

01.01.2004

Wasser - ein Gut wie jedes andere?

Ansprüche, Heft 1/2004

Wasserwirtschaft zwischen öffentlichen und privaten Erbringungsstrategien

Wasser ist nicht nur eine lebenswichtige und insgesamt begrenzte Ressource, sondern Wasser hat auch einen lokalen Bezug: Ob Wasserknappheit und Wasserverschmutzung herrschen, wird über die natürlichen hydrogeologischen Bedingungen hinaus vor allem durch die regionale Wasserressourcenbewirtschaftung bestimmt. In der Bundesrepublik wird der Wasserschatz, ähnlich wie in den anderen entwickelten Industrieländern, in öffentlicher Treuhänderschaft bewirtschaftet. Dieses System administrativer Zuteilung und Überwachung der Wassernutzung entwickelte sich in Konsequenz der zunehmenden Wasserprobleme, die durch Urbanisierung und Industrialisierung hervorgerufen und zur nachhaltigen Bedrohung der natürlichen Lebensgrundlagen geworden sind. Es ist im Wasserhaushaltsgesetz verankert und fordert von der Verwaltung, dass Wasser nach den ressourcenbezogenen Schutz- und Nutzungsnotwendigkeiten verwaltet wird. Gewässer sind danach Bestandteil des Naturhaushalts und Lebensraum für Tiere und Pflanzen, und daher so zu bewirtschaften, dass sie "dem Wohl der Allgemeinheit und im Einklang mit ihm auch dem Nutzen Einzelner dienen (...)". Wie seit dem bekannten "Nassaukiesungsbeschluss" durch das Bundesverfassungsgericht klar gestellt ist, verstößt eine derartige Ordnung der Wasservorräte nicht gegen die grundgesetzlich garantierte individuelle Zuordnung des Eigentums an Grund und Boden. Der Wasserschatz ist einer individuellen Eigentumszuordnung nicht zugänglich.

Ein wichtiger Teil der regionalen Wasserbewirtschaftung ist die Wasserwirtschaft innerhalb des zusammenhängenden Ver- und Entsorgungsgebietes. Wasserwirtschaft ist - sieht man von den industriellen und landwirtschaftlichen Nutzern ab - die praktische Verwirklichung der auf Bewirtschaftungsebene getroffenen wasserbezogenen Grundentscheidungen. Ist die Versorgung mit Trinkwasser unzuverlässig oder sogar ausgefallen, dann sind nicht nur individuelle Lebensgestaltung und -qualität bedroht, sondern auch die sozialen und ökonomischen Voraussetzungen für das Funktionieren des Gemeinwesens gefährdet. Gibt es keine oder nur eine schlechte Abwasserentsorgung, dann sind Seuchen und Krankheiten die wahrscheinliche Folge. Verschmutztes Wasser, die vor ihrer Rückführung in den Wasserkreislauf nicht ordentlich entsorgt werden, kontaminieren die sauberen Vorräte und ruinieren die ökologischen und sozioökonomischen Lebensgrundlagen in der Region.

