriff am 31.10.2004.
- Swyngedouw, Erik/Page, Ben/Kaika, Maria (2002): Achieving Participatory Governance: Sustainability and Policy Innovation in a Multi-Level Context. Unveröff. Manuskript.
- Tandon, Rajesh (2002): Linking Citizenship, Participation and Accountability: A Perspective from PRIA. In: IDS Bulletin, Vol. 33, No. 2, S. 59-64.
- UNESCO-WWAP (2003): The World Water Report. www.unesco.org/water/wwap/wwdr. Zugriff am 10.4.2003.

- Ver.di, (o.J.): Wasserwirtschaft im Wandel. Handlungs- und Entscheidungshilfe für Betriebsräte, Personalräte und Kommunalpolitiker. Berlin.
- Water Industry Act (1999): www.hmso.gov.uk/acts/acts1999/19990009.htm, Zugriff am 15.10.2004.
- Water Industry Act (2003): www.hmso.gov.uk/acts/acts2003/20030037.htm. Zugriff am 15.10.2004.
- WaterVoice (2002): Serving Business Customers: best practice register. Water and Sewerage Companies in England and Wales www.Ofwat.gov.uk/aptrix/ofwat/publish.nsf/Content. Zugriff am 23.7.2003.
- WaterVoice (2002): DEFRA/Welsh Assembly government Consultation extending Opportunities for Competition in the Water Industry in England and Wales. www.Ofwat.gov.uk/aptrix/ofwat/publish.nsf/Content. Zugriff am 23.7.2003.
- WaterVoice (2004): Annual Report 2003-04. www.ofwat.gov.uk/aptrix/ofwat/publish.nsf. Zugriff am 7.8.2004.
- Weller, Ines (2004): Nachhaltigkeit und Gender. Neue Perspektiven für die Gestaltung und Nutzung von Produkten. München.
- Wellmer, Gottfried (2004): Vulamanzi! Beteiligungen privater Unternehmen an öffentlichen Wasserwerken und die Rechte armer Verbraucher, Fallbeispiele aus Südafrika, Namibia und Deutschland. Bielefeld.
- Winkler, Jens (2004): Benchmarking als kommunales Kooperationsinstrument: Aktuelle Ansätze aus Frankreich und Schweden. In: Benchmarking-Konzepte in der Wasserwirtschaft: zwischen betrieblicher Effizienzsteigerung und Regulierungsinstrument. Dokumentation des Symposiums am 28.4.2004 in Frankfurt a.M. Berlin (NetWORKS-Papers, Nr. 7
- Wohlfahrt, Norbert/Zühlke, Werner (1999): Von der Gemeinde zum Konzern Stadt. Auswirkungen von Ausgliederung und Privatisierung für die politische Steuerung auf kommunaler Ebene. Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen.

Anhang

netWORKS-Papers

Die Ergebnisse des Forschungsverbundes netWORKS erscheinen in der Reihe netWORKS-Papers. Kommunen haben die Möglichkeit, diese Veröffentlichungen kostenlos über das Deutsche Institut für Urbanistik zu beziehen. Interessenten aus Wissenschaft und Forschung sowie der übrigen Fachöffentlichkeit können sich die Texte kostenlos von der Projektplattform www.networks-group.de herunterladen. Bisher sind folgende Papers erschienen:

- Kluge, Thomas/Scheele, Ulrich
**Transformationsprozesse in netzgebundenen Infrastrukturektoren.
Neue Problemlagen und Regulationserfordernisse**
Berlin 2003 (netWORKS-Papers, Nr. 1)
- Kluge, Thomas/Scheele, Ulrich
**Transformation Processes in Network Industries.
Regulatory Requirements**
Berlin 2003 (netWORKS-Papers, No. 1)
- Kluge, Thomas/Koziol, Matthias/Lux, Alexandra/Schramm Engelbert/Veit, Antje
**Netzgebundene Infrastrukturen unter Veränderungsdruck –
Sektoranalyse Wasser**
Berlin 2003 (netWORKS-Papers, Nr. 2)
- Bracher, Tilman/Trapp, Jan Hendrik
**Netzgebundene Infrastrukturen unter Veränderungsdruck –
Sektoranalyse ÖPNV**
Berlin 2003 (netWORKS-Papers, Nr. 3)
- Bracher, Tilman/Trapp, Jan Hendrik
**Network-Related Infrastructures under Pressure for Change –
Sectoral Analysis Public Transport**
Berlin 2003 (netWORKS-Papers, No. 3)
- Scheele, Ulrich/Kühl, Timo
**Netzgebundene Infrastrukturen unter Veränderungsdruck –
Sektoranalyse Telekommunikation**
Berlin 2003 (netWORKS-Papers, Nr. 4)
- Monstadt, Jochen/Naumann, Matthias
**Netzgebundene Infrastrukturen unter Veränderungsdruck –
Sektoranalyse Stromversorgung**
Berlin 2003 (netWORKS-Papers, Nr. 5)
- Tomerius, Stephan
**Örtliche und überörtliche wirtschaftliche Betätigung kommunaler
Unternehmen.** Zum aktuellen Diskussionsstand über die rechtlichen
Möglichkeiten und Grenzen in Literatur und Rechtsprechung
Berlin 2004 (netWORKS-Papers, Nr. 6)

