

Edda-Müller-Archiv

www.bayerischer-anwaltverband.de

Trinkwasserversorgung in Zeiten von Liberalisierung und Privatisierung (2004)

**Festakt zum 50jährigen Jubiläum des
Wasserverbandes Nord
am 11. Juni 2004**

**Trinkwasserversorgung in Zeiten von
Liberalisierung und Privatisierung**

Prof. Dr. Edda Müller,

Vorstand des Verbraucherzentrale Bundesverbandes e.V. (vzbv)

Sehr geehrte Damen und Herren,

ich danke Ihnen herzlich für die Einladung, bei Ihrem 50jährigen Verbandsjubiläum zu sprechen. Die Trinkwasserversorgung in Schleswig-Holstein habe ich als Umweltministerin dieses Landes kennen und schätzen gelernt. Ich fühle mich Schleswig-Holstein auch weiterhin sehr verbunden und habe mich deshalb über Ihre Einladung besonders gefreut.

Seit 2001 bin ich nun Vorstand des Verbraucherzentrale Bundesverbandes, der politischen Interessenvertretung der Verbraucherinnen und Verbraucher in Deutschland. Das Thema „Trinkwasser“ spielt natürlich auch für einen Verbraucherverband eine sehr wichtige Rolle – Wasser ist und bleibt das wichtigste, weil unersetzliche Lebensmittel des Menschen. Und auch ein Verbraucherverband kann sich nicht auf den simplen Standpunkt stellen: „Der Strom kommt aus der Steckdose, und das Wasser

aus dem Hahn“. Wir merken im Gegenteil immer stärker, dass wir gerade als Verbraucherverband gefordert sind, zu sehr komplexen politischen und wirtschaftlichen Entwicklungen Stellung zu beziehen, die dem Wasserhahn oder der Steckdose ziemlich weit vorgelagert sind. Der Preis und die Qualität der Leistungen für die Verbraucher hängt ganz entscheidend auch davon ab, wie die Leistungserbringung organisiert ist – um es plakativ zu sagen, ob hinter dem Wasserhahn eine Kommune steht oder ein börsennotierter Konzern.

Die Debatte um Liberalisierung und Privatisierung in der Wasserversorgung ist Teil eines allgemeinen Trends zur Ökonomisierung unserer Gesellschaft, gerade in den Bereichen der Daseinsvorsorge. Diesen Kontext werde ich im einleitenden Teil meines Vortrags darstellen. Im zweiten Teil werde ich konkret auf die laufende Privatisierungswelle in der Wasserversorgung und auf rechtspolitische Vorstöße zu einer Liberalisierung der Trinkwasserversorgung eingehen. Den abschließenden Teil bilden verbraucherpolitische Überlegungen zur Gestaltung der Wasserversorgung in Zeiten von Liberalisierung und Privatisierung.

Zur Ökonomisierung unserer Gesellschaft und den Folgen für die Verbraucherpolitik

In vielen Bereichen der Daseinsvorsorge hat der Staat lange die Verantwortung für eine flächendeckende und qualitativ hochwertige Versorgung der Bürger getragen. Das ändert sich zusehends: Das Marktmodell gewinnt auch in Bereichen der Daseinsvorsorge immer mehr Anhänger. Das begann bei der Telekommunikation, ging weiter im Energiesektor, läuft gerade im Postsektor und im Öffentlichen Verkehr und erfasst nun zunehmend die Wasserver- und -entsorgung.

