

Heide Rühle MdEP



Die Grünen | Europäische Freie Allianz
im Europäischen Parlament

Europas Wasser im Strudel der Liberalisierung?!

**Diskussionspapier zur aktuellen europäischen Debatte um
die Zukunft der Daseinsvorsorge und der Wasserwirtschaft**

Europäisch-grünes Hintergrundpapier zum Europajahr 2004

Inhalt

- | | |
|---|----------|
| 1. Daseinsvorsorge – was ist das? | Seite 1 |
| 2. Die aktuelle europäische Debatte um die Zukunft der Daseinsvorsorge und der Wasserwirtschaft | Seite 2 |
| 3. Wasserversorgung: Verschiedene Modelle in der Europäischen Union | Seite 6 |
| 4. Chancen und Risiken einer Liberalisierung des Wassersektors | Seite 8 |
| 5. Für eine nachhaltige Wasserpolitik auf europäischer und kommunaler Ebene | Seite 12 |

Europas Wasser im Strudel der Liberalisierung?! – Diskussionspapier zur aktuellen europäischen Debatte um die Zukunft der Daseinsvorsorge und der Wasserwirtschaft

Herausgegeben im April 2004 von Heide Rühle, MdEP

Weitere Informationen zur Bedeutung der Europäischen Union für die Kommunen unter:

www.heide-ruehle.de

Keine politische Ebene ist so weit entfernt von den Städten und Gemeinden wie die Europäische Union. „Europa“ – das ist irgendwie ganz weit weg. Und doch rückt dieses „Europa“ – ob wir wollen oder nicht – immer näher an die Kommunen heran: Während die Städte, Gemeinden und Landkreise bis vor wenigen Jahren noch weitgehend im toten Winkel europäischer Politik lagen, interessiert sich „Brüssel“ gerade in letzter Zeit verstärkt für kommunale Belange. Der wichtigste politische Hebel der EU ist dabei die anstehende europaweite Neuregelung der Daseinsvorsorge – also der „Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“, wie diese auf EU-Ebene bezeichnet wird.

1. Daseinsvorsorge – was ist das?

Mit dem Begriff „Daseinsvorsorge“ sind gemeinwohlorientierte wirtschaftliche, soziale und kulturelle Dienstleistungen für alle Bürgerinnen und Bürger gemeint, an deren Erbringung die Allgemeinheit ein besonderes Interesse hat. Das Prinzip der Daseinsvorsorge hat eine lange Tradition in Europa. Die Leistungen der Daseinsvorsorge bilden einen konstitutiven Bestandteil des europäischen Gesellschaftsmodells und haben sich in spezifischen nationalen Traditionen ausgeprägt.

Zum Kern der kommunalen Daseinsvorsorge in Deutschland werden in der Regel insbesondere die öffentlich zugängliche Versorgung mit Energie und Wasser, die Abwasserentsorgung, die Abfallbeseitigung, der Öffentliche Personennahverkehr und Krankenhäuser gezählt. Darüber hinaus werden oft noch folgende öffentlich zugängliche Dienstleistungen unter dem Begriff Daseinsvorsorge zusammengefasst: Die Versorgung mit Telekommunikation, Post, Informationsmedien, Finanzdienst- und Versicherungsleistungen sowie die Bereitstellung eines grundlegenden Sozial- und Bildungswesens; daneben die sozialen Dienste sowie äußere und innere Sicherheit, Justiz- und Personenstandswesen. Unterschieden werden alle diese Bereiche noch einmal nach wirtschaftlichen und nichtwirtschaftlichen Tätigkeiten.

Wichtige Charakteristika der Leistungen der Daseinsvorsorge bilden die gleiche Zugangs-

berechtigung aller Bürger, die Möglichkeit demokratischer Kontrolle sowie die öffentliche Verantwortung als Wesenselement der kommunalen Selbstverwaltung.

Die Geschichte der Daseinsvorsorge in Deutschland beginnt in den 1850er Jahren. Damals entwickelte sich der Kern der modernen Kommunalwirtschaft mit Wasser, Gas, Strom und Nahverkehr. Bei Gas, Elektrizität und Straßenbahn fing sie häufig auf privatwirtschaftlicher Grundlage an und wurde erst im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts in kommunale Regie übernommen. Der Aufbau der verschiedenen Netze (Strom, Wasser, Bahn, Post etc.) war in den 1920ern fast vollständig abgeschlossen, der Übergang von der privaten zur öffentlichen Versorgung weitgehend vollzogen.

In der Bundesrepublik veränderten sich die hergebrachten Eigentums- und Organisationsformen nicht grundsätzlich. Vielmehr obliegen den Städten und Gemeinden gemäß der im Grundgesetz (Art. 28, II) verankerten kommunalen Selbstverwaltung die Leistungen der Daseinsvorsorge. Erst in den letzten 20 Jahren setzten tiefgreifende Veränderungen in diesem Bereich ein, die sich vor allem in der Marktöffnung des Energie- und Telekommunikationssektors äußerten.

