

Grundlagen für eine am Gemeinwohl orientierte und nachhaltige Wasserwirtschaft¹

Aus Sicht der Umweltorganisationen und Verbraucher stellt sich als Erstes die Frage nach der Zweckmäßigkeit einer Privatisierung der Wasserwirtschaft. Die Anforderungen an Qualität, Umweltschutz, Preise, Versorgungssicherheit, langfristigen Erhalt und Verbesserung der Infrastruktur werden in Deutschland von der überwiegenden Mehrheit der für Trinkwasserversorgung und Abwasserbeseitigung verantwortlichen öffentlichen Unternehmen erfüllt. Das Trinkwasser ist fast überall von einwandfreier Qualität, und der hohe Standard der Abwasserreinigung hat maßgeblich zur Sanierung von Flüssen und Seen beigetragen.

Wirtschaftliche Effizienz ist auch im Wassersektor ein wichtiges Kriterium, allerdings nicht das alle anderen Aspekte dominierende. Preissenkungen wie im Telekommunikations- und Strombereich – darüber herrscht Einigkeit – sind bei Wasser und Abwasser wegen der hohen Fixkosten für Netze und Anlagen nicht möglich, nicht einmal bei einseitiger Konzentration auf wirtschaftliche Effizienzkriterien.

Unter diesen Bedingungen – solide Leistungsbilanz der öffentlichen Unternehmen und fehlendes Potential zur Verbilligung von Wasser und Abwasser für Konsumenten und Wirtschaft – scheinen radikale strukturelle Eingriffe in den Wassersektor hierzulande nicht zweckmäßig.

Grundanforderungen an die Wasserwirtschaft

Das Gute ist der Feind des Besseren. Deshalb sollte trotz der guten Leistungsbilanz eine strategische Anpassung der gesetzlichen Rahmenbedingungen zur Sicherung und Verbesserung der erreichten Standards angestrebt werden. Die untenstehenden Prüfpunkte sind als mittelfristige Zielbestimmung für die deutsche Wasserwirtschaft zu verstehen. Nicht alle Ziele müssen gesetzlich vorgeschrieben werden, denn der hohe Grad an Selbstverantwortung hat sich in der Wasserwirtschaft bisher bewährt – die heutigen hohen Standards sind in erster Linie Resultat der inneren Gestaltungs- und Kontrollkräfte der hiesigen öffentlichen Wasserwirtschaft und nicht durch Gesetze erzwungen. Einer Strangulierung durch überbordende gesetzliche Regelungen sollte daher vermieden werden.

Qualität

Es sollte selbstverständlich sein und bleiben, dass das Trinkwasser stets höchsten Ansprüchen genügt. Grundsätzlich bedeutet dies Versorgung mit dem besten lokal verfügbaren Wasser, nur in Ausnahmen sollten Fernversorgungen eingerichtet werden. Belastete Vorkommen sollten nicht aufgegeben, sondern saniert und anschließend wieder in das Versorgungsnetz integriert werden.

Der Schutz der Vorkommen beinhaltet besonders bei Seen und Grundwasser, die sich nur langsam erneuern und reinigen, langfristig vorausschauende Strategien. Dazu müssen die Nutzer und potentiellen Verschmutzer in die Schutzstrategien eingebunden werden, vor allem die Landwirt-

¹ Dieser Text beruht auf einem Gutachten von Dr. Klaus Lanz, International Water Affairs, Hamburg, für den WWF Schweiz, dem für die Genehmigung zur auszugsweisen Verwendung herzlich gedankt sei. Die vollständige Version des WWF-Positionspapiers kann abgerufen werden unter http://www.wwf.ch/images/progneut/upload/D_200103_Schlussbericht.pdf.

schaft oder andere Verursacher flächenhafter Einträge (Verkehr, Kraftwerke). Öffentliche Versorger sind für diese Aufgabe aus unserer Sicht aufgrund ihrer starken Verbindung mit der Politik besser gerüstet als Privatunternehmen.

Zur Sicherung einer dauerhaft hohen Trinkwasserqualität gehört ein umfassendes Qualitätsmonitoring in und um die genutzten Ressourcen herum. Um einen adäquaten Schutz zu bieten, gehen viele öffentliche Wasserversorger bei der Qualitätsüberwachung über die staatlich vorgeschriebenen Mindestanforderungen hinaus.

