

Positionspapier

Privatisierung und Liberalisierung bei der Trinkwasserversorgung - Eckpunkte für den Verbraucher- und Umweltschutz -

Einführung

Die Trinkwasserversorgung der privaten Haushalte, die bisher in Deutschland als wichtiger Bestandteil der **öffentlichen Daseinsvorsorge** überwiegend von kommunalen Wasserwerken sichergestellt wird, ist derzeit einem zunehmenden Veränderungsprozess in Bezug auf Eigentümerstrukturen und Betriebsformen unterworfen. Bei den sich bildenden - stärker wettbewerblich orientierten - neuen Strukturen ist eine exakte Unterscheidung der verschiedenen **Formen der Marktöffnung** notwendig, um deren mögliche Auswirkungen für Verbraucher/innen und Umwelt voneinander abgrenzen zu können.

So steigen z.B. immer häufiger in- und ausländische Großkonzerne mit viel Kapital in Wasserwerke ein (Teil-**Privatisierung**) - vor allem in lukrativen Ballungsgebieten - und erlangen damit entsprechenden Einfluss u.a. auf den vorsorgenden Ressourcenschutz, Versorgungsleistungen und Betrieb der Anlagen.

In anderen Fällen wird die gesamte Versorgungsaufgabe - nach einer entsprechenden Leistungsausschreibung („**Wettbewerb um den Markt**“, nur im Zeitpunkt der Ausschreibung!) - über langjährige **Konzessionsverträge** von den Kommunen gänzlich an private Betreiber übertragen. Für die Zeit der Konzession (10 bis 30 Jahre) wird damit das öffentliche Versorgungsmonopol durch ein privates Monopol ersetzt.

Noch tiefer greifende Veränderungen brächte eine politisch kontrovers diskutierte **Liberalisierung** der rechtlichen Rahmenbedingungen für die Trinkwasserversorgung mit sich. Zentrales Element einer solchen **Deregulierung** wäre die **Abschaffung** der heute kartellrechtlich zulässigen **Gebietsmonopole** in der Trinkwasserversorgung. Dadurch wäre das **Einspeisen** und **Durchleiten** von Trinkwässern verschiedener Wasseranbieter in das Rohrnetz möglich, die dann im Wettbewerb um Kunden ständen („**Wettbewerb im Markt**“).

Im neuen und umfassenden europäischen Wassergesetz (EU-Wasserrahmenrichtlinie) lautet der erste Satz: „**Wasser ist keine übliche Handelsware, sondern ein ererbtes Gut, das geschützt, verteidigt und entsprechend behandelt werden muss.**“ Im Gegensatz zu anderen Infrastrukturbereichen (wie z.B. Strom- oder Telekommunikationsdienstleistungen) ist beim Trinkwasser nicht nur das Produkt in seiner Aktualität von Belang, sondern sein **langfristiger Entstehungszusammenhang**. So müssen **indirekte, langfristige Effekte** der derzeit stattfindenden und diskutierten Veränderungsprozesse in eine **Langfristbetrachtung** mit einbezogen werden. Dazu zählen z.B. Veränderungen beim Management des vorsorgenden Gewässerschutzes in Trinkwasserschutzgebieten, Veränderungen bei

der Chlorung von Trinkwasser oder andere Reparatur- und Wartungsintervalle bei Rohrnetzen, Verteilungs- und Aufbereitungsanlagen.

Privatisierungen und insbesondere die politisch z.T. angestrebte **Liberalisierung** der Rahmenbedingungen für die Trinkwasserversorgung können also langfristig erhebliche Folgen für **Qualität und Kosten des Trinkwassers** für die privaten Haushalte haben. Damit negative Folgen für Verbraucher/innen und Umwelt vermieden werden, sollten in Politik und Verwaltungen auf kommunaler, Landes- und Bundesebene **keine übereilten Entscheidungen** getroffen werden, die **Interessen und Wünsche der Bürger/innen ernst genommen** werden sowie die nachfolgenden **Eckpunkte** für Verbraucher- und Umweltschutz Beachtung finden.