Liberalisierungsbestrebungen werden in all diesen netzgebundenen Märkten mit den Interessen der Verbraucher begründet. Die Argumentation lautet: Liberalisierung schafft Wettbewerb, Wettbewerb senkt die Preise und schafft Kundennähe, das nützt den Verbrauchern. Insbesondere die EU-Kommission preist geradezu euphorisch die Segnungen der Liberalisierung für die Verbraucher – ich zitiere: „Für eine Vielzahl von Leistungen von allgemeinem öffentlichen Interesse haben sich offene Märkte als optimale Instrumente zur Befriedigung der Bedürfnisse der Bürger erwiesen. In den durch Gemeinschaftsmaßnahmen liberalisierten Sektoren hat der Wettbewerb zu einer vergrößerten Angebotsvielfalt und zu Kostensenkungen für die Verbraucher wie auch für die gewerblichen Nutzer geführt.“¹ (Ende des Zitats)

Inzwischen liegen die ersten Erfahrungen mit den Ergebnissen der Liberalisierung vor, und es zeigt sich zunehmend, dass die Dinge nicht ganz so einfach sind. Die Folgen der bisherigen Marktöffnungen für die Verbraucher waren sehr unterschiedlich.

Ich würde folgende **Zwischenbilanz** ziehen:

- 1. Die Liberalisierung des Strom- und Gasmarktes hat nicht automatisch zu Wettbewerb** geführt. Für die privaten Verbraucher hat der Strommarkt in Deutschland bis jetzt keinen funktionierenden Wettbewerb hervorgebracht, sondern ein Oligopol von wenigen Großkonzernen, die den Markt unter sich aufgeteilt haben. Auf dem Gasmarkt ist der Wettbewerb noch gar nicht in die Gänge gekommen.

¹ KOM (2001), 598 endg. (Bericht der Kommission zu den Leistungen der Daseinsvorsorge für den Europäischen Rat in Laeken, 17.10.2001)

2. **Wo der Wettbewerb im Strommarkt funktionierte, ist er nicht den privaten Verbrauchern zugute gekommen.** Von Preissenkungen in Folge der Liberalisierung profitierten in erster Linie industrielle und gewerbliche Großabnehmer. Wir haben den Verdacht, dass die Preissenkungen hier über die Verbrauchertarife quersubventioniert werden.
3. Wir machen uns Sorgen über die **langfristige Versorgungssicherheit**. Noch ist es in Deutschland angesichts der in Monopolzeiten aufgebauten Infrastruktur bei der Strom- und Gasversorgung nicht zu Engpässen gekommen. Müssen wir, wenn der Markt und kurzfristige Investitionsentscheidungen regieren, mit Zuständen wie in den USA im vergangenen Sommer rechnen?
4. Eine andere Art von Risiken für die Verbraucher hat die Liberalisierung der **Telekommunikationsdienstleistungen** mit sich gebracht, nämlich den Missbrauch von 0190-Nummern und die gezielte Ansprache von Kindern und Jugendlichen mit überbewerteten Mobilfunkdiensten. Die Wettbewerbsordnung muss wirksame rechtliche Mittel vorsehen, damit solche Fehlentwicklungen unterbunden werden können. Wir werden aufmerksam verfolgen, wie sich die jüngsten rechtlichen Reformen hier auswirken werden.
5. Die Reformen im Bereich der **Postdienstleistungen** haben für die privaten Verbraucher in den liberalisierten Bereichen zu einer deutlichen Verteuerung der Paketpost geführt. Für den gewerblichen Sektor hat dagegen im Massengeschäft das Angebot neuer Dienstleister vermutlich Einsparungen bewirkt. Wir konnten bisher nicht feststellen, dass diese Einsparungen an die Verbraucher weitergegeben wurden. Hinsichtlich der **Briefpost** bleibt es derzeit bei den flächendeckenden Einheitstarifen für die Briefpostbeförderung und Zustellung in Ballungsräumen und auf den Halligen. Wird dies bei einer Aufhebung

des Briefbeförderungsmonopols der Post ohne staatliche Rahmensetzung weiterhin der Fall sein?

