

Tagungsbericht: Privatisierungsmöglichkeiten in der Wasserversorgung

Begrüßung

Nadja Wollschitt (Referentin für Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik der Akademie für Politik und Zeitgeschehen der Hanns-Seidel-Stiftung)

- Thema der heutigen Veranstaltung ist die zukünftige Gestaltung der Trinkwasserversorgung.
- In Bayern ist die Trinkwasserversorgung wie allgemein anerkannt ist, auf einem quantitativ und qualitativ sehr hohen Niveau, dennoch gibt es Investitionsbedarf: Der bundesweite Investitionsbedarf wird von der Bundesregierung bis zum Jahr 2020 auf bis zu 250 Milliarden Euro geschätzt.
- Zurückgehender Verbrauch durch den Rückgang der Bevölkerung und Einsparbemühungen beim Wasserverbrauch hat negative Folgen für die Kanalisation.
- Hinsichtlich der Wasserversorgung gibt es auf EU-Ebene noch keine Regelung; immer wieder gibt es aber Signale, wonach seitens der Kommission eine Öffnung des Marktes angestrebt wird.
- Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage nach der zukünftigen Organisation der Trinkwasserversorgung auch für Bayern.
- Sollten Private einbezogen werden und falls ja, in welcher Weise und in welchem Umfang?
- Gibt es schon Modelle, auf die zurückgegriffen werden kann?
- Welche Erfahrungen hat man in anderen Zweigen der Daseinsvorsorge gemacht und sind diese Erfahrungen auf die Wasserversorgung übertragbar?
- Immer wieder wird vor britischen Zuständen in der Trinkwasserversorgung gewarnt.

Einführung

Hans Schaidinger (Oberbürgermeister Regensburg, Vorsitzender des Bayerischen Städtetages)

- Noch vor 10 Jahren war man der Ansicht, dass Privatisierung sowieso besser sei als kommunale Aufgabenwahrnehmung. Heute ist die Euphorie nicht mehr so groß, aber:
- Die Debatte um die Privatisierung bewegt die Kommunen derzeit sehr stark.
- Modell der Liberalisierung: nach Strom und Gas wurde im Jahr 2000/2001 versucht, den Trinkwassermarkt zu liberalisieren.
- Der bayerische Städtetag hat im Jahr 2000 eine Resolution verabschiedet; Kernthemen der Resolution:
 1. Wir wollen im Interesse der Bürger auf die Grundversorgung Einfluss nehmen
 2. Versorgung der Menschen mit Wasser darf nicht kurzfristigen Marktkräften überlassen werden
 3. Die EU muss in ihrer Regelungstätigkeit auf die gewachsenen Versorgungsstrukturen Rücksicht nehmen. In Deutschland gibt es, beispielsweise im Gegensatz zu Frankreich, eine kleinteilige Struktur. Dafür gilt es, sich einzusetzen.
- Diese drei Thesen sind heute noch aktuell. Die Menschen brauchen uns als Stadt, anders funktioniert es nicht. Die Kommunen haben einen Sicherstellungsauftrag, zum Beispiel bei den Krankenhäusern. Hier haben die Kommunen eine flächendeckende Versorgung sicherzustellen.
- Schaidinger ist kein Gegner von Liberalisierung und Privatisierung per se. Aber bei Wasser ist die Frage nach der spezifischen Eigenheit der Wasserversorgung zu beantworten: Wasser ist ein Lebensmittel. Nicht ein Liter Trinkwasser ist wie der andere.
- Es geht um den Schutz eines existenziellen Grundnahrungsmittels. Bei dieser Aufgabe hat der Staat eine besondere Sorgfaltspflicht und dies ist der entscheidende Unterschied zu anderen Versorgungsthemen (z.B. Strom).
- Eine dezentrale Form ist zwar noch kein Erfolgsgarant an sich. Es ist klar, dass es Investitionsbedarf gibt. Aber: Die überwiegende Zahl der Kommunen in Bayern ist mit ihrer Investition in die Wassernetze à jour.
- Die Frage ist, ob die Kommunen in der Daseinsvorsorge von Haus aus alles besser können als zum Beispiel private Versorger?
- Aus anderen Ländern gibt es abschreckende Beispiele, was bei Privatisierung und Liberalisierung heraus kommt (z.B. England)