Wesentliche Elemente eines optimalen Qualitätsmanagements sind:

- Nutzung der besten verfügbaren Vorkommen sowie deren vorbeugender Schutz vor Übernutzung und Verschmutzung
- Vorrang für die Versorgung aus lokalen Vorkommen
- Engmaschiges Monitoring der Wasserqualität in den Vorkommen und im Verteilnetz
- Aktive Information der Bevölkerung über aktuelle und absehbare Gefährdungen des Trinkwassers
- Hinreichende Investitionen in den Unterhalt und die Pflege der Infrastruktur
- Wo Aufbereitung nötig ist (z. B. Seewasser), Anwendung modernster Verfahren zur Minimierung der Restbelastung im Trinkwasser

Umwelt

Die Umweltbilanz von Wasser- und Abwasserunternehmen umfasst naturgemäß mehr als die Optimierung innerbetrieblicher Abläufe wie etwa Energie- und Ressourcenverbrauch. Die Aktivitäten im Wassersektor greifen weit in die Umwelt hinaus, indem die als Trinkwasserressource oder als Rezipient für Abwasser genutzten Gewässer stark beeinflusst werden. Die Beeinträchtigung der Gewässer sollte dabei so gering wie möglich gehalten werden.

Das bedeutet unter anderem:

- Schonende Entnahme von Wasser aus der natürlichen Umwelt, gegebenenfalls Verzicht auf Entnahmen aus empfindlichen Gewässerökosystemen
- Minimierung der Entnahmen durch Anreize zu effizienter Nutzung (Demand management) in Haushalten, Handel und Industrie (und wo relevant, bei der landwirtschaftlichen Bewässerung)
- Eigenständige Initiativen zum vorsorgenden Schutz der genutzten Ressourcen, in Kooperation mit den staatlichen Gewässerschutzbehörden
- Politischer Einsatz für strengen Gewässerschutz und die vorsorgliche Fernhaltung von Problemchemikalien vom Wasserkreislauf
- Anwendung der besten verfügbaren Technologien zur Abwasserreinigung, bei besonders empfindlichen Gewässern darüber hinaus gehend

- Verminderung der Leitungsverluste (Wasser und Abwasser), wodurch einerseits die Entnahmen aus den natürlichen Vorkommen verringert werden, andererseits der Eintrag von Schadstoffen aus der Kanalisation in das Grundwasser minimiert wird
- Prüfung und gegebenenfalls Einsatz innovativer Wassertechnologie zur Verminderung von Umweltbelastungen (Grauwasserrecycling, Trennung von Abwasserteilströmen, Regenwassernutzung, Wasserspararmaturen); dabei ist stets auch die ökonomische Gesamtbilanz zu berücksichtigen

Adäquate Preise

Die Preisgestaltung im Wassersektor ist aufgrund der überaus hohen Fixkosten (65 bis 85 %) oft schwierig zu vermitteln und auch im politischen Raum wenig beliebt. Entscheidend ist, dass die Gesamtkosten nur wenig von der gelieferten Wassermenge beeinflusst werden, sondern vor allem vom Unterhalt der Infrastruktur und dem dafür erforderlichen Personalaufwand. Die Preisgestaltung muss sehr langfristig voraus geplant werden, weit jenseits von Wahlperioden (und erst recht jenseits von privatwirtschaftlichen Finanzplänen).

Folgende Grundkriterien sollten mindestens beachtet werden:

- Sicherung sozialer Preise durch Anschlusszwang und Gleichbehandlungsgrundsatz: unabhängig vom tatsächlichen physischen Aufwand für die Versorgung zahlen alle Verbraucher für die gleiche Leistung den gleichen Preis;
- Die Preise sollten den tatsächlichen Gesamtaufwand für die Versorgung bzw. Entsorgung decken;
- Nur in Ausnahmefällen sollten besondere Belastungen (wie der politische gewollte Ausbau der Kläranlagen in den 80er und 90er Jahren) über staatliche Subventionen mitfinanziert werden;
- Umweltkosten (Ressourcenkosten, z. B. eine Grundwasserentnahmegebühr) sollten in den Preisen enthalten sein; dieser Aufschlag sollte bei Verbrauch über das übliche Maß hinaus stark ansteigen (Vielverbraucheraufschlag);
- Degressive Tarife mit Mengenrabatt für Großverbraucher sind ein falsches Signal;
- Stetiges Bemühen um Senkung des Gesamtaufwands (und damit der Kosten) durch verbesserte Technik, Materialien, Prozessführung;
- Kosteneffizienz niemals zu Lasten von Qualitätsstandards.