6. Die **Privatisierung im Bereich der Bahn** hat für die Bahnkunden und vermutlich auch das Dienstleistungssystem Bahnverkehr bisher nur Probleme gezeitigt. Einerseits geriert sich die Deutsche Bahn als Wirtschaftsunternehmen, das rationalisieren und Kosten reduzieren muss, andererseits als hoheitlicher Betrieb, der sich dagegen sträubt, wie alle anderen privaten Anbieter auch für mangelhafte Leistungen Ersatz und Entschädigung zu zahlen.
7. Im Öffentlichen Verkehr lässt sich auch ein weiteres Phänomen beobachten, dessen Folgen meiner Meinung nach noch keineswegs zu Ende gedacht sind: Das Denken in den Kriterien von **Rentabilität und Rendite** kann dazu führen, dass das Gesamtangebot in Einzelleistungen aufgespalten wird. Von diesen Einzelleistungen ist jede gefährdet, wenn sie sich isoliert betrachtet nicht rechnet. Die Gesamtheit des Angebots gerät dabei aus dem Blick. Ich halte es daher für bedenklich, wie derzeit das Servicepersonal an den Bahnhöfen reduziert wird. Immerhin hat die Deutsche Bahn ihre Planungen wieder aufgegeben, die Speisewagen in den Fernverkehrszügen zu streichen, und man hat erkannt, dass die Züge des Nah- und Fernverkehrs in Zukunft besser aufeinander abgestimmt werden müssen. Wir werden aber auch in Zukunft darauf achten müssen, dass ein allzu enges Wirtschaftlichkeitsdenken dem komplexen Bauwerk „Öffentlicher Verkehr“ keine lebenswichtigen Stützstreben entzieht.

Was heißt dies nun für die Wasserversorgung?

Zunächst zum Status Quo:

Die Wasserversorgung ist Bestandteil der örtlichen Daseinsvorsorge. Die Gemeinden haben also das Recht und die Pflicht, die Wasserversorgung zu organisieren. Wie die Gemeinden das tun, ob über eigene Betriebe oder über private Unternehmen, ist ihnen freigestellt. Sie unterliegen nur insoweit der staatlichen Aufsicht, als die gesetzlichen Anforderungen, z.B. der Trinkwasserverordnung eingehalten werden müssen.

Das gegenwärtige Regulierungsmodell hat zur Folge, dass die Wasserversorgung in Gebietsmonopolen organisiert ist. Unabhängige Erzeuger und Versorger haben derzeit keine Möglichkeit, mit eigenen Leitungen oder über Durchleitungen in die Versorgungsgebiete anderer Betreiber einzudringen.

Privatisierung und Konzentration in der Wasserversorgung

Trotzdem haben sich die Strukturen im Bereich der Wasserversorgung in den letzten Jahren erheblich verändert. Viele Kommunen haben die Aufgabe der Wasserversorgung ganz oder teilweise auf private Unternehmen übertragen. Zugleich nimmt durch Konzentrationstendenzen die Zahl der in der Wasserversorgung tätigen Unternehmen insgesamt ab (von 15 168 im Jahr 1957 auf 6 709 im Jahr 1998²), und die pro Unternehmen gelieferte Wassermenge nimmt zu. In den letzten 30 Jahren hat insbesondere die von Verbänden und gemischtwirtschaftlichen Unternehmen gelieferte

² Zahlen nach: Umweltbundesamt, Nachhaltige Wasserversorgung, S. 14.

Wassermenge deutlich zugenommen³. Weit über 90 % der Wassermenge wird derzeit von lediglich etwa einem Drittel der Unternehmen geliefert.

Hintergrund der Privatisierungs- und Konzentrationstendenzen ist in erster Linie die äußerst angespannten Haushaltslage vieler Kommunen. Von Privatisierungen werden zumindest vorübergehende Entlastungen erhofft. Die Aufgabe der Wasserversorgung wird insbesondere deswegen als Belastung empfunden, weil in vielen Wasserwerken kostspielige Erhaltungsinvestitionen anstehen. Häufig hofft man auch einfach, durch den Verkauf der kommunalen Anlagen kurzfristig liquide Mittel in die Kassen zu bekommen und den Haushalt von Schulden bereinigen zu können⁴.