In jüngster Zeit kam es auf kommunaler Ebene verbreitet zu Diskussionen um eine mögliche Privatisierung der öffentlichen Wasserversorgung: Angesichts der sich

zuspitzen Finanznot der Städte und Gemeinden, erscheint mancher Kommune der Verkauf ihrer Wasserversorgungsunternehmen attraktiv. Diese kommunale Liberali-

sierungsdiskussion erhält nun durch die Pläne der EU zur Neuordnung der Daseinsvorsorge eine neue – eine europäische – Dimension.

2. Die aktuelle europäische Debatte um die Zukunft der Daseinsvorsorge und der Wasserwirtschaft

Die Wurzeln der aktuellen europäischen Debatte um die Leistungen der Daseinsvorsorge gehen bis in die Gründungsphase der damaligen Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zurück. Bereits die in den Römischen Verträgen von 1957 verankerte Regelung (Art. 86 II EGV) bildete einen Kompromiss zwischen Marktorientierung und öffentlicher Daseinsvorsorge: Die Regelungsbefugnis für öffentliche Unternehmen verblieb bei den Mitgliedstaaten. Weiter wurde eine Freistellungsklausel für öffentliche Unternehmen verankert, die mit „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“ (d.h. Leistungen der Daseinsvorsorge) betraut sind. Danach gelten für diese die Vorschriften des Vertrags – also auch die Wettbewerbs- und Beihilferegeln – nur insoweit, wie dies „nicht die Erfüllung der ihnen übertragenen Aufgaben rechtlich oder tatsächlich verhindert“.

Bis in die 1980er Jahre wurde diese Regelung nicht weiter hinterfragt. Erst durch das Binnenmarktprogramm und den damit verbundenen Anpassungsdruck kam die Daseinsvorsorge verstärkt auf die europäische Tagesordnung: Sie rückte nun zunehmend ins Visier europäischer Wettbewerbspolitik. So intensivierte sich in den letzten Jahren die Bemühungen insbesondere der Europäischen Kommission auch Bereiche der Daseinsvorsorge dem Wettbewerb zu öffnen – beispielsweise Energie, Telekommunikation, Post, Sparkassen. Seit neuestem wird auch eine Liberalisierung weiterer Dienstleistungen von allgemeinem Interesse angedacht.

Dabei dreht sich die aktuelle europäische Debatte um die Zukunft der Daseinsvorsorge im Kern vor allem um das Verhältnis zwischen europäischen Binnenmarkt- und Wettbewerbsregeln einerseits und umfassenden Diensten der öffentlichen Daseinsvorsorge andererseits.

Mit welchem Recht mischt sich „Brüssel“ in die Angelegenheiten der kommunalen Daseinsvorsorge ein?

Im Amsterdamer Vertrag wurde 1999 die Mitzuständigkeit der EU für die „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“ verankert – wengleich dies im Falle der Daseinsvorsorge im Widerspruch zum Subsidiaritätsprinzip zu stehen scheint. Aber: Auch für die Kommunen gelten grundsätzlich die Regeln des Binnenmarktes, sofern sie ihre Dienstleistungen – wie bei der Wasserversorgung, der Abfallentsorgung oder dem ÖPNV – gegen Entgelt erbringen.

Von besonderer Brisanz ist dabei der Umgang mit der öffentlichen Wasserversorgung. Die europäische Wasserrahmenrichtlinie aus dem Jahr 2000 spricht diesbezüglich eine klare Sprache: „Wasser ist keine übliche Handelsware, sondern ein ererbtes Allgemeingut, das geschützt, verteidigt und entsprechend behandelt werden muss.“ Dieser Botschaft folgend erscheint es nur logisch, dass das „Allgemeingut“ Wasser nicht einfach dem freien Spiel des Marktes überlassen wird.

Aber: So eindeutig stellt es sich in der aktuellen Debatte nicht dar. Vielmehr zeigt sich der Grundkonflikt zwischen Binnen-

markt und kommunaler Daseinsvorsorge gerade beim Wasser mit besonderer Deutlichkeit: Vor allem bei der Europäischen Kommission, aber auch bei Teilen des Europäischen Parlaments wird durchaus eine Tendenz in Richtung einer Liberalisierung der Wasserversorgung deutlich.

Europäische Kommission: Grünbuch zur Daseinsvorsorge

Auf dem Gipfel von Laeken 2001 beauftragten die Staats- und Regierungschefs der EU die Europäische Kommission, einen „Orientierungsrahmen“ zur künftigen Ausgestaltung der Daseinsvorsorge vorzulegen. Auf Grundlage dieses Auftrags präsentierte die Kommission im Mai vergangenen Jahres ihr viel beachtetes „Grünbuch zu den Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“. Mit dem Dokument sollte eine gemeinschaftsweite Diskussion über die Rahmenbedingungen der Daseinsvorsorge initiiert werden.

Im Grünbuch klingt die Tendenz der Kommission zu weiteren Liberalisierungsschritten im Bereich der Daseinsvorsorge an: Die Prodi-Behörde weist mit klaren Worten auf die positiven Effekte der bisher erfolgten Öffnung einiger Märkte einstmals öffentlicher Dienstleistungen (Telekommunikation, Energie, Post, Verkehr) hin. Und sie deutet dadurch an, welcher Weg ihr auch für weitere Bereiche der Daseinsvorsorge vorschwebt.