Obwohl auch im System der Wasserbewirtschaftung zunehmend auf private Akteure und Eigenüberwachungspflichten bzw. -rechte gesetzt wird, ist die öffentliche Bewirtschaftung als Grundprinzip gegenwärtig noch unumstritten. Die öffentliche Trägerschaft über die Wasserwirtschaft, die in der Bundesrepublik traditionell bei den Kommunen liegt und dem Spektrum der Daseinsvorsorgeleistungen zugerechnet wird, ist indes einer Reihe von Angriffen ausgesetzt. Verbände der Privatwirtschaft fordern bereits seit längerem, die Wasserwirtschaft den "bei anderen Dienstleistungen auch üblichen" Erbringungsregimes zu unterwerfen, d. h. Wasserdienstleistungen privater Trägerschaft zu unterstellen und dem "Wettbewerb auszusetzen". Als Argumente hierfür werden insbesondere die im Europavergleich hohen Wasserpreise und die Kleinteiligkeit der heimischen Infrastrukturen ins Feld geführt, die nur durch die "unsichtbare Hand" des Marktes zu senken bzw. neu zu organisieren wären. Das Bundeswirtschaftsministerium hat im Jahr 2000 ein Gutachten in Auftrag gegeben, mit dem "Optionen und Chancen" einer Marktöffnung im Versorgungssektor mit dem Zielbild einer nachhaltigen, zukunftsfähigen Wasserwirtschaft ausgelotet werden sollten. Im Ergebnis wurden zwei Strategien der Marktöffnung, nämlich "Wettbewerb im Markt" und "Wettbewerb um den Markt" präsentiert und die damit einhergehenden sozialen, ökonomischen und ökologischen Risiken als kontrollier- und beherrschbar bezeichnet. Der Kern der Vorschläge bestand in der Abschaffung der geschützten Versorgungsgebiete, die bislang - neben der kommunalen Möglichkeit, Anschluss- und Benutzungszwang zu verhängen - noch durch einen kartellrechtlichen Ausnahmehereich gesichert sind. Umweltinitiativen, Kommunen und Gewerkschaften protestierten scharf. Auch das Bundesumweltministerium stellte in einem faktischen Gegengutachten wesentliche Grundannahmen des Materials aus dem Wirtschaftsministerium in Frage. Im Ergebnis dieser Auseinandersetzungen hat die rot-grüne Bundestagsmehrheit sich in einem Beschluss gegen die Aufhebung

des Gebietsschutzes ausgesprochen. Von beiden Fraktionen wird ein langsamer Prozess der Umorganisation gewünscht, der auf die kommunale Entscheidung über Auslagerung, Public Private Partnership oder Anlagenverkauf das Primat legt - dies im Interesse der "Wettbewerbsfähigkeit" der Wasserwirtschaft allerdings auch für förderlich hält.

Freilich ist (auch jenseits eines denkbaren "Sinneswandels" oder wechselnder Mehrheiten im Bundestag) die Kuh noch lange nicht vom Eis. Im Zusammenhang mit den WTO/GATS-Runden etwa hat die Europäische Kommission, die für die EU-Mitgliedstaaten die Verhandlungsführerschaft wahrnimmt, sowohl die Öffnung der Wassersektoren in anderen WTO-Ländern gefordert als auch die Öffnung des Europäischen Sektors angeboten. Diese Verhandlungsstrategie konnte erst torpediert werden, nachdem die "Angebote" der Kommission in der Öffentlichkeit bekannt wurden. Sodann kam es zur Revision. Allerdings hat die EU-Kommission ihre Politik der erweiterten Öffnung von Dienstleistungssektoren keinesfalls aufgegeben: Die Binnenmarktstrategie 2003-2006 enthält erneut und wiederum den "Prüfauftrag", inwieweit die "Öffnung" der Wasserversorgung für private Unternehmer durch Ausschreibungspflichten, Monopolübertragungen o. ä. zu "mehr Binnenmarkt" und nachhaltiger Wasserwirtschaft (sic!) führt.

Es ist zumindest zu konstatieren, dass die Beförderung einer "Liberalisierung des Wassermarktes" den interessierten Akteuren auf den unterschiedlichen politischen Ebenen weitaus weniger reibungslos gelingt, als es bei den vorangegangenen sektorspezifischen Öffnungsanordnungen (z. B. Strom, Gas, Telekommunikation) der Fall war. Der Grund dafür dürfte einerseits in der größeren Sensibilität liegen, die in Hinblick auf den Gegenstand der Wasserwirtschaft, das "blaue Gold", in der Gesellschaft existiert. Zweitens bereitet es wesentlich größere Schwierigkeiten, abstrakte und dennoch überzeugende Szenarien zu entwickeln, die die Freigabe der wasserwirtschaftlichen Basisdienstleistungen - quer über alle europäischen Mitgliedstaaten - mit ihren unterschiedlichen wasserwirtschaftlichen Infrastrukturen als praktikabel erscheinen lassen. Letzteres Dilemma ist nicht ohne Weiteres auflösbar. Denn es sind die spezifischen Eigenschaften der Ressource Wasser, die die technischen und ökonomischen Rahmenbedingungen für die Erbringung wasserwirtschaftlicher Leistungen determinieren: Wasserwirtschaft ist netzgebunden. Benötigt werden geeignete hydrogeologisch vorgegebene Entnahmepunkte, an denen sauberes Wasser dem natürlichen Kreislauf entnommen wird. Hohe Trinkwasserqualität muss durch eine Säuberung des Rohwassers gesichert werden. Die Lieferung von Trinkwasser an die Nutzerinnen und Nutzer ist daran gekoppelt, dass eine direkte Verbindung vom Einspeisungs- zu demjenigen Ort existiert, an dem das Wasser genutzt werden soll. Da das Ziel sein muss, Trinkwasser in höchstmöglicher Qualität zu liefern, müssen die Anlagen nach Bedarf, Spitzenbelastungen, Durchsatz und technischen Parametern sehr genau den lokalen urbanen Bedingungen angepasst werden. Oftmals gibt es keine Wahl für Trassenverläufe und Anschlusspunkte, und für die Orte, an denen Aufbereitungs- und Kläranlagen errichtet werden sollen.