Rechtspolitische Vorstöße für eine Liberalisierung der Wasserversorgung

Was ich eben beschrieben habe, geschieht bereits, und zwar im Rahmen des geltenden Rechts. Parallel hierzu gab und gibt es aber auch Bestrebungen, die Wasserversorgung durch eine Veränderung des Rechtsrahmens noch stärker dem Wettbewerb zu öffnen. Das Ziel einer Liberalisierung des Wassermarktes wäre es, dem einzelnen Verbraucher ebenso wie bei Telefondiensten die Wahl zwischen verschiedenen Versorgern zu eröffnen. Dazu müsste das System geschlossener kommunaler Versorgungsgebiete aufgebrochen werden.

Auf nationaler Ebene hat das Bundeswirtschaftsministerium hierzu im Jahr 2000 einen Vorstoß unternommen. Die kartellrechtliche Norm des § 103 GWB alter Fassung, die derzeit das System geschlossener kommunaler Versorgungsgebiete vor

³ Umweltbundesamt, Nachhaltige Wasserversorgung, S. 19.

⁴ Steinaecker in: BMU (Hrsg.), Umweltpolitik: Privatisierung in der Wasserwirtschaft, 68 (69).

dem Wettbewerb schützt, sollte zur Disposition gestellt werden. Im Ergebnis blieb diese Initiative aber erfolglos.

Inzwischen gibt es auf europäischer Ebene vermehrt Ansätze für eine Liberalisierung der Wasserversorgung. Die Signale aus Brüssel sind widersprüchlich, so dass derzeit noch kaum prognostiziert werden kann, was sich am Ende durchsetzen wird.

Einerseits hat die Kommission in ihrer Binnenmarktstrategie weitere Maßnahmen zur Marktöffnung im Wassersektor angekündigt. Andererseits hebt die Wasserrahmenrichtlinie der EU hervor, dass „Wasser keine übliche Handelsware“ sei, und das Europäische Parlament hat auch den Bestrebungen der Kommission im Rahmen der Binnenmarktstrategie eine Absage erteilt. Allerdings forderte das Europäische Parlament - ich zitiere: „ohne einer Liberalisierung das Wort zu reden, eine Modernisierung, wobei wirtschaftliche Grundsätze mit Qualitäts- und Umweltstandards sowie mit der erforderlichen Effizienz im Einklang stehen müssen“. Voraussichtlich bis Jahresende 2004 wird die Kommission benötigen, um die angekündigte Prüfung des Wassersektors abzuschließen. Anfang 2005 ist dann mit konkreten Vorschlägen zu rechnen.

Was ist nun von den beschriebenen Tendenzen zu Privatisierung und Liberalisierung zu halten? Wie sollte die Trinkwasserversorgung der Zukunft aus Sicht der Verbraucherpolitik organisiert werden?

Zunächst zur Privatisierung:

Die Nutzung privatwirtschaftlicher Organisationsformen und die Einbindung privatwirtschaftlicher Unternehmen kann in der Tat zu Effizienzsteigerungen führen, die

auch im Sinne der Verbraucher sind. Verhindert werden muss aber, dass Einsparungen zulasten von Trinkwasserqualität und Ressourcenschutz gehen. Diese Gefahr besteht deshalb, weil viele im Rahmen der Wasserversorgung praktizierte Verfahren und Abläufe zur Herstellung einer guten Trinkwasserqualität im Gesetz nicht fixiert sind. Um etwa die gesetzlich geforderte bakteriologische Unbedenklichkeit des Trinkwassers zu erreichen, muss das Wasser nicht notwendigerweise besonders rein gehalten werden, sondern es kann auch Chlorung eingesetzt werden. Das Risiko solcher Qualitätsabsenkungen ist zwar nicht direkt mit der Organisationsform in der Wasserversorgung verbunden. Kritisch ist es aber, wenn die Kommune, etwa bei einer dauerhaften Veräußerung ihres Anlagevermögens, die Kontrolle über die Qualitätsstandards in der Wasserversorgung völlig aus den Händen gibt.