Eckpunkte für Verbraucher- und Umweltschutz (I. bis VI.)

I. Übergreifende Positionen zum Bereich Deregulierung und Privatisierung bei der Trinkwasserversorgung

1. Verbraucherschutz erfordert Langfristperspektive

Die Kommunalpolitiker/innen in Nordrhein-Westfalen sollten bei Entscheidungen über die Gestaltung der Trinkwasserversorgung für die Bürger/innen sicherstellen, dass nicht aus kurzfristigen Haushaltssanierungsinteressen mögliche langfristig negativ wirksame Risiken in den Bereichen Verbraucherschutz und nachhaltiges Ressourcenmanagement eingegangen werden.

2. Verursachungsgerechte Kostenverteilung

Die bei einer zunehmenden Deregulierung und Privatisierung entstehenden Kosten (z.B. für Regulierungsbehörden, zunehmender Kontrollaufwand) dürfen nicht auf die Allgemeinheit übergewälzt werden, sondern müssen auf diejenigen umgelegt werden, die sie verursachen (Versorgungsunternehmen).

II. Positionen zum Bereich Privatisierung

1. Verbraucherschutzziele unter bestehenden Rahmenbedingungen erreichbar

Die Trinkwasserversorgung kann durchaus unter den gegenwärtigen Rahmenbedingungen in verschiedenen Rechtsformen so betrieben werden, dass die zentralen Zielsetzungen des Verbraucherschutzes (hochwertige Versorgung zu günstigem Preis) erreicht werden.

2. Bei Vollprivatisierung/Übertragung an Dritte Gemeinwohlorientierung vertraglich absichern

Bei der vollständigen Übertragung der kommunalen Versorgungsaufgabe an privatrechtliche Anbieter (materielle Vollprivatisierung) sind Verbraucherinteressen und kommunale Daseinsvorsorge gänzlich ungeregelt (vgl. Positionen zum Wettbewerb um

den Markt), wenn bei der Übertragung nicht vertraglich Verbraucherschutzstandards und andere öffentliche Belange klar und wirkungsvoll überprüfbar vereinbart werden.

3. Auch bei Eigen- und Regiebetrieben und kommunalen Eigengesellschaften

Gemeinwohlorientierung durchsetzen

Der kommunale Einfluss im Sinne einer Gemeinwohlorientierung ist auch unter öffentlich-rechtlichen Bedingungen (z.B. Eigen- und Regiebetriebe) durch eine *effektive* Kontrolltätigkeit der Kommunalparlamente bzw. deren Werksausschüsse wahrzunehmen. Die gemeinwirtschaftliche Orientierung ist auch in kommunalen Eigengesellschaften sicherzustellen.

<h3>III. Positionen zum Wettbewerb um den Markt</h3> <h4>(zeitlich begrenzte Konzessionsvergabe)</h4>

1. Kommunale bzw. öffentlich-rechtlich kontrollierte Unternehmen sind der Konzessionsvergabe an Private vorzuziehen

Unter den gegenwärtigen Bedingungen ist eine Trinkwasserversorgung mit öffentlich-rechtlicher Unternehmensstruktur bzw. direkter kommunaler Kontrolle einer materiellen Privatisierung vorzuziehen, da hierbei ein erheblicher Regulierungsbedarf ansteht, um Verbraucherschutzinteressen und öffentliche Belange abzusichern.

