

Forum I
Modernisierung wohin?
Perspektiven der Wasserwirtschaft in Deutschland

Ulrich Cronauge – Geschäftsführer – Leiter der Abteilung für Wasser- und Abwasserwirtschaft – Verband kommunaler Unternehmen e. V. (VKU), Köln

I. Modernisierungsdiskussion dreidimensional: National – EU-Ebene – Weltweit

Die bereits seit geraumer Zeit ebenso grundsätzlich wie überwiegend auch kontrovers geführte Diskussion eines Strukturwandels der Wasser- und Abwasserwirtschaft findet parallel auf 3 Ebenen statt: Im Rahmen der seit dem Jahre 2001 laufenden, zwischenzeitlich in der Zeit vom 14.09.2003 – 31.07.2004 unterbrochenen WTO/GATS-Verhandlungsrunde, gerichtet auf eine weitgehende Liberalisierung des gesamten Handels- und Dienstleistungssektors einschließlich der Wasserversorgung, der europäischen Ebene, aktuell geprägt durch eine Vielzahl in rascher Abfolge veröffentlichter Dokumente, namentlich das Grünbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse vom 21.05.2003, mittlerweile auch das diesbezügliche Weißbuch vom 12.05.2004, die EU-Binnenmarktstrategie der Europäischen Kommission für den Zeitraum 2003 – 2006 vom 10.03.2004 sowie das Grünbuch zu öffentlich-privaten Partnerschaften und den gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften für öffentliche Aufträge und Konzessionen vom 30.04.2004, sowie der nationalen Ebene, geprägt durch die gemeinsame Erarbeitung einer Modernisierungsstrategie auf der Grundlage der Beschlussfassung des Deutschen Bundestages vom 21.03.2002 „Nachhaltige Wasserwirtschaft in Deutschland“. Aktueller Schwerpunkt ist eindeutig die europäische Ebene, auf der die Diskussion über die zukünftige Aufgestaltung der wasserwirtschaftlichen Rahmenbedingungen nicht nur deutlich an Intensität zugenommen hat, sondern auch zugleich in den Rahmen der Grundsatzdiskussion zukünftiger Daseinsvorsorge im europäischen Maßstab, namentlich auch der Wahrung von Subsidiarität und Identität der Nationalstaaten einerseits und der Fortentwicklung des europäischen Wettbewerbs- und Vergaberechts andererseits, eingebettet ist.

1. Nationale Modernisierungsdiskussion auf gutem Weg

Die nationale Modernisierungsdiskussion befindet sich aus der Sicht des VKU auf einem guten Weg. Allerdings sollte die Ausarbeitung des nationalen Modernisierungsrahmens zügig vorangetrieben werden, damit dieser Ansatz in die angelaufene Modernisierungsdiskussion auf der europäischen Ebene eingespeist werden kann. Insoweit unterstützt der VKU die BMWA-Zielsetzung, bis Mitte des Jahres 2005 ein Modernisierungskonzept zur Vorlage an den Deutschen Bundestag zu erarbeiten.

2. EU-Ebene: Modernisierung statt Ausschreibungszwang

Auf europäischer Ebene zeichnen sich derzeit zwei parallel verlaufende Diskussionsstränge ab - einerseits im Europäischen Parlament und andererseits in der Europäischen Kommission. Das Europäische Parlament hat mit den Entschlüssen zum Grünbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse vom 14.01.2004 und der Beschlussfassung zur Binnenmarktstrategie 2003 – 2006 vom 11.03.2004 einer Liberalisierung der Wasser- und Abwasserwirtschaft eine Absage erteilt und zugleich der Modernisierung dieses Infrastrukturbereiches den Vorzug gegeben. Die inhaltliche Ausgestaltung des erstmalig auf der europäischen Ebene in die Diskussion eingeführten Modernisierungsansatzes steht noch aus; absehbar ist aber bereits jetzt, dass das Thema Benchmarking in diesem Rahmen wesentliche Bedeutung erlangen wird. Kommissionsseitig wird demgegenüber zielstrebig die Verwirklichung des Modells „Wettbewerb um den Markt“ verfolgt – allerdings nicht im Wege einer unmittelbaren Liberalisierung des Infrastrukturbereiches Wasser- und Abwasserwirtschaft, sondern „durch die Hintertür“ einer kontinuierlichen Ausweitung und