Ein "Wassermarkt" ist nicht einmal in der Form des "third party access" denkbar, wie es für den Stromsektor durch Trennung von Erzeugung, Netzbetrieb und Verteilung (ungeachtet aller damit verbundenen Schwierigkeiten, Fehlinvestitionen und Machtungleichgewichte) europarechtlich konzipiert und angeordnet wurde. Jede Nutzerin, jeder Nutzer hat genau einen Wasseranschluss. Netze der Wasserwirtschaft beschränken sich auf den jeweiligen urbanen Siedlungs- und Gebietszusammenhang. Im Netz selbst kann das Wasser nicht beliebige Fließrichtungen einnehmen, also nicht einfach "hin und her" bewegt werden. Hier gibt es keine Konkurrenzlagen. Die lokale Wasserwirtschaft bildet ein klassisches natürliches Monopol.

Gegen die Schaffung eines großen Verbundnetzes spricht, dass der Wassertransport sehr energieaufwendig ist. Ferner führt jede längere Verweildauer im Netz zur Verschlechterung der Wasserqualität. Wässermischung bzw. Durchleitung ist kostspielig, infrastrukturell aufwendig und - infolge der chemischen Prozesse im Mischwasser und mit den Netzwerkstoffen - auch hygienisch bedenklich. Sie sollte deshalb auf all die Fälle beschränkt bleiben, in denen es für die Sicherung der Wasserversorgung unabdingbar ist. Ein europäisches Basisnetz oder ähnliche Ideen erweisen sich folglich als abwegig. Jedes Öffnungsszenario führt daher - und das wird durch einen Blick nach Frankreich oder zum System in England und Wales bestätigt - entweder zu dauerhaften privaten Monopolen oder zu ihrer zeitlich befristeten Versteigerung an private Dienstleistungskonzerne.

In diesen besonderen Bedingungen der wasserwirtschaftlichen Aufgabenerfüllung liegt auch die Ursache für die großen Differenzen bei Wasser- und Abwasserpreisen, die schon innerhalb unseres Landes zu verzeichnen sind. Die anfallenden Kosten im wasserwirtschaftlichen Monopol sind Grundlage für die Preiskalkulation. Fixkosten für den Anlagenbetrieb machen den weitaus größten Teil der Wasser- und

Abwasserpreise aus. Ob öffentlich oder privat erbracht: einmal - ob ökonomisch "falsch" oder vernünftig - investiert, prägen die Kosten der Anlagenerrichtung den Preis auf Jahrzehnte vor. Was nötig ist, um die Aufgaben gut und nachhaltig zu erfüllen, hängt von den lokalen hydrogeologischen Bedingungen ab. Der Preis für kommunale Wasserdienstleistungen wird daher nicht so sehr durch die Organisationsentscheidung in der Wasserwirtschaft bestimmt, sondern durch die spezifischen Bedingungen im lokalen Ver- oder Entsorgungszusammenhang. Entgeltvergleiche hinken nahezu prinzipiell. Zwar liegen die deutschen Preise im europäischen Vergleich in der Tat im oberen Drittel. Hier ist aber in Rechnung zu stellen, dass entscheidende Unterschiede (technische Standards, hydrologische Gesamtsituation, Kostendeckungsgrad, Zuverlässigkeit, Anschlussgrad) unberücksichtigt bleiben und schon insoweit Äpfel mit Birnen verglichen werden.