Was ist ein Grünbuch?

Die von der Kommission veröffentlichten Grünbücher sollen auf europäischer Ebene eine Debatte über grundlegende politische Ziele in bestimmten Bereichen in Gang setzen. Die durch ein Grünbuch eingeleiteten Konsultationen können die Veröffentlichung eines Weißbuchs zur Folge haben, in dem dann konkrete Maßnahmen für ein gemeinschaftliches Vorgehen vorgeschlagen werden

Einen Kernpunkt des Grünbuchs bildet die Frage, ob die Schaffung eines europäischen Rechtsrahmens zur Daseinsvorsorge notwendig ist – gerade um die Rechtslücke

zwischen dem europäischen Wettbewerbsrecht und dem sogenannten Subsidiaritätsgebot zu schließen. Dabei geht es vor allem darum, ob es zu einer europäischen Rahmenrichtlinie kommen soll, in der Grundsätze für die Dienstleistungen von allgemeinem Interesse formuliert werden. Gegenüber einem solchen Gemeinschaftskonzept für die Daseinsvorsorge äußert sich die Kommission auffallend zurückhaltend und steht einer Rahmenrichtlinie eher skeptisch gegenüber: Sie bezweifelt den grundsätzlichen Nutzen eines solchen Instruments, da der allgemeine Rechtsrahmen durch sektorspezifische Rechtsvorschriften mit detaillierteren Regelungen ergänzt werden müsse, die den Besonderheiten des jeweiligen Sektors gerecht werden.

Formen der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse

Die Kommission versucht im Grünbuch eine Differenzierung der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse vorzunehmen – und unterteilt diese in drei Kategorien:

1. *Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse*, die von großen netzgebundene Unternehmen erbracht werden: In den liberalisierten Bereichen Telekommunikation, Postdienste, Strom, Gas und Verkehr gibt es ein umfassendes Regelwerk, in dem Gemeinwohlverpflichtungen auf europäischer Ebene definiert werden.
2. *Andere Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse*: Abfallwirtschaft, Wasserversorgung, öffentlich-rechtlicher Rundfunk: In diesen Bereichen gibt es kein umfassendes europäisches Regelwerk; jedoch gelten für sie die Regeln des Binnenmarkts und des Wettbewerbs, sobald der grenzüberschreitende Handel betroffen ist.
3. *Nicht-wirtschaftliche Dienstleistungen und Dienstleistungen ohne Auswirkungen auf den Handel*: Auch hier gibt es keine spezifischen Regelungen auf Gemeinschaftsebene. Die Kommission könnte ggf. einen sektorspezifischen Rahmen vorschlagen oder die Schaffung unabhängiger Regulierungsbehörden.

Allerdings fällt diese Abgrenzung zwischen den wirtschaftlichen und nicht-wirtschaftlichen Tätigkeiten wenig überzeugend aus.

Marktliberale Tendenz der Kommission beim Wasser

Die Kommission geht im „Grünbuch zu den Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“ nur kurz auf den Wassersektor ein. Dennoch wird erkennbar, in welche Richtung der Weg der Wasserwirtschaft aus Sicht der Prodi-Behörde in Zukunft gehen soll: Die Wasserversorgung wird als Dienstleistung von allgemeinem *wirtschaftlichen* Interesse eingestuft – somit wird Wasser als handelbares Gut betrachtet. Weiter wird im Grünbuch betont, dass die „großen netzgebundenen Wirtschaftszweige eine unverkennbar gemeinschaftsweite Dimension besitzen“. Der Wassersektor wird hiervon zwar noch ausgenommen, aber zugleich betont die Kommission, dass „sofern diese Dienstleistungen den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigen, ihre Bereitstellung den (...) für den Binnenmarkt geltenden Vorschriften unterliege“.

Konkreter wird die Neigung der Kommission hin zu einer Marktöffnung des Wassersektors in der im Frühjahr 2003 vorgelegten Binnenmarktstrategie für 2003 bis 2006. Darin schlägt Binnenmarkt-Kommissar Bolkestein konkrete Maßnahmen zur Vollendung des gemeinsamen Marktes für die kommenden Jahre vor.

In dem Dokument kündigt die Kommission die Prüfung der „rechtlichen und administrativen Situation im Wasser- und Abwassersektor (...), auch unter wettbewerblichen Gesichtspunkten“ an. Im Klartext heißt das: Es geht um eine mögliche Liberalisierung der Wasserwirtschaft. Diesbezüglich will die Kommission alle Möglichkeiten prüfen, auch gesetzgeberische Maßnahmen. Zur Begründung des Vorschlags wird angeführt, dass Verbraucher und Unternehmen von den bisherigen Marktöffnungen (Strom, Telekommunikation etc.) profitiert hätten; zudem wird auf die deutlich unterschiedlichen Wasserpreise innerhalb der EU hingewiesen.