zugleich Verschärfung von Ausschreibungspflichten hin zu einem generellen Ausschreibungszwang aller kommunalen Infrastrukturleistungen bei gleichzeitig restriktiver Inhousebetrachtung. Dies kommt aktuell sowohl in dem Grünbuch zu öffentlich-privaten Partnerschaften und gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften für öffentliche Aufträge und Konzessionen vom 30.04.2004 als auch in verschiedenen seitens der Kommission gegen die Bundesrepublik Deutschland eingeleiteten Vertragsverletzungsverfahren zum Ausdruck. Betroffen ist in diesem Rahmen auch der Bereich der interkommunalen Kooperation.

Die aktuelle Rechtsprechung des EuGH, namentlich die Urteile vom 11.01.05 („Stadt Halle“/OLG Naumburg) und 13.01.2005 („Königreich Spanien“) stützt diesen Trend.

3. Weltweit: GATS-Verhandlungsrunden

Auch auf der globalen Ebene nehmen die Bestrebungen, den Wassersektor für den freien Markt zu öffnen in bedrohlicher Weise zu. Kernziel des im Jahre 1994 abgeschlossenen und ein Jahr später zeitgleich mit der Gründung der Welthandelsorganisation (WTO = World Trade Organisation) in Kraft getretenen Abkommens über den Handel mit Dienstleistungen (GATS = General Agreement on Trade in Services) ist es, den internationalen Austausch von Dienstleistungen so reibungslos, frei und berechenbar wie möglich zu gestalten und zugleich privaten Dienstleistern den Zugang zu diesen Märkten zu eröffnen. Damit soll eine weitestgehende Liberalisierung des Handels- und Dienstleistungssektors erreicht werden, der nicht eindeutig abgegrenzt ist und im Prinzip auf fast alle ökonomischen Aktivitäten, einschließlich herkömmlicher Bereiche kommunalwirtschaftlicher Daseinsvorsorge, anwendbar ist.

Es bleibt zu befürchten, dass die laufende GATS-Runde insbesondere einer weiteren Liberalisierung auch der Wasser- und Abwasserwirtschaft Vorschub leisten könnte: Eine Liberalisierung „durch die Hintertür“ könnte damit auf internationaler Ebene Platz greifen.

II. Modernisierung statt Liberalisierung: 10 Grundsätze zur Zukunft der öffentlichen Wasser- und Abwasserwirtschaft

1. Trinkwasser ist keine übliche Handelsware sondern unentbehrliche Lebensgrundlage

Wasser ist kein beliebiges Handels- und Wirtschaftsgut, sondern ein unersetzliches und unverzichtbares Lebensmittel. Trinkwasser ist lebensnotwendige Existenzgrundlage und damit ein besonderes, ererbtes Gut, das geschützt, verteidigt und entsprechend behandelt werden muss (EU-Wasserrahmenrichtlinie vom 22.12.2000). Nur ein vorsorgender und flächendeckender Gewässer-, Grundwasser- und Bodenschutz in kommunaler Verantwortung gewährleistet eine jederzeit gesicherte, qualitativ hochwertige und nachhaltige Trinkwasserversorgung. Nur eine intakte Natur einschließlich umweltverträglicher Landwirtschaft garantiert den absoluten Vorrang von umfassender Gesundheitsvorsorge und Verbraucherschutz „vor Ort“. Wasser als Grundnahrungsmittel ist damit nicht vergleichbar mit anderen kommunalen Infrastrukturleistungen, wie z. B. Strom, Gas oder auch Telekommunikation.