Es gibt deshalb nach wie vor keinen aus der Aufgabe selbst abgeleiteten Grund, Liberalisierungen im Wassersektor für wünschenswert zu halten. Nachvollziehbar werden die Bemühungen der Wirtschaftslobbies und -funktionäre nur vor dem Hintergrund expansionsorientierter Unternehmensstrategien in den Konzernetagen der Multi-Utility-Riesen und europäischer Standortstrategien in den Wirtschaftsministerien, Agenturen und Handelsorganisationen. Den Standort Europa zu sichern heißt nach diesem Verständnis, in den "Heimatbasen" Raum für die Gewinnung technischen und organisatorischen Know-Hows und für die Akquise ökonomischer Stärke zu schaffen, die für die Verfolgung solcher Strategien erforderlich sind. Zwar ist hier nicht genügend Platz, um auf die besondere Problematik der Liberalisierung und Privatisierung in Entwicklungsländern einzugehen. Festgehalten werden kann aber, dass dort die ökologischen Probleme weitaus verschärfter und die sozialen Konsequenzen einer Sektorliberalisierung wesentlich gravierender sind als in weiten Teilen Europas: Die Wasserkrise in der sogenannten Dritten Welt ist ein erstrangiges globales Problem mit schwersten ökologischen und sozialen Folgen.

Worauf es entscheidend ankommt: Die standortstaatlichen Strategien zur Übernahme von wasserwirtschaftlichen Infrastrukturen in Entwicklungsländern und die hiesige Liberalisierungsoffensive hängen unmittelbar zusammen. Letztere wird als unbedingte Voraussetzung der Ersteren postuliert, um vor dem Hintergrund von Arbeitsplatzvernichtung und wirtschaftlicher Stagnation hier vor Ort eine größere Akzeptanz des "privat geht vor öffentlich", resp. der Sektorfreigabe, zu erreichen. Dabei fallen sinnvolle Strategien über Bord, die der Wasserwirtschaft tatsächlich eine Zukunft verschaffen könnten: Statt einer zunehmend höher technisierten Infrastruktur ist dem flächendeckenden Gewässerschutz und der Regeneration ortsnaher Wasservorkommen der Vorzug zu geben. Wassernetze müssen sich an den ökologischen Notwendigkeiten orientieren, statt primär nach Kostengesichtspunkten organisiert zu werden. Umweltbildung lohnt sich betriebswirtschaftlich nicht, hat aber eine Reihe positiver ökologischer und soziokultureller Effekte zur Folge.

Die einheimische Wasserwirtschaft kann im Übrigen nur "zukunftsfähig" sein, wenn den Kommunen Haushaltsmittel zur Verfügung stehen, um kontinuierlich und in ausreichendem Maß ihre Anlagen und Netze zu pflegen. Diese Aussage gilt - und das ist entscheidend! - unabhängig davon, ob sich die lokale Wasserwirtschaft in öffentlicher oder privater Trägerschaft befindet: Da die Kommunen nach wie vor für das Vorhandensein von Wasserver- und Abwasserentsorgung letztverantwortlich sind, fallen alle Lasten aus Missmanagement und Substanzentzug am Ende auf die Kommunen, subsidiär den Staat, zurück. Mit der gesetzlichen Verantwortung der Kommunen für ihre wasserwirtschaftlichen Basisdienstleistungen muss auch ihre Kompetenz verbunden sein, die Erbringung dieser Leistungen zu organisieren. Die vom europäischen Recht vorgegebene Konzentration der Wasserbewirtschaftungsverwaltung auf der Ebene von Flusseinzugs- und hydrogeologischen Gebieten ist indes ein vernünftiger Weg, um die Durchsetzung von Standards und Gewässerschutzprogrammen gegenüber (privaten wie öffentlichen) Wassernutzern wirksamer zu gestalten.

erschienen in: Ansprüche, Heft 1/2004, S. 11 ff.

Quelle: http://www.klausleder.de/arbeit/wasser/wasser_ein_gut_wie_jedes_andere/