- Die bayerische Verfassung schreibt vor, dass die Aufgabe der Wasserversorgung nicht vollständig auf ein privates Unternehmen übertragen werden darf. Jeder soll in der Lage sein, mit gutem Wasser versorgt zu werden (Frage auch der Preisgestaltung, Ausfluss des Sozialstaats).
- In Bayern haben wir eine dezentrale, kleinteilige Struktur. Wir haben eine quasi flächendeckende Versorgung. 95% unseres Wassers in Bayern kommen aus Grundwasser und aus Quellen. Wir haben hier viel weniger Fernwasser und Oberflächenwasseraufbereitung als in anderen Bundesländern. Auch das ist ein Vorteil dezentraler Strukturen. Das bayerische Trinkwasser hat häufig Mineralwasserqualität.
- Der Städtetag tritt dafür ein, dass die Kommunen auch in Zukunft soviel Spielraum genießen, dass sie ihrer Aufgabe gerecht werden können. Privatisierung ist außerdem zum Teil schon vorhanden. Man wehrt sich nicht grundsätzlich dagegen.
- **Kernbotschaft:** Privatisierung ja, aber die Verantwortung der Kommunen muss bleiben, weil sie ihre Verantwortung gegenüber den Bürgern wahrnehmen wollen. Aber: Liberalisierung, nein!
- Es gibt also auch heute noch Felder, wo man eigentlich nichts ändern muss.
- Diejenigen, die noch nicht gut genug sind, müssen Anreize bekommen, damit sie besser werden. Die, die es schon gut machen, sollen weiter machen wie bisher.

Vortrag

PD Dr. Angelika Emmerich-Fritsche (Universität Erlangen-Nürnberg)

- Wir Leben im ökonomischen Zeitalter, Wirtschaftlichkeitsprinzip
- Wasser ist etwas ganz Besonderes: Funktion des Wassers als unverzichtbare natürliche Ressource.

Wasser als Menschenrecht

- EU-Wasserrahmenrichtlinie: „Wasser ist keine übliche Handelsware, sondern ein ererbtes Gut, das geschützt, verteidigt und entsprechend behandelt werden muss.“
- UNO-Deklaration

- Inwieweit darf Wasser privatisiert werden?

Subsidiaritätsprinzip

- **Privatisierungsprüfpflicht** Art. 62 GO: inwieweit können Aufgaben durch private Dritte oder unter Heranziehung Dritter, „mindestens ebenso gut erledigt werden.“ (notwendig: Erforderlichkeits- und Wirtschaftlichkeitsprüfung)
- Wenn die Privaten es können, warum sollten sie es nicht machen?
- Kommunale PFLICHTAUFGABE (Art. 57 Abs. 2 BayGO): „1 Die Gemeinden sind *unbeschadet bestehender Verbindlichkeiten Dritter* in den Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit verpflichtet, die aus Gründen des öffentlichen Wohls erforderlichen Einrichtungen zur Versorgung mit Trinkwasser herzustellen und zu unterhalten.“ (keine materielle Privatisierung der Trinkwasserversorgung; Erfüllungsverantwortung)
- Weil die Finanznot groß ist, gibt es auch in der bayerischen Gemeindeordnung eine Privatisierungsprüfpflicht. Soweit es möglich ist, sollen Dritte bei der Erfüllung dieser kommunalen Pflichtaufgabe herangezogen werden. Voraussetzung ist aber, dass diese die jeweilige Aufgabe mindestens ebenso gut erfüllen.
- Was heißt ebenso gut? In Bayern gibt es schon einen hohen Standard, an dem eine mögliche Aufgabenerfüllung durch Private zu messen ist. Dann wird es schwierig: hohe Fixkosten; Investitionsbedarf kommt auch auf die Privaten zu; daneben müssen die Unternehmen noch Gewinne machen, was die Kommunen gar nicht dürfen; weiter müssen die Entgelte trotz Gewinnen für Privatunternehmen angemessen bleiben.
In Bolivien hat es deswegen einen Krieg gegeben (Konzerne, die die Wasserversorgung in die Hand genommen haben, wurden aus dem Land vertrieben).

Struktur der Wasserversorgung

- Gebietsmonopolistische Struktur in Bayern und Deutschland: Prinzip der örtlichen Versorgung = man möchte nicht, dass das Wasser lange fließt. Grund: Besonderheit des Wassers (es lässt sich nicht gut lagern, leiten oder mit anderen Wassern vermischen). Daher liegt es nahe, dass die Trinkwasserversorgung kleinteilig strukturiert ist.

- EG-Recht: Wasserrahmenrichtlinie verändert diese Wasserstruktur.
- Es gibt nach der Privatisierungseuphorie heute einen gewissen Trend zur Rekommunalisierung von Wasser (z.B. in Potsdam)
- Die Folgen der Privatisierung wollen genau überdacht sein auch auf mittel- und langfristige Sicht: Es darf nicht so sein, dass die Gewinne privatisiert und die Investitionen (wie in England) kommunalisiert werden.