2. Kundenrechte bei der Wasserpreisbildung stärken

Rein privatrechtliche Anbieter werden den Geboten der Ökonomie folgend einen möglichst hohen Gewinn erzielen wollen. Insbesondere steht zu befürchten, dass sie bei der Preisbildung das Kostendeckungsprinzip der öffentlichen Hand verlassen werden. Die Kommunen sollten daher die privaten Anbieter in den Privatisierungsverträgen möglichst eng an dieses Preisbildungsprinzip anbinden. Um Unklarheiten zu beseitigen, sollte der Gesetzgeber regeln, ob überhaupt und inwieweit private Anbieter über die Eigenkapitalverzinsung hinaus Gewinne erwirtschaften dürfen. Die individuelle Möglichkeit des Verbrauchers, eine gerichtliche Preiskontrolle herbeizuführen, muss gesetzlich ausdrücklich betont werden. Preiskorrekturentscheidungen im Bereich der Daseinsvorsorge sollten mit einer verallgemeinernden Rechtskraftwirkung versehen werden.

3. Gemeinwohlorientierung im Konzessionsvertrag festschreiben

Soll trotzdem die kommunale Versorgungsaufgabe an privatrechtliche Anbieter übertragen werden (materielle Vollprivatisierung), so muss eine operationalisierte Gemeinwohlorientierung im Konzessionsvertrag festgeschrieben werden. Zur genannten Orientierung gehört auch die Verpflichtung, Gelder für Umwelt- und Ressourcenschutz aufzuwenden und die Kosten verursachergerecht umzulegen.

4. Kontrolle des Konzessionsvertrags erfordert fortwährende Fachkompetenz

Darüber hinaus muss die Kommune auch die Einhaltung der konzessionsvertraglichen Pflichten des privaten Anbieters *effektiv kontrollieren*. Die dazu erforderlichen

personellen und sachlichen Mittel müssen auf Dauer bereitgehalten werden (fortwährende Fachkompetenz!).

5. Kommunen bei Ausschreibung und Vertragsverhandlungen unterstützen

Um effektiven Verbraucherschutz sowie Schutz der öffentlichen Belange zu ermöglichen, ist es erforderlich, die Kommunen bei der Ausschreibung und der Konzessions- und Vertragsformulierung hinsichtlich ökologischer, hygienischer und sozialer Standards sowie bei der Gestaltung von Informations- und Partizipationsinstrumenten durch externe Berater zu unterstützen. Das Land NRW sollte für die kommunalen Vertragsverhandlungen einen Beratungspool aufbauen sowie den Kommunen Musterverträge zur Verfügung stellen, die u. a. die Aspekte des Verbraucherschutzes berücksichtigen.

6. Bei Konzessionsvergabe auch Gesundheits- und langfristig angelegten Ressourcenschutz berücksichtigen und Verschlechterungsverbot festschreiben

Die Vergabe der Versorgung darf nicht allein nach betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten erfolgen, sondern muss auch Kriterien des Gesundheits- und langfristig angelegten Ressourcenschutzes berücksichtigen. Dabei kommt der Umsetzung des in der Trinkwasserverordnung verankerten Minimierungsgebotes eine besondere Bedeutung zu. Es sollte in jedem Fall ein Verschlechterungsverbot für die Trinkwasserqualität vertraglich vereinbart werden, das sich auf alle relevanten Inhalts- und Schadstoffe über die Mindestparameter der Trinkwasserverordnung hinaus erstreckt.

7. Kontroll- und Eingriffsrechte der Kommune sichern

Das Risiko des Ausfalls bzw. der unzureichenden Leistung des neuen Versorgers muss abgedeckt werden. Hierbei müssen in der Konzessionsvereinbarung effektive Kontroll- und Eingriffsrechte formuliert werden, die es der Kommune ermöglichen, Belastungen aus dem Rückfall der Versorgungsaufgabe auf die Kommune abzuwehren. Die in einem solchen Fall entstehenden Kosten dürfen nicht die Steuerzahler oder die Gebührenpflichtigen belasten.

IV. Positionen zum Wettbewerb im Markt

(Aufhebung der Gebietsmonopole, Durch- und Einleitungen)

1. Aufhebung der Gebietsmonopole wird abgelehnt

Die Verbraucher-Zentrale NRW lehnt eine Auflösung der Gebietsmonopole und direkten Wettbewerb im Markt aus Sicht des Verbraucherschutzes ab.