- Kluge, Thomas/Scheele, Ulrich
Benchmarking – Konzepte in der Wasserwirtschaft: Zwischen betrieblicher Effizienzsteigerung und Regulierungsinstrument. Dokumentation des Symposiums am 28.4.2004 in Frankfurt am Main
 Berlin 2004 (netWORKS-Papers, Nr. 7)
- Libbe, Jens/Trapp, Jan Hendrik/Tomerius, Stephan
Gemeinwohlsicherung als Herausforderung – umweltpolitisches Handeln in der Gewährleistungskommune. Theoretische Verortung der Druckpunkte und Veränderungen in Kommunen
 Berlin 2004 (netWORKS-Papers, Nr. 8)
- Libbe, Jens/Trapp, Jan Hendrik/Tomerius, Stephan
The Challenge of Securing the Public Interest – Environmental Policy Action in the Ensuring Local Authority in Germany. Theoretical identification of current pressure points and changes in municipalities
 Berlin 2004 (netWORKS-Papers, No. 8)
- Hummel, Diana/Kluge, Thomas
Sozial-ökologische Regulationen
 Berlin 2004 (netWORKS-Papers, Nr. 9)
- Monstadt, Jochen/Naumann. Matthias
Neue Räume technischer Infrastruktursysteme. Forschungsstand und -perspektiven zu räumlichen Aspekten des Wandels der Strom- und Wasserversorgung in Deutschland
 Berlin 2004 (netWORKS-Papers, Nr. 10)
- Monstadt, Jochen/Naumann. Matthias
New Geographics of Infrastructure Systems. Spatial Science Perspectives and the Socio-Technical Change of Energy and Water Supply Systems in Germany
 Berlin 2005 (netWORKS-Papers, No. 10)
- Reh binder, Eckard
Privatisierung und Vergaberecht in der Wasserwirtschaft
 Berlin 2005 (netWORKS-Papers, Nr. 11)
- Döring, Patrick
Sicherung kommunaler Gestaltungsmöglichkeiten in unterschiedlichen Privatisierungsformen – Beispiel Wasserversorgung
 Berlin 2005 (netWORKS-Papers, Nr. 12)
- Spitzner, Meike
Netzgebundene Infrastrukturen unter Veränderungsdruck – Gender-Analyse am Beispiel ÖPNV
 Berlin 2004 (netWORKS-Papers, Nr. 13)
- Schramm, Engelbert
Naturale Aspekte sozial-ökologischer Regulation. Bericht aus dem Analysemodul „Ressourcenregulation“ im Verbundvorhaben netWORKS
 Berlin 2005 (netWORKS-Papers, Nr. 14)
- Kluge, Thomas
Ansätze zur sozial-ökologischen Regulation der Ressource Wasser – neue Anforderungen an die Bewirtschaftung durch die EU-Wasserrahmenrichtlinie und Privatisierungstendenzen
 Berlin 2005 (netWORKS-Papers, Nr. 15)

- Malz, Simone/Scheele, Ulrich
Handelbare Wasserrechte – Stand der internationalen Debatte
Berlin 2005 (netWORKS-Papers, Nr. 16)
- Lux, Alexandra/Scheele, Ulrich/Schramm, Engelbert
Benchmarking in der Wasserwirtschaft – Möglichkeiten und Grenzen einer Erweiterung des Benchmarking um ökologische und soziale Aspekte
Berlin 2005 (netWORKS-Papers, Nr. 17)
- Braunmühl, Claudia von
Water Governance – Partizipation in der Wasserversorgung
Berlin 2005 (netWORKS-Papers, Nr. 18)

Weitere Veröffentlichungen des Forschungsverbundes netWORKS:

- Trapp, Jan Hendrik/Bolay, Sebastian
Privatisierung in Kommunen – eine Auswertung kommunaler Beteiligungsberichte
Berlin 2003, Schutzgebühr Euro 15,– (Difu-Materialien 10/2003)
- Trapp, Jan Hendrik/Bolay, Sebastian
Privatisation in Local Authorities – An Analysis of Reports on Municipal Holdings
Berlin 2003 (Translated from Difu-Materialien 10/2003)
- Tomerius, Stephan
Gestaltungsoptionen öffentlicher Auftraggeber unter dem Blickwinkel des Vergaberechts
Berlin 2005, Schutzgebühr Euro 15,– (Difu-Materialien 1/2005)
- Libbe, Jens/Trapp, Jan Hendrik
Gemeinwohlsicherung als Herausforderung – kommunale Steuerungspotenziale in differenzierten Formen der Aufgabenwahrnehmung. Eine Positionsbestimmung
Berlin 2005 (Download unter www.networks-group.de/ergebnisse/05gemeinwohlsicherung.phtml)