Insgesamt wird deutlich: Die Kommission nimmt zunehmend die öffentliche Wasserwirt-

schaft ins Visier. Dabei legt sie einen nicht geringen Liberalisierungsoptimismus an den Tag, und eine Tendenz in Richtung einer Öffnung des Wassermarktes für den Wettbewerb ist unverkennbar.

GATS und Wasser

Bei den Verhandlungen über das Allgemeine Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen „GATS“ bildet der Wassersektor einen zentralen Punkt auf der Tagesordnung: Die EU-Kommission, die im Namen der Mitgliedsstaaten die Verhandlungen führt, bemüht sich intensiv um die Öffnung gerade auch der Wassermärkte anderer Staaten – insbesondere auch die von Entwicklungsländern. Dabei versichert Außenhandels-Kommissar Lamy, dass es im GATS-Rahmen allein darum gehe, für europäische Unternehmen den Zugang zu den Wassermärkten Dritter zu erreichen. Eine Öffnung der europäischen Wassermärkte würde hingegen nicht angeboten. Das GATS-Abkommen bilde kein Einfallstor zur Privatisierung der Daseinsvorsorge in der EU, da es nicht auf Gegenseitigkeit beruhe.

Nichtsdestotrotz: Angesichts der zahlreichen Negativerfahrungen mit der Liberalisierung der Wasserversorgung gerade in Staaten der Dritten Welt, lehnen die Grünen entsprechende Vereinbarungen im Rahmen des GATS-Abkommens ab.

Europäisches Parlament: Stellungnahme zum Daseinsvorsorge-Grünbuch

Im Januar diesen Jahres verabschiedete das Europäische Parlament seine EntschlieÙung zum Daseinsvorsorge-Grünbuch. Dabei wurde deutlich, dass das Parlament hinsichtlich des künftigen Umgangs mit den Leistungen der Daseinsvorsorge gespalten ist. Insgesamt fiel das Ergebnis der Abstimmung aus grüner Sicht allenfalls zweischneidig aus: Ein Teilerfolg ist, dass – wie unten noch näher erläutert wird – eine vollkommene Öffnung des Wassermarktes verhindert werden konnte. Enttäuschend ist hingegen, dass sich das Parlament mehrheitlich gegen eine Rahmenrichtlinie zur Daseinsvorsorge aussprach – und somit gegen einen gemeinschaftlichen Rechtsrahmen, der den Kommunen Rechtssicherheit gegenüber Eingriffen

der EU in ihre politische und wirtschaftliche Selbstverwaltung zusichert. In dieser Frage hat sich eine Koalition aus Liberalisierern unter der Führung der EVP durchgesetzt und damit die Stellung der Kommunen untergraben. Damit verabschiedet sich die EVP als Partnerin der Kommunen.

Die Grünen erreichten ihr Ziel nicht, die Dienstleistungen der Daseinsvorsorge in kommunaler Verantwortung zu belassen. Im Gegenteil besteht die Gefahr, dass neben Wettbewerbsfaktoren ebenso wichtige Kriterien wie Allgemeinzugänglichkeit oder die ökologische Verträglichkeit öffentlicher Dienstleistungen kaum mehr eine Rolle spielen. Eine umfassende Daseinsvorsorge schließt nach Überzeugung der Grünen jedoch auch die Einhaltung anspruchsvoller ökologischer, gesundheitlicher und sozialer Standards mit ein. Daher sah sich die grüne Fraktion nicht in der Lage, dem Bericht zum Grünbuch zuzustimmen.

Europäisches Parlament: Bollwerk gegen eine Wasser-Liberalisierung?

Im Rahmen seiner Entschließung zum Daseinsvorsorge-Grünbuch traf das Europäische Parlament auch eine bedeutsame Entscheidung zur Zukunft des Wassersektors: Die Abgeordneten sprachen sich mehrheitlich gegen eine Marktöffnung beim Wasser aus. So heißt es in der Entschließung: Das Europäische Parlament „vertritt die Auffassung, dass angesichts der unterschiedlichen regionalen Merkmale dieses Sektors und der örtlichen Zuständigkeit für die Bereitstellung von Trinkwasser (...) in Bezug auf Trinkwasser keine Liberalisierung der Wasserversorgung (einschließlich der Abwasserbeseitigung) vorgenommen werden sollte“.

Diese Entscheidung bildete einen wichtigen Etappensieg für die Grünen im Europäischen Parlament. Die deutschen Abgeordneten der EVP-Fraktion (CDU/CSU) versuchten hingegen – trotz aller Lippenbekenntnisse für mehr Subsidiarität – unter dem Stichwort der „Modernisierung“, die Weichen für eine europaweite Privatisierung der Wasserversorgung zu stellen. Glücklicherweise konnten sich die Konservativen mit dieser Haltung im Parlament nicht durchsetzen.