Wettbewerb

- Wie kann man Wettbewerb herstellen und kann man überhaupt Wettbewerb herstellen?
- Freier Wettbewerb und Offene Märkte sind eigentlich auch bei uns Verfassungsprinzip.
- Verschiedene Möglichkeiten: 1. Wettbewerb im Markt 2. Wettbewerb um den Markt.
- Ein Wettbewerb im Markt ist bei der Wasserversorgung quasi nicht möglich. Man kann die Wassernetze nicht grenzenlos ausbauen; verschiedene Wässer lassen sich nicht vermischen; das Wasser müsste kostenaufwändig gereinigt werden; die Rohrnetzpflege würde sich schwierig gestalten. Insgesamt gibt es hier die Gefahr von Qualitätsverschlechterung.
- Beim Wettbewerb um den Markt hat man nur eine kurze Zeit Wettbewerb während der Ausschreibung; diese wird meist (nur) danach entschieden, wer am kostengünstigsten ist. Aber danach würde das Unternehmen, das den Zuschlag bekommt, ca. 30-40 Jahre ein Monopol bilden. Im Ergebnis wäre das die gleiche Situation wie beim öffentlichen Monopol, nur ohne demokratische Kontrolle. Der Ruf nach einer Regulierungsbehörde würde aufkommen, beispielsweise nach der Bundesnetzagentur. Das ist mit dem bundesdeutschen Verwaltungsrecht nicht machbar.

Betriebe/Organisationsformen

- Organisationsformen des öffentlichen Rechts: Regiebetrieb, Eigenbetrieb, Kommunalunternehmen / Anstalt, Kommunale Zusammenschlüsse
- Organisationsformen des Privatrechts: Kapitalgesellschaften, Personengesellschaften, Genossenschaften, Vereine

Formen der Privatisierung

- Formelle Privatisierung: Wasserversorgung in Form einer AG oder auch GmbH, aber in der Hand der Gemeinde
- Materielle Privatisierung: Vermögen käme in die Hand von Privaten
- Funktionelle Privatisierung: Public-Private-Partnerships (PPP) = Einbeziehung Privater in die Betreuung eines Wasserbetriebes durch die Kommune

Privatisierungsmöglichkeiten

- Gesellschaft des Privatrechts, insbesondere GmbH (formale Privatisierung), Kooperationsmodell (PPP i. e. S.), Betriebsführungs- und Betreibermodell, Konzessionsmodell
- Die Frage, die es in diesem Zusammenhang zu beantworten gilt ist, wie in diesen Privatisierungsformen der Einfluss der Kommunen gesichert werden kann? (Pflichtaufgabe der Kommune)
- Passt es überhaupt, dass die öffentliche Hand sich privatisiert?

Fazit

1. Während eine materielle Privatisierung der Trinkwasserversorgung in Bayern de lege lata nicht gestattet ist, sind formelle und funktionale Privatisierungen grundsätzlich erlaubt.
2. Allgemein ist eine Privatisierung der kommunalen Trinkwasserversorgung nur rechtmäßig, wenn sie von den Privaten nicht nur für die Gemeinde kostengünstiger, sondern auch hinsichtlich Qualität, Versorgungsgrad und Nutzungsentgelt „mindestens ebenso gut“ erledigt wird.
3. Private verfolgen anders als die Kommunen keinen öffentlichen Zweck, sondern Gewinne, die sie anders als die Kommunen auch einkalkulieren dürfen. Wegen der Kostenintensität der Wasserversorgung können diese nur durch Preissteigerungen, Qualitätsminderungen oder Effizienzverbesserungen erzielt werden. Effizienzverbesserung verlangt nicht nur Stellenabbau, sondern auch die Bildung größerer Versorgungseinheiten, welche das Selbstverwaltungsrecht der Kommunen antasten und möglicherweise negative Auswirkungen auf die Wasserqualität haben können (Vermischung, lange Wege).

4. Bevor Privatisierung als Finanzierungsweg gewählt wird, ist zu prüfen, ob die öffentlich-rechtlichen Konditionen für Kredite nicht günstiger sind.
5. Jede Privatisierung vermindert die Verantwortung und Kontrolle der Gemeinden hinsichtlich der unaufgebbaren Trinkwasserversorgungsaufgabe. Am geringsten ist der Verlust der Kontrolle bei der formellen Privatisierung. Nach einer funktionalen Privatisierung verfügt die Gemeinde nur noch über subsidiäre Einrichtungsverantwortung im Sinne einer Gewährleistungsverantwortung.
6. Die Aufgabenverantwortung der Gemeinde ist insbesondere durch die Auswahl eines zuverlässigen Betreibers sowie durch angemessene Einfluss- und Rückholmöglichkeiten der Gemeinde sicherzustellen (vertragliche Regelungen).
7. Mangels gesetzlicher Vorgaben hängen die Aufgabenverantwortung der Gemeinde und damit die Rechtmäßigkeit der funktionalen Privatisierung entscheidend von der jeweiligen Ausgestaltung der Verträge mit den Privaten ab. Erbringt der Betreiber die Leistung nicht oder nicht ausreichend, ist die Kommune auf gerichtlichen Rechtsschutz angewiesen.
8. Das KommZG sieht als Alternative zu PPP eine institutionalisierte öffentlich-private Zusammenarbeit vor, die Rechtssicherheit bietet und den kommunalen Einfluss sicherstellt, gleichzeitig effizientere Unternehmenssicherheiten ermöglicht. Durch Benchmarking kann die Effizienz der kommunalen Unternehmen zusätzlich gesteigert werden.

Im Anschluss an die Vorträge entfaltete sich eine facettenreiche, offene und niveauvolle Diskussion.