2. Wasserversorgung ist elementare Daseinsvorsorge, nicht hingegen primär Profit

Der Schutz des Trinkwassers ist eine besonders wichtige Aufgabe der öffentlichen Hand und mit Blick auf ihren lebensnotwendigen Charakter elementare gemeindliche Daseinsvorsorge. Im europäischen Rechtsrahmen ist die Wasserversorgung eine Dienstleistung von allgemeinem Interesse. Angesprochen sind damit in erster Linie öffentliche Interessen und Zielsetzungen des Umweltschutzes, der Gesundheitsvorsorge, der Hygiene und der Verbraucherbedürfnisse, darüber hinaus auch Versorgungssicherheit und flächendeckende Dienstleistungen zu angemessenen Entgelten. Örtliche Verantwortung und die verbrauchernahe Bewirtschaftung der Wasservorkommen gewähr-

leisten einen nachhaltigen Umgang mit dem Umweltgut „Wasser“ vor Ort. Sie müssen daher die Grundsteine für die Trinkwasserversorgung bleiben; langfristiges Verantwortlichkeitsdenken und „Citizen-Value“ haben Vorrang vor kurzfristiger Gewinnmaximierung und „Shareholder-Value“.

3. Die Wasserversorgung zählt sei jeher zu den ureigensten Aufgaben gemeindlicher Selbstverwaltung in der Verantwortung gegenüber dem Bürger

Vom Dorfbrunnen bis zum zentralen Leitungssystem – seit weit über 100 Jahren wird die Trinkwasserversorgung von der örtlichen Gemeinschaft als ureigene Selbstverwaltungsaufgabe organisiert. In Frage steht damit ein Paradebeispiel für Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, die entsprechend der Rastede-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts „in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben.“ Wasserversorgung ist aber nicht nur eine unter dem besonderen Schutz des Grundgesetzes stehende gemeindliche Pflichtaufgabe. Vielmehr wird diese auch ganz überwiegend von kommunalen Unternehmen unterschiedlichster Rechtsform und Organisationsstruktur tatsächlich erfüllt. Abwasserentsorgung ist darüber hinaus eine Hoheitsaufgabe. Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung sind demnach mit Blick auf die Trägerschaft und auch die Aufgabenerfüllung die „kommunalsten“ aller kommunalen Infrastrukturaufgaben.

4. Die überwiegend kommunal-unternehmerisch geprägte deutsche Wasserwirtschaft garantiert seit Jahrzehnten eine flächendeckend hohe Versorgungssicherheit und einen Trinkwasserqualitätsstandard, der jedem internationalen Vergleich – auch im Hinblick auf das Preisniveau – standhält.

In Politik und Gesellschaft besteht weitgehend ein Konsens dahingehend, dass das im internationalen Vergleich erreichte hervorragende Qualitätsniveau der deutschen Wasserversorgung als beispielhaft zu bewerten ist. Dies gilt sowohl im Hinblick auf Gewässergüte und Gewässerschutz als auch hinsichtlich des flächendeckenden Versorgungsgrades und eines hohen Maßes an Versorgungssicherheit. Eine nachhaltige Wasserwirtschaft war in der Vergangenheit jederzeit für die überwiegend kommunalunternehmerisch geprägte Struktur dieses Wirtschaftszweiges selbstverständliche Grundlage des umfassenden wasserwirtschaftlichen Engagements. Ohne dieses Engagement und durchaus auch den politischen Druck der deutschen Wasserwirtschaft hätte es viele Erfolge im Gewässerschutz nicht gegeben. Mit der überwiegend kommunalunternehmerisch geprägten Struktur und dem grundsätzlich dezentralen Versorgungsansatz ist im Ergebnis das auch im internationalen Vergleich hervorragende Qualitätsniveau erreicht worden.

5. Die Kommunen und ihre Bürger entscheiden in unmittelbarer Verantwortung über die Sicherstellung und Durchführung der Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung.