2. Trinkwasserqualität und Haftungsfragen bei Durchleitungen besonders problematisch

Problematisch wären insbesondere die hygienischen Bedingungen der Durchleitungen und Einspeisungen, aber auch Fragen der Anbieterhaftung. Für die mit der Gestaltung und Kontrolle der Durchleitungen überforderten Kommunen müsste der Staat (Regulierungsbehörde) als Gewährsträger bereit stehen.

3. Preisvorteile bei Aufhebung der Gebietsmonopole vor allem für Großverbraucher

Eher fraglich wäre, ob in dem dann allenfalls entstehenden oligopolen Markt eine nennenswerte Preissenkung für private Verbraucher zu erwarten ist. Attraktiv ist der Wegfall der Gebietsmonopole dagegen vor allem für Großabnehmer, deren Wasserkosten in der Folge sinken würden und deren Versorgung auch über Parallelleitungen rentabel sein kann.

4. Paralleler Leitungsbau würde Gesamtkosten der Trinkwasserversorgung in die Höhe treiben

Die Gesamtkosten der Trinkwasserversorgung würden durch parallelen Leitungsbau steigen, wodurch - bei Kostenentlastung der über Stichleitungen versorgten Großabnehmer - eine weit überproportionale Kostenbelastung bei den „gefangenen Kunden“ entstehen würde.

5. Sicherung gleichartiger Lebensverhältnisse in Frage gestellt

Nicht alle Gebiete wären für den Einstieg neuer Wettbewerber attraktiv. Verbraucher/innen in ökonomisch unattraktiven Gebieten (z.B. ländlicher Raum mit geringer Siedlungsdichte) wären weiter an den alten Monopolisten gebunden und damit - wegen der hohen Fixkosten im Wasserbereich - die Verlierer einer Liberalisierung.

6. Versorgungssicherheit muss gewährleistet bleiben

Wenn es doch zu einer Aufhebung der Gebietsmonopole im Trinkwasserbereich kommen sollte, müsste es aus Gründen der Versorgungssicherheit einen Pflichtversorger geben, der zur Minimierung seines Insolvenzrisikos eines besonderen Schutzes und besonderer Kontrolle bedürfte. Eine Alternative wäre die Garantenstellung aller Anbieter in einem Versorgungsgebiet.

7. Anbieterprivilegierungen der AVBWasserV beseitigen

Die „Verordnung über allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Wasser (AVBWasserV)“ vom 20.6.1980 regelt das Vertragsverhältnis zwischen Wasserversorgungsunternehmen und privaten Haushalten, Handel und Gewerbe. Ihre zahlreichen Besserstellungen des Versorgungsunternehmens gegenüber seinen Kunden (z.B. Haftungsbeschränkungen, Aufrechnungsverbote) sollen die Versorgungssicherheit auf dem derzeit monopolistischen Markt gewährleisten. Sollten nach einer Aufhebung der Gebietsmonopole mehrere Anbieter in einem Netz zugelassen werden, so wären die Anbieterprivilegierungen nicht mehr begründet und die AVBWasserV grundlegend zu überarbeiten.

IV. Positionen zur funktionalen Trennung von hoheitlicher Verwaltung und Wasserversorgung

1. Unabhängige Kontrolle sowie Schaffung von Transparenz sind vom Staat zu gewährleisten

Obwohl die Versorgungsunternehmen in erster Linie selbst in der Verantwortung für umfassende Qualitätskontrollen stehen, ist insbesondere bei zunehmendem Wettbewerbsdruck deren Eigenüberwachung - sowohl beim Rohwassermonitoring als auch bei der Trinkwasser- und Netzkontrolle - nicht neutral, sondern in hohem Maße interessengeleitet. Eine staatliche Kontrolle lediglich nach Datenlage bei den Versorgern ist daher nicht ausreichend. Die Gesundheitsbehörden müssen eigene *unabhängige Kontrollen an den Wasserhähnen der Kunden* systematisch ausbauen und mit entsprechenden Ressourcen ausgestattet werden. Nur so kann auch eine ausreichende Transparenz hergestellt werden und eine anbieterneutrale Information der Verbraucher/innen über das ihnen gelieferte Trinkwasser erfolgen.