Versorgungssicherheit

Die Bürger haben einen Anspruch darauf, dass ihre gewählten Vertreter alles unternehmen, um die Wasserversorgung und die Abwasserbeseitigung dauerhaft, zuverlässig und ohne Unterbrechungen zu gewährleisten. Dazu sind die Gemeinden per Gesetz verpflichtet. Die Endverantwortung für den Wassersektor bleibt stets bei den Kommunen – auch nach der Übertragung der Aufgabe an Privatunternehmen.

Voraussetzung zur Erfüllung dieser Aufgabe ist:

- Langfristige Sicherung der Finanzierung der wasserwirtschaftlichen Systeme
- Sicherung öffentlichen und demokratischen Einflusses auf strategische Weichenstellungen des Wasserunternehmens
- Strikte organisatorische und finanzielle Trennung geschäftlicher Engagements außerhalb der lokalen Wasserwirtschaft
- Bereitstellung einer adäquaten Notwasserversorgung

Effizienz neu definieren

Die Wasserwirtschaft ist aufgrund ihrer besonderen Bedingungen (Abhängigkeit der Verbraucher, hohe Fixkosten, Verschränkung mit Gesundheits- und Umweltschutz) für ein Engagement privater Unternehmen wenig geeignet. Gewinne können hier praktisch nur durch überhöhte Preise erzielt werden, oder durch ein Geschäftsgebaren, das auf die Absenkung von Standards setzt und so dem Gemeinwohl widerspricht. Aus diesem Grund hat das einzige Land, das eine wirklich umfassende öffentliche Diskussion über die Privatisierung der Wassersektors geführt hat, die Niederlande, sich per Gesetz für einen Verbleib von Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung in öffentlicher Verantwortung ausgesprochen (siehe Kasten).

Niederlande – Fusionierung ja, private Beteiligung nein

Auch die wenigen verbliebenen Großwasserwerke in den Niederlanden spüren den Druck internationaler Multi Utility Konzerne, und die dortige Regierung hat deshalb den Verkauf von Wasserversorgungsunternehmen an private Konzerne verboten. Qua Gesetz muss die niederländische Wasserversorgung in öffentlicher Hand bleiben.

Diese Entscheidung ist das Resultat jahrelanger Anhörungen und Erörterungen. Fernab ideologischer Grundhaltungen erachten in den Niederlanden alle Parteien eine Wasserwirtschaft in öffentlichem Eigentum als den besten Weg zur Sicherung öffentlicher Interessen. Abgelehnt werden alle Modelle, die zentrale Aufgaben des Wassersektors privatwirtschaftlicher Kontrolle überlassen – Konzessionen etwa oder Managementverträge mit Privatunternehmen.

Das niederländische Gesetz garantiert jedem Wasserversorger dauerhaft das exklusive Recht zur Förderung und Lieferung von Trinkwasser in seinem Einzugsgebiet. Die Kontrolle über das Unternehmen darf nicht an nicht-öffentliche Firmen übertragen werden. Insbesondere müssen Anteile an Wasserversorgern, die im Zuge von Stadtwerksprivatisierungen an nicht-staatliche Unternehmen veräußert worden sind, in öffentlichen Besitz zurückgeholt werden.

Um auch zukünftig eine optimale und moderne Wasserwirtschaft zu gewährleisten, führte die Regierung ein verpflichtendes Benchmarking für die niederländische Wasserwirtschaft ein. Zudem soll es demnächst einen Wettbewerb um die Belieferung von industriellen Großkunden geben – der ausdrücklich nicht zu höheren Preisen für die Normalverbraucher führen darf.

Der Effizienzbegriff sollte in der Wasserwirtschaft neu definiert werden und sich in erster Linie am Gemeinwohl orientieren. Eine solche Neudefinition muss auf Basis von Trinkwasserqualität, Umweltverträglichkeit, Versorgungssicherheit, innovativer Technik und sozialverträglichen, fairen Wasserpreisen optimiert werden statt – wie von Privatisierungsbefürwortern propagiert – allein anhand von Kosten-Nutzen-Erwägungen.

Es spricht alles dafür, dass eine so definierte Effizienz am besten unter öffentlicher demokratischer Kontrolle und durch Optimierung und Stärkung der in Deutschland seit Jahrzehnten bewährten wasserwirtschaftlichen Praxis zu erreichen ist. Der Sonderfall Wasserwirtschaft ist aus gesamtgesellschaftlicher Sicht für Privatisierungsexperimente denkbar schlecht geeignet.

Schließlich wäre es hilfreich, wenn sich auch die hierzulande für die Wasserwirtschaft Verantwortlichen auf ihre eigentliche Rolle und Verantwortung zurückbesinnen würden: Sie sind Dienstleister im Auftrag des Gemeinwohls, nicht Gewerbetreibende und Unternehmer.