Die kommunale Organisationshoheit umfasst insbesondere die uneingeschränkte Freiheit über die demokratische Entscheidung, ob die örtliche Trinkwasserversorgung und die Abwasserentsorgung von der Kommune selbst, mittels eigener Betriebe und Unternehmen in unterschiedlicher öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Rechtsform, in Zusammenarbeit mit anderen Kommunen, etwa durch den Zusammenschluss zu Zweck- oder Wasser- und Bodenverbänden im Rahmen interkommunaler Kooperationen, oder durch die Beauftragung materiell privater Dritter, durchgeführt werden soll. Dabei ist in der Praxis die Beauftragung von Unternehmen der Privatwirtschaft als Dritter die Ausnahme geblieben, die im Bereich Abwasser mit Blick auf den Hoheitscharakter ohnehin an rechtliche Grenzen stößt. Diese kommunale Organisationshoheit und damit die gemeindliche Entscheidungsfreiheit ist auch zukünftig uneingeschränkt zu wahren. Die insbesondere auf der europäischen Ebene deutlich erkennbar werdende Tendenz, einem Ausschreibungszwang mit restriktiver – ausschreibungsfreier – Inhouse-Bewertung das Wort zu reden, ist unvereinbar mit diesem Kernbestandteil der Selbstverwaltungsgarantie des Grundgesetzes und nunmehr

auch dem Entwurf der EU-Verfassung sowie den grundlegenden europäischen Prinzipien der Subsidiarität und auch der Neutralität der nationalen Eigentumsordnungen.

6. Die gemeinsame kommunale Aufgabenerfüllung stärkt die kommunale Selbstverwaltung unter öffentlichem Einfluss bürgerschaftlicher Kontrolle

Die interkommunale Zusammenarbeit ist mit Blick auf die Zukunft notwendiger denn je. Das leider oft in der Vergangenheit gepflegte „Kirchturmsdenken“ muss zunehmend in von Wettbewerbselementen geprägten Infrastrukturaufgaben überwunden werden. Zweckverbände oder aber Wasser- und Bodenverbände sind zukunftsorientierte Rechts- und Gestaltungsformen interkommunaler Kooperation. Sie haben sich in der Vergangenheit bewährt und sind als Instrumente bzw. Organisationsformen untrennbar mit der kommunalen Selbstverwaltung verbunden. Es sind ausschließlich die Kommunen, die im Rahmen ihrer Organisationshoheit entscheiden, welche ihrer Aufgabenbereiche von ihnen selbst oder aber gemeinsam mit anderen Gemeinden wahrgenommen werden. Jede staatliche Einflussnahme auf die Formen der interkommunalen Zusammenarbeit widerspricht dieser Intention der kommunalen Selbstverwaltung. Zudem unterliegen derartige ausschließlich innerstaatliche Organisationsmaßnahmen der Städte und Gemeinden weder der Ausschreibungspflicht noch dem Wettbewerbsprinzip; in Frage steht nämlich gerade kein entgeltlicher öffentlicher Auftrag oder ein Beschaffungsvorgang des Vergaberechts.

7. Flurbereinigung durch Liberalisierung und materielle Privatisierung: Nein! – Modernisierung im Sinne eines kontinuierlichen Erneuerungsprozesses im Dialog mit allen Beteiligten: Ja!!