2. Vorsorgeprinzip als wesentliche Maxime des Verbraucherschutzes umsetzen

Die heute bei der staatlichen Trinkwasserüberwachung vorherrschende Tendenz zur Schadensbekämpfung (Kontrollen erst, wenn Schaden eingetreten ist) muss abgelöst werden durch vorsorgeorientierte Kontrollen sowie die Umsetzung des Vorsorgeprinzips als wesentliche Maxime des Verbraucherschutzes.

3. Wettbewerb erfordert Neuordnung und Stärkung der staatlichen Überwachung

Eine Neuordnung der staatlichen - vorsorgeorientierten - Überwachung der Trinkwasserqualität und des Ressourcenschutzes wird unter fortschreitenden Wettbewerbsbedingungen unerlässlich, da versorgenseitige Kontrollen einen Kostenfaktor darstellen, der - wie alle Kosten - einer Minimierung durch die Wettbewerber unterliegt.

4. Schadstoffminimierungsgebot gegen Aushöhlung unter Wettbewerbsbedingungen absichern

Das Schadstoffminimierungsgebot der Trinkwasserverordnung - in hohem Maße für das Qualitätsniveau des Trinkwassers entscheidend - muss so verankert werden, dass es auch unter Wettbewerbsbedingungen greift. Denn selbst wenn die Einhaltung der Einzelgrenzwerte der Trinkwasserverordnung effektiv staatlicherseits kontrolliert würde, wäre dies allein unzureichend. In einem ökonomisch orientierten Markt droht die Gefahr, dass Grenzwerte aus Gründen der Kostenersparnis vollständig ausgeschöpft werden. Dies bedeutet eine Verschlechterung der Trinkwasserqualität für die Verbraucher/innen. Das heute informell gehandhabte Minimierungsgebot muss zunächst in Form von technischen Regeln für Aufbereitung, Verteilung und Sicherung der Wasserqualität operationalisiert werden. Um eine Verschlechterung der Trinkwasserqualität unter Wettbewerbsbedingungen auszuschließen, muss schließlich eine rechtliche Verankerung des Minimierungsgebotes mit operationalisierten und nachprüfbar Kriterien erfolgen.

VI. Positionen zu Information und Partizipation

1. Mit Benchmarking Transparenz und Optimierung bei Trinkwasserqualität, Umwelt- und Ressourcenschutz schaffen

Die Versorgung der Verbraucher/innen mit Trinkwasser hoher Qualität, aber auch Maßnahmen zum Umwelt- und Ressourcenschutz sollten mittels eines Benchmarking-Systems optimiert werden. Im Sinne eines integrierten Leistungsbegriffs sollte das System neben ökonomischen Kennzahlen auch betriebs- und produktökologische Daten erfassen, die über einen kontinuierlichen Verbesserungsprozess der Qualität und des Ressourcenschutzes sowie über die Einbindung von Umwelt- und Verbraucherschutzorganisationen und betriebsinterne soziale Verbesserungen Auskunft geben. Bei öffentlich-rechtlichen Anbietern sollten der Gebührenhaushalt und insbesondere die Betriebskosten offengelegt werden, um eine echte Preistransparenz zu schaffen.