Aus diesen Gründen muss bei einer Privatisierung größter Wert auf die Art und Weise der Einbindung privatwirtschaftlicher Unternehmen und auf eine verbrauchergerichte Gestaltung der Privatisierungsverträge gelegt werden. Zur Realisierung einer erfolgreichen Zusammenarbeit mit einem privatenwirtschaftlichen Versorger sind folgende Eckpunkte zu beachten:

1. Die Kommunen sollten nicht das Eigentum an der Infrastruktur der Wasserversorgung veräußern, sondern sie sollten private Unternehmen nur **zeitlich befristet** in die Erbringung von Dienstleistungen der Wasserversorgung einschalten.
2. Die Kommunen sollten Aufträge im Bereich der Wasserversorgung **öffentlich ausschreiben**. In den Ausschreibungsunterlagen müssen die wesentlichen Qualitätskriterien festgelegt werden wie z.B. Sanierungsquoten, Instandhal-

tungsquoten für das Rohrnetz, ökologische und trinkwasserhygienische Anforderungen.

3. In den Privatisierungsverträgen müssen die von dem privaten Betreiber zu erbringenden **Leistungen konkret definiert** werden. Folgendes sollten sie auf jeden Fall beinhalten:

- Kriterien zur Gestaltung von Wasserpreisen
- Anforderungen an die Rohr- und Trinkwasserqualität sowie Maßnahmen zu deren Sicherstellung
- Maßnahmen zur Instandhaltung des Rohrnetzes
- Nutzung ortsnaher Quellen
- Maßnahmen zu einem erfolgreichen Ressourcenschutz

4. Zusätzliche **Kosten** durch die Einschaltung eines privaten Versorgers (zusätzlicher Kontrollaufwand, Ausfallrisiko des privaten Versorgers) dürfen **nicht zu lasten der Kommunen** gehen. Ein transparenter Leistungsvergleich (Benchmarking) der Wasserversorgungsunternehmen sollte eingeführt werden. Die Kriterien eines solchen Vergleiches müssten wirtschaftliche, hygienische und ökologische Kennzahlen umfassen, welche als Summe einen Maßstab für eine nachhaltige Wasserversorgung darstellen.

Zur Liberalisierung:

Ein Wettbewerb verschiedener Versorgungsunternehmen um den einzelnen Endkunden würde voraussetzen, dass verschiedene konkurrierende

Versorgungsunternehmen Wasser verschiedener Qualität und Herkunft in ein Verbundnetz einspeisen. Die Folge wäre ein großangelegter Zusammenschluss dezentraler Rohrnetze zu einem gesamten Rohrleitungsnetz. Dies birgt jedoch

erhebliche nicht reversible Nachteile in sich. Die längere Verweildauer des Wassers

Nachteile in sich. Die längere Verweildauer des Wassers im Rohrsystem sowie die Minderung unterschiedlicher Wässer kann zu verstärkter Korrosion, mikrobakteriellen Bewuchs in den Rohrleitungen und hygienischen Problemen führen. Um dem entgegenzuwirken, kann eine erhöhte Aufbereitung (Chlorierung) erforderlich werden. Im Fall von Schadensereignissen ist es kaum möglich, den Verursacher zu ermitteln; Haftungsansprüche würden daher ins Leere gehen.