Eine Öffnung des Wassermarktes durch eine Liberalisierung wäre ein Experiment mit ungewissen Folgen. Erfahrungen anderer Länder zeigen, dass Leistungseinschränkungen, Preissteigerungen und ökologische Fehlentwicklungen hiermit verbunden sind. Außerdem wäre eine Marktöffnung im Bereich der Wasser- und Abwasserentsorgung mit dem Ziel eines teilweisen oder gar vollständigen Aufgabenentzuges zu Lasten der Gemeinden mit der verfassungsrechtlich gewährleisteten Selbstverwaltungsgarantie unvereinbar. Andererseits ist der erreichte Standard in der Wasserwirtschaft kein Anlass, in den Bemühungen um eine möglichst qualitative und zugleich effiziente und kostengünstige Versorgung nachzulassen. Die kommunalen Wasserversorgungsunternehmen bekennen sich zu der Notwendigkeit, die Wasserversorgung in Deutschland kontinuierlich weiter zu modernisieren und damit auch an sich ständig verändernde Rahmenbedingungen anzupassen, um durch eine Effizienzsteigerung sowohl ökologischen als auch sozialen und wirtschaftlichen Erfordernissen Rechnung zu tragen. Der Begriff der Modernisierung ist damit Synonym für die grundsätzliche Anpassungs- und Veränderungsbereitschaft der kommunalunternehmerisch geprägten Wasser- und Abwasserwirtschaft.

8. Die kommunalen Wasserversorger begreifen Modernisierung als einen kontinuierlichen und bürgernah auszugestaltenden Optimierungs- und Kooperationsprozess

Die kommunalen Wasserversorger befinden sich mitten in einem Modernisierungs- und Kooperationsprozess. Drei Aspekte stehen dabei im Vordergrund: Die kommunalen Unternehmen sind – vergleichbar den Privaten – durch ein überzeugendes Qualitätsmanagement effizient und rentabel fortzuentwickeln, wobei sie allerdings nicht die Erfüllung des öffentlichen Auftrages aus den Augen verlieren können. Die Teilhabe am Wettbewerb erfordert zudem für die Kommunen eine unternehmerische Aufgabenerfüllung. Erforderlich sind insoweit insbesondere wettbewerbsgerechte Organisationsformen, die die Kommunen in die Lage versetzen, sich als gleichberechtigte Partner am Markt bewegen zu können. In diesem Zusammenhang ist sicherlich für kommunale Unternehmen in besonderem Maße der Aspekt eines umfassenden Querverbundes zwischen Ver- und Entsorgung mit den damit verbundenen Synergieeffekten eine wesentliche Option. Schließlich sind Kooperationen und Allianzen notwendiger denn je. Kooperationen sind insbesondere zu-

nächst zwischen öffentlich-rechtlichen Versorgungsträgern, etwa im regionalen Einzugsbereich, denkbar. Darüber hinaus kann auch im Einzelfall eine strategische Allianz mit privaten Partnern im Rahmen eines gemischtwirtschaftlichen Unternehmens sinnvoll sein. Die Entscheidung über die richtige und zugleich auch wettbewerbsgerechte Organisationsform kann immer nur im Einzelfall vor Ort unter Berücksichtigung der jeweiligen konkreten Rahmenbedingungen getroffen werden.

9. Das Gebot der Modernisierung richtet sich darüber hinaus wesentlich an die Rahmenbedingungen: Fortschreitender Wettbewerb erfordert insbesondere faire und gleiche Wettbewerbsbedingungen.

Wettbewerbsselemente sind bereits heute in der Wasserwirtschaft vorhanden. Hervorzuheben sind der hohe Eigenerzeugungsanteil der Industrie, der Beteiligungswettbewerb, die Konkurrenz bei der Vergabe von Service- und Betriebsdienstleistungen sowie der „als ob Wettbewerb“ durch nationale und internationale Preis- und Leistungsvergleiche. Die kommunalen Wasserversorgungsunternehmen bejahen diesen Preis- und Qualitätswettbewerb und stellen sich ihm zugleich. Sie bejahen insbesondere den Aufbau eines flächendeckenden Vergleichswettbewerbs durch ein Benchmarking in der Wasserwirtschaft im Sinne einer Selbstverpflichtung der Branche. Als maßgebliche Prinzipien sind insoweit zugrunde zu legen:

- Freiwilligkeit,
- breitenwirksame Umsetzung,
- Flexibilität und Vielfalt der Systeme,
- Vertraulichkeit bei gleichzeitiger Berücksichtigung des Informationsbedürfnisses von Politik und Öffentlichkeit und
- Zugrundelegung eines umfassenden volkswirtschaftlichen Ansatzes, der nicht nur die Betriebswirtschaft, sondern gleichermaßen Aspekte der Versorgungssicherheit, Qualität, Nachhaltigkeit und der Kundenzufriedenheit umfasst.