Dennoch: Der Kampf um das Wasser ist damit nicht beendet. Spätestens in der nächsten Legislaturperiode wird das Europäische Parlament über das Weißbuch der Kommission zur Daseinsvorsorge zu entscheiden haben. Dann stellt sich die Frage nach der Zukunft des Wassersektors erneut. Bleibt es bei einer konservativen Mehrheit (aus Volkspartei, Liberalen und Rechten) im Europäischen Parlament, dann scheint eine Liberalisierung der Leistungen der Daseinsvorsorge kaum aufzuhalten. Auch dafür bildet die anstehende Europawahl eine entscheidende Weichenstellung.

Daseinsvorsorge im Verfassungsentwurf

Nach dem vom Konvent erarbeiteten Verfassungsentwurf bekommt leider die EU die Kompetenz zur Regelung der „Grundsätze und Bedingungen“ für die Dienste von allgemeinem Interesse (Art. III-6 im Teil III des Entwurfs). Das ist bedauerlich, aber vermutlich kaum rückgängig zu machen. Man kann zwar wie der Rat der Gemeinden und Regionen Europas argumentieren, dass dies dem ebenfalls in der Verfassung verankerten Subsidiaritätsprinzip widerspricht. Es ist aber fraglich, ob sich diese Position halten lässt, wenn die Verfassung in Kraft tritt.

Es wird also deutlich: Die Europäisierung der öffentlichen Daseinsvorsorge ist wohl unumkehrbar.

3. Wasserversorgung: Verschiedene Modelle in der Europäischen Union

Die Wasserversorgung und Abwasserentsorgung bilden traditionell einen zentralen Sektor der öffentlichen Daseinsvorsorge. Diesem kommt gerade aufgrund seiner herausragenden Bedeutung für den Umwelt- und Gesundheitsschutz eine besondere Rolle zu. Genau wie andere Bereiche der Daseinsvorsorge ist auch die Wasserwirtschaft in den EU-Mitgliedsstaaten ganz unterschiedlich organisiert. Dies wird im Folgenden anhand der Beispiele von Deutschland, Frankreich und England verdeutlicht.

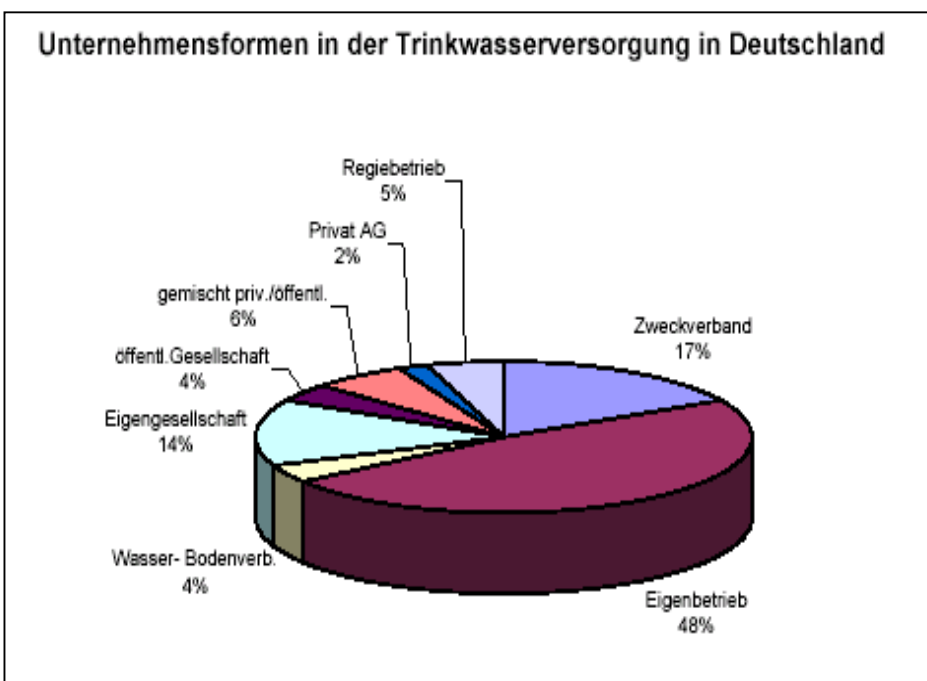
Deutschland: Kommunal geprägte Wasserwirtschaft

In Deutschland befindet sich die Wasserversorgung größtenteils in kommunaler Verantwortung: Es gibt in der Bundesrepublik über 7000 Wasserversorger, die sich in 75% öffentlich-rechtliche Versorger und 25% private Versorger gliedern – wobei jedoch nur 1,6% unter den Privaten ohne öffentliche Beteiligung sind.

Das Beispiel Baden-Württemberg verdeutlicht das System der kommunal geprägten öffentlichen Wasserversorgung in Deutschland. Hier gibt es drei Versorgungsebenen der öffentlichen Wasserwirtschaft: Die kommunale Trinkwasserversorgung der Städte und Gemeinden, die Gruppenwasserversorgung als Zusammenschluss mehrerer Kommunen und die überregionalen Fernwasserversorgungen. Dabei ist ein Trend zur Fernwasserversorgung in den letzten Jahren unverkennbar.