2. Anbieterunabhängige Internet-Datenbank über Leistungen der Versorgungsunternehmen als aktuelles Transparenzinstrument schaffen

Aktuelle, anbieterunabhängige Informationen über die Versorgungsunternehmen, deren Qualitäts- und Leistungsdaten sowie deren Verhalten in anderen Regionen müssen als Basis für Partizipation und die Durchsetzung von Verbraucherschutzinteressen jedermann zugänglich gemacht werden. Damit Verbraucherschutz und Kommunalpolitik bei der derzeit stattfindenden Beteiligungs-, Fusions- und Ausgründungsdynamik eine aktuelle Datengrundlage erhalten, sollte eine anbieterunabhängige Datenbank im Internet angeboten werden. Eine solche Internet-Datenbank sollte neben einem Überblick über Trinkwassergüte und Wasserpreise auch Maßnahmen der Versorger zum Ressourcenschutz, zum Qualitätsmanagement, zu Gemeinwohlverpflichtungen und zu regionalen Kooperationen enthalten und so ein verbraucherschutz-relevantes „Ranking“ der Unternehmen ermöglichen. So könnte ein geeignetes Transparenzinstrument für die Information der Verbraucher/innen geschaffen werden, mit dessen Hilfe die Trinkwasserkunden/innen sich ein fundiertes Bild über das ihnen gelieferte Wasser machen können.

3. Rechte und Kompetenzen der Verbraucherverbände bei einer Marktöffnung in der Trinkwasserversorgung ausbauen

Bei einer Marktöffnung in der Trinkwasserversorgung muss der Einfluss der Verbraucherverbände zur Wahrnehmung von Verbraucherinteressen unbedingt ausgebaut und gesetzlich verankert werden. Hierzu geeignet wäre z.B. ein gesetzlich geregeltes Anhörungsrecht bei einer geplanten Übertragung der Versorgungsaufgabe an Dritte. Das Anhörungsrecht sollte umfassend von der Leistungsausschreibung über die Vertragsgestaltung bis hin zu gesetzlich zu verankernden Nachverhandlungsmöglichkeiten während der Laufzeit des Konzessionsvertrags reichen. Die Verbraucherverbände sind mit ausreichenden Ressourcen für die Wahrnehmung dieser neuen Aufgaben auszustatten.

4. Verbraucher- und Umweltverbände für die Unterstützung der Partizipationsprozesse bei Umsetzung von AGENDA 21 und EU-Wasserrahmenrichtlinie stärken

Die Verbraucher-Zentrale NRW setzt sich - im Rahmen ihrer derzeit zur Verfügung stehenden Kapazitäten - für eine verbraucherfreundliche Umsetzung der Informations- und Partizipationsansprüche der Bürger/innen ein, die durch das neue europäische Wasserrecht (EU-Wasserrahmenrichtlinie) sowie die AGENDA 21 geschaffen wurden. Damit Verbraucherverbände sowie Umwelt- und Naturschutzverbände die Bürger/innen effektiv bei der Wahrnehmung ihrer Rechte unterstützen können und sich wirksam für Verbraucher- und Umweltinteressen einsetzen können, muss eine entsprechende Ressourcenausstattung gegeben sein.

5. Informationspflichten gegenüber den Verbraucher/innen weiter ausbauen

Zugleich sind einzelfallbezogene Informationspflichten gegenüber den Verbraucher/innen weiter zu forcieren, z.B. bei Veränderung der Trinkwasserqualität - insbesondere auch im Fall einer (mehr oder minder konstanten) Einleitung verschiedener Wässer in ein Netz.

Verbraucher-Zentrale NRW

1/ 2002

Das Positionspapier basiert auf den Ergebnissen unseres vom Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes NRW geförderten Projektes *„Marktöffnung bei der Trinkwasserversorgung – Entwicklung von Verbraucherschutzpositionen“*. Wenn Sie Interesse an dem Projektbericht (175 Seiten) haben, sprechen Sie uns bitte an. Das Positionspapier - in Kürze auch der Projektbericht - steht auch als Download in unserem Internetangebot zur Verfügung:
www.vz-nrw.de Rubrik: Dokumente / Umwelt *„Stellungnahme der Verbraucher-Zentrale NRW zur Privatisierung der Trinkwasserversorgung“*

Für Rückfragen steht unser Mitarbeiter, Herr Björn Rickert (Telefon: 0211-3809-162 oder email: bjoern.rickert@vz-nrw.de), gerne zur Verfügung.