Eine andere Form des Wettbewerbs im Markt wäre vorstellbar, wenn Einzelkunden separat über Stichleitungen beliefert werden. Dieses Modell wäre aber nur für industrielle Großabnehmer wirtschaftlich interessant. Für private Haushaltskunden wäre der Aufbau getrennter Versorgungssysteme viel zu aufwändig. Im Ergebnis würde das Aufbrechen der Versorgungsgebiete daher dazu führen, dass nur Großverbraucher separat versorgt würden und Trinkwasserleistungen von außerhalb des Versorgungsgebietes beziehen. Die Gesamtkosten der Trinkwasserversorgung würden durch parallelen Leistungsbau steigen, wodurch – bei Kostenentlastungen der über Stichleitungen versorgten Großabnehmer – eine weit überproportionale Kostenbelastung bei den „gefangenen Kunden“ entstehen würde. Das würde auch dazu führen, dass innerhalb des Versorgungsgebietes der Kostendruck zunehmen würde und dadurch indirekt auch das Niveau der Trinkwasserversorgung gefährdet würde.

Aus diesen Gründen hat sich schon gegen die Initiative des Bundeswirtschaftsministeriums aus dem Jahr 2000 breiter Widerstand formiert, unter anderem von Seiten der Kommunen, des Umweltbundesamtes und des Verbraucherzentrale Bundesverbandes.

Dieselben Bedenken richten sich auch gegen die neuerlichen Überlegungen für eine Liberalisierung auf europäischer Ebene. Ich bin daher sehr erfreut, dass sich hierzu der Bundesrat bereits klar positioniert hat. In einem Beschluss vom Juni 2003 zur Binnenmarktstrategie hat der Bundesrat festgestellt, dass – ich zitiere - „eine den Gemeinden aufgezwungene Liberalisierung im Sinn einer Marktöffnung [...] mit dem kommunalen Selbstverwaltungsrecht nicht vereinbar [wäre] und [...] das Qualitätsniveau der deutschen Wasserversorgung [gefährden würde].“

Anpassung des Ordnungsrahmens an wachsende Unternehmensgrößen?

Auch wenn es gelingt, entsprechend dem Bundesratsbeschluss die kommunale Verantwortung für die Wasserversorgung zu bewahren, ist aber noch nicht gesichert, dass das System einer dezentralen, kommunal verantworteten Wasserversorgung auch in Zukunft Bestand haben wird. Die laufenden Konzentrations- und Privatisierungstendenzen drohen die kommunale Verantwortung faktisch auszuhöhlen. Es kann dazu kommen, dass die Kommunen zwar weiter rechtlich für die Wasserversorgung in ihrem Hoheitsgebiet verantwortlich sind, dass sie ihrer Kontrollfunktion aber nicht mehr gerecht werden können, weil ihnen dafür das Fachpersonal fehlt und weil sie gegenüber Großunternehmen ihre Interessen nicht hinreichend durchsetzen können. Langfristig werden wir uns daher Gedanken machen müssen, wie der Ordnungsrahmen der Wasserwirtschaft den wachsenden Unternehmen und den wachsenden Versorgungseinheiten angepasst werden kann. Eine Option hierfür wäre es, Servicegesellschaften zu schaffen, die den Kommunen Unterstützung bei Vertragsverhandlungen und bei Kontrollaufgaben bieten. Falls dies nicht ausreicht, müssen möglicherweise auch Kontrollkompetenzen des Bundes für die Wasserversorgung geschaffen werden. Die Regulierungsbehörde für Post und Telekommunikation, die

nun auch Aufgaben im Energiebereich übernehmen soll, wäre hierfür eine denkbare Adresse.

Schlussbemerkung

Ich komme damit zum Schluss. Der Markt, so wird heute häufig suggeriert, regelt alles von selbst. Beim Wasser ist das nicht so. Ich hoffe, dass ich dies verdeutlichen konnte. Natürlich soll es in der Wasserversorgung ökonomisch effizient zugehen. Gerade hier gilt aber der Satz: Der Markt ist ein guter Diener, aber ein schlechter Meister. Wir sollten uns von den Apologeten der Ökonomie nicht davon abbringen lassen, dass es in der Wasserversorgung in erster Linie um den Schutz der menschlichen Gesundheit und der Umwelt geht.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!