Der §103 GWB (Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen) garantiert den kommunalen Wasserversorgern bisher das Gebietsmonopol. Im Kontext der in den letzten Jahren losgetretenen Liberalisierungsdiskussion wird diese Regelung jedoch in Frage gestellt. So überlegt das Bundeswirtschaftsministerium, diesen Paragraphen abzuschaffen, um den Weg für private Anbieter freizumachen. Bereits seit einiger Zeit findet in Deutschland ein Prozess der Übernahme kommunaler Wasserbetriebe durch große Energiekonzerne wie E.ON oder RWE statt. Die leeren

Haushaltskassen vieler Städte haben außerdem dazu geführt, dass sie ihr Wasser-Netz an US-Trusts im Rahmen von sogenannten Cross-Border-Leasing-Geschäften vermieten.



Frankreich: Öffentliche und private Wasserunternehmen

In Frankreich ist die Marktöffnung bei der Wasserwirtschaft seit längerem vollzogen. Es gibt sowohl öffentliche als auch private Versorger. Das Problem liegt für die Kommunen darin, dass sie nach wie vor für die ordnungsgemäße Durchführung der Wasserversorgung verantwortlich sind. Im Falle von Verstößen durch die privaten Anbieter, können sie jedoch nur mit Vertragskündigung reagieren. Dadurch kommen mögliche Kosten durch Konzessionsgebühren auf die Kommunen zu. Zudem kam es bei den privaten Wasserversorgern zu einer massiven Oligopolbildung, die einen wirklichen Wettbewerb unmöglich macht: Es haben sich drei private Großunternehmen etabliert – Générale des Eaux, Lyonnaise des Eaux und Saur – die im Augenblick 98% aller KundInnen von privaten Betreibern (das sind 47% der Bevölkerung) mit Wasser versorgen. Andere private Anbieter haben kaum eine Chance, auf dem Markt Fuß zu fassen.

Darüber hinaus gibt es keine übergeordnete Institution, die die Unternehmen überwacht, was zu mangelnder Transparenz und Kontrolle führt. Filz und Betrug sind dadurch Tür und Tor geöffnet. Entsprechend zieht der französische Rechnungshof eine wenig positive Bilanz der Liberalisierung: Neben anderen Problemen kritisiert er die verbreitete Korruption, den fehlenden Wettbewerb, das Ungleichgewicht des Kräfteverhältnisses zwischen kommunalen Verwaltungen und privaten Betreibern und vor allem die Wasserpreise. Laut einer Studie des IFEN von 2001 waren die privaten Wasseranbieter im Schnitt um 27% teurer als öffentliche Anbieter. Schließlich sei noch bemerkt, dass die Wasserqualität in Frankreich nur mittelmäßig ist.

England: Vollständige Privatisierung der Wasserversorgung

Seit über einem Jahrzehnt liegt in England und Wales die Wasserwirtschaft praktisch vollständig in privater Hand. Eine solch weitreichende Privatisierung ist in anderen EU-Staaten nicht zu finden. Unter der Regierung Thatcher wurden im Jahre 1989 die zehn regionalen staatlichen Wasser- und Abwasserunternehmen in England und Wales zunächst mit Steuermitteln von über 8 Milliarden Euro entschuldet und – ausgestattet mit einer Sonderzuwendung von rund 2,6 Milliarden Euro – verkauft. Dabei setzte die Regierung den Ausgabepreis der Aktien weit unter dem tatsächlichen Marktwert an. Die neuen privaten Gesellschaften erhielten zu einmaligen Konditionen den Besitz der Wasserwerke und Kläranlagen inklusive aller Leitungen, Kanalisationen, Grundstücke und Wasserrechte sowie ein Versorgungsmonopol über 25 Jahre.

In Folge der Privatisierung mussten die VerbraucherInnen massiv steigende Preise hinnehmen: Inflationsbereinigt stiegen die durchschnittlichen Kosten der Haushalte für Wasser und Abwasser zwischen 1989 und 1999 um 46 Prozent. Die Analysen der Regulierungsbehörden zeigen, dass fast der gesamte Umsatzzuwachs der privaten Versorger als Dividende ausgeschüttet wurde, über 6 Milliarden Euro allein zwischen 1990 und 1997.

Dieses Geld sparten die Unternehmen bei den zugesagten Investitionen in Wasserwerke und die Netzinfrastruktur ein. Und das mit zum Teil gravierenden Folgen: Im Trockenjahr 1995 kam es zu einer massiven Versorgungskrise beim Trinkwasser. Ganze Regionen mussten monatelang aus Tankwagen versorgt werden. Die Operation erforderte allein im Einzugsgebiet von Yorkshire Water den Einsatz nahezu aller in Nordengland verfügbaren Lebensmittel-LKWs. Im Fall von Yorkshire Water konnte die Aufsichtsbehörde überhöhte Dividenden auf Kosten von Infrastrukturinvestitionen als direkte Ursache der Krise identifizieren.