Wettbewerb beinhaltet aber auch vor allen Dingen Pluralismus und damit Chancengleichheit. Entscheidend ist somit, dass den kommunalen Unternehmen gegenüber den in den Markt drängenden privatwirtschaftlich organisierten Unternehmen faire und gleiche Wettbewerbschancen eingeräumt werden, ein Grundsatz, der bereits im europäischen Primärrecht verankert ist. Vordringlich ist insoweit eine Modernisierung des kommunalen Wirtschaftsrechts in den Gemeindeordnungen der Bundesländer; dazu gehört vornehmlich die Abschaffung des Subsidiaritätsprinzips, die Relativierung des Territorialprinzips sowie eine wettbewerbsgerechte Ausgestaltung des öffentlichen Zwecks. Angesprochen ist auch die Frage der Wettbewerbsneutralität des Steuerrechts. Insgesamt sind die Hemmnisse zu beseitigen, die einer umfassenden unternehmerischen Verbundlösung von Wasser und Abwasser entgegenstehen.

10. Der VKU plädiert für eine eingehende Diskussion mit allen Beteiligten über ein umfassendes und zukunftsorientiertes Modernisierungskonzept für die deutsche Wasserwirtschaft

Der Erhalt der Wasserversorgung als Aufgabe kommunaler Daseinsvorsorge und damit zugleich die Fortschreibung der bisherigen kommunalwirtschaftlich geprägten Struktur ist unverzichtbar: Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung in kommunaler Hand haben sich bewährt! Nur die kommunalen Wasserversorger garantieren eine verbrauchernahe Wassergewinnung, eine demokratisch legitimierte Aufgabenwahrnehmung und eine soziale Preisgestaltung. Es besteht daher keine Veranlassung, den kommunalunternehmerisch geprägten und dezentral verwirklichten Ver- und Entsorgungsansatz grundsätzlich infrage zu stellen.

Der VKU hält es vor diesem Hintergrund für geboten,

- die Wasserwirtschaft als Aufgabe der kommunalen Daseinsvorsorge – im europäischen und nationalen Maßstab – uneingeschränkt zu erhalten,
- durch eine ausgeprägte kommunale Ver- und Entsorgungswirtschaft – soweit möglich im Rahmen kommunaler Querverbundunternehmen – zugleich einen Beitrag zu einer kraftvollen kommunalen Selbstverwaltung zu gewährleisten,
- Wasserversorgung und Abwasserentsorgung in Deutschland zukunftsorientiert zu modernisieren, insbesondere durch wettbewerbsgerechte Organisationsformen und interkommunale Kooperationen, soweit im Einzelfall sinnvoll auch durch strategische Allianzen mit Unternehmen der Privatwirtschaft,
- eine chancengleiche Teilhabe kommunaler Unternehmen an dem bereits bestehenden Wettbewerb zu ermöglichen,
- die Absicherung der erreichten hohen technischen und ökologischen Standards auch im europäischen Rahmen ohne Abstriche zu gewährleisten,
- entsprechend der Vorgaben der AGENDA 21 den Grundsatz der Nachhaltigkeit durch einen schonenden Umgang mit der Ressource Trinkwasser als Grundlage allen Lebens dauerhaft zu verwirklichen und
- letztendlich eine für alle Bürgerinnen und Bürger sichere, qualitativ hochwertige und umweltgerechte Wasserversorgung und Abwasserentsorgung zu akzeptablen Preisen bzw. Gebühren zu gewährleisten.