4. Chancen und Risiken einer Liberalisierung des Wassersektors

Die aktuelle Diskussion um eine Liberalisierung bzw. Privatisierung des Wassersektors ist vielfältig und komplex: Die Frage des Wasserpreises wird ebenso ins Feld geführt wie ökologische und gesundheitspolitische Argumente. Der Sonderstellung des unverzichtbaren Lebenselixiers Wassers und der Notwendigkeit einer demokratischen Kontrolle der Wasserversorgung werden wasserwirtschaftliche Effizienzargumente entgegengesetzt.

Um die vielschichtige Debatte zu systematisieren, werden im folgenden die Chancen und Risiken einer Liberalisierung der Wasserwirtschaft auf ökonomischer, sozialer, ökologischer, gesundheitspolitischer, ideeller und demokratiebezogener Ebene aufgezeigt.

Ökonomische und soziale Ebene: Sinkende Wasserpreise durch Liberalisierung?

Niedrigere Wasserpreise zugunsten der Verbraucher – dies ist das Kernargument, das die BefürworterInnen einer Liberalisierung des Wassersektors vorbringen. Eine Öffnung des Marktes und der damit einhergehende Wettbewerbsdruck würden zu deutlichen Preis- und Kostensenkungen führen. Dies sei gerade angesichts der hohen Wasserpreise in der von kommunalen Unternehmen dominierten deutschen Wasserwirtschaft wünschenswert.

Diese Sichtweise wird auch durch verschiedene Studien untermauert: Eine Untersuchung des Bundeswirtschaftsministerium aus dem Jahr 2001 erwartet ebenso positive Preiseffekte von einer Privatisierung der Wasserwirtschaft wie eine Studie der Europäischen Kommission vom Dezember 2002. Wie beim Strom und der Telekommunikation werde der Verbraucher finanziell von einer Wasser-Liberalisierung profitieren. Selbst eine insgesamt eher liberalisierungsskeptische Untersuchung des Bundesumweltamtes (2000) erwartet sich von einer Privatisierung der Wasser-

wirtschaft zumindest begrenzte Effizienzgewinne.

Ist die Formel also wirklich so einfach: Bringt eine Öffnung des Wassermarktes quasi automatisch eine Senkung der Verbraucherpreise mit sich? Es gibt auch verschiedene Indizien, die einem solchen Automatismus widersprechen: Zum einen setzen die hohen Fixkosten bei der Wasserwirtschaft dem Spielraum für Kostensenkungen enge Grenzen. So beträgt die Fixkostenbelastung für den Erhalt der sehr aufwendigen Infrastruktur ca. 80 Prozent der Gesamtkosten. Preisrückgänge wie bei Strom und Telekommunikation sind also beim Wasser ausgeschlossen.

Hohe Wasserpreise in Deutschland?

Vergleiche der deutschen Trinkwasserpreise und Abwassergebühren mit denen anderer EU-Staaten suggerieren zunächst, dass diese bei uns überdurchschnittlich hoch sind. Solche direkten Gegenüberstellungen sind jedoch nicht unproblematisch, lassen sie doch komplexe Faktoren wie Subventionen, Gewässerschutz oder Sonderlasten (z.B. Abwasserabgabe und Wasserpfennig) außer Acht. Vergleiche, die die unterschiedlichen nationalen Rahmenbedingungen berücksichtigen, zeigen, dass die Endbelastung der VerbraucherInnen für Wasserversorgung und -entsorgung vergleichbar mit dem übrigen EU-Niveau ist.

Vor allem aber lassen die bisherigen Praxiserfahrungen in Ländern, wo die Wasserversorgung liberalisiert wurde, Zweifel an der These einer mehr oder weniger zwangsläufigen Preissenkung infolge der Öffnung des Wassermarktes zu: Bei vollständigen Privatisierungen gingen die Wasserpreise in der Regel in die Höhe. So mussten die VerbraucherInnen in England und Wales infolge der Vollprivatisierung der Wasserwirtschaft binnen zehn Jahren einen realen Anstieg ihrer Ausgaben für Wasser um fast 50 Prozent hinnehmen (vgl. S. 7). Hinzu führten die bisherigen Libera-

lisierungen im Wassersektor vielfach zu Arbeitsplatzabbau und Oligopolbildungen.

Auch aus Wettbewerbsgesichtspunkten stellt sich eine Privatisierung der Wasserversorgung als nicht ganz unproblematisch dar: Denn insbesondere aus Gründen der Hygiene und des Gesundheitsschutzes (vgl. S. 10) ist ein „Wettbewerb im Markt“ – also ein Durchleitungswettbewerb wie z.B. beim Strom – kaum praktikabel. Möglich ist nur ein „Wettbewerb um den Markt“. Hier konkurrieren mehrere Unternehmen in einem Ausschreibungswettbewerb um einen Versorgungsauftrag, und die jeweilige Gemeinde delegiert die Versorgungsleistungen an den für sie kostengünstigsten Anbieter. Dies bedeutet, dass Wettbewerb nur kurzfristig gegeben ist. Nach der Vergabe findet je nach Laufzeit des Vertrages für 15 bis 25 Jahre kein eigentlicher Wettbewerb statt, und es bleibt in dieser Phase auch bei privatem Betrieb bei einem Monopol.

Vielfach wird im Falle einer Liberalisierung auch die Herausbildung einer „Zwei-Klassen-Gesellschaft“ bei der Wasserversorgung befürchtet: Private Unternehmen haben generell nur ein Interesse an lukrativen Regionen und Betrieben. Dünn besiedelte, ländliche Gebiete stoßen nur auf geringe privatwirtschaftliche Resonanz, da sie weniger Profit versprechen als dicht besiedelte Räume.

Darüber hinaus finden sich in Studien weitere ökonomische Argumente, die für den Verbleib der Wasserversorgung in kommunaler Hand sprechen: Privatunternehmen mit dem Ziel der raschen Gewinnmaximierung erweisen sich zwar in kurz- und mittelfristiger Perspektive als effizienter – wobei sie jedoch dazu neigen, den Unterhalt der Infrastruktur zu vernachlässigen. Auf lange Sicht hingegen stellen sich öffentliche Unternehmen als effizienter heraus, da für sie die langfristige Versorgungssicherheit und die Instandhaltung der Infrastruktur einen höheren Stellenwert einnimmt.

Ökologische Ebene: Geringerer Umweltschutz durch Liberalisierung?

BefürworterInnen einer Liberalisierung des Wassersektors argumentieren primär ökonomisch, während die ökologische Dimension bei ihnen in den Hintergrund tritt. Dies ist insofern problematisch, als der Wasserwirtschaft aufgrund ihrer engen Verflechtung mit dem natürlichen Wasserkreislauf überragende Bedeutung für den Umweltschutz zukommt. Gerade im Hinblick darauf werden der kommunal geprägten deutschen Wasserwirtschaft Erfolge durch eine am Prinzip der Nachhaltigkeit orientierte Wasserbewirtschaftung bescheinigt. In Deutschland betreiben die Wasserwerke in der Regel vorbeugenden Ressourcenschutz und leisten dabei quasi-hoheitliche Aufgaben, die über das gesetzlich geforderte Maß hinausgehen. Die Aufbereitung von verschmutztem Rohwasser zu Trinkwasser wird hingegen eher als „Notmaßnahme“ angesehen.

Im Falle einer Privatisierung der Wasserversorgung würde der Schutz der Ökosysteme wohl stärker in den Hintergrund treten. Entsprechend ziehen die privaten Wasserunternehmen in Frankreich die „Produktion von Trinkwasser“ – also die technische Aufbereitung verschmutzten Wassers – dem vorbeugenden Schutz der Wasservorkommen vor. Die Verantwortung – auch die finanzielle – hierfür sehen sie fast ausschließlich beim Staat.

Eine Liberalisierung des Wassersektors würde wohl auch die derzeitige dezentrale Wasserversorgung in Frage stellen: Die kommunalen Unternehmen gewährleisteten bislang eine überwiegend ortsnahe und dadurch natur-schonende Wassergewinnung. Dieses Vorgehen ist ökologisch sinnvoll, da es die Überbewirtschaftung einzelner Gebiete verhindert. Eine Liberalisierung brächte aufgrund ökonomischer Überlegungen mit hoher Wahrscheinlichkeit eine Abkehr von diesem Modell: Die primär kommerzielle Orientierung privater Wasserunternehmen würde wohl fast zwangsläufig eine Aufgabe kleinerer Wassergewinnungsgebiete und eine einseitige Ausbeutung

der besonders ergiebigen, lukrativen Wasservorkommen nach sich ziehen.

Auch Wassersparempfehlungen – in der kommunal geprägten deutschen Wasserwirtschaft seit jeher üblich – sind von privatwirtschaftlichen Wasserunternehmen kaum zu erwarten. Da für sie die einfachste Möglichkeit zur Gewinnsteigerung in der Erhöhung des Wasserverbrauchs besteht, können sie kein Interesse an einem bewussten und sparsamen Umgang mit Wasser haben. Und dies obwohl – auch in einem wasserreichen Land wie Deutschland – jeder nicht aus den Gewässern entnommene Liter Wasser ein Liter für intakte Ökosysteme ist.

Wasserverbrauch in Deutschland sinkt

Der Wasserverbrauch in Deutschland ist in den letzten Jahren rückläufig. So sank die Wasserförderung zwischen 1991 und 1999 um 14 Prozent. Eine Person verbraucht durchschnittlich ca. 130 Liter Wasser pro Tag für Essen, Trinken, Körperpflege, Toilette, Haushalt etc. Damit gehört Deutschland zu den Ländern mit dem niedrigsten Wasserverbrauch in Europa.

Praxiserfahrungen zeigen auch, dass private Wasserunternehmen dazu tendieren, beträchtliche Wasserverluste in Kauf zu nehmen, da die Reparatur defekter Leitungen vielfach als unrentabel betrachtet wird. Kurzfristige betriebswirtschaftliche Überlegungen drängen so ein ökologisch verantwortliches, ressourcenschonendes Verhalten in den Hintergrund. Entsprechend stehen lediglich 9 Prozent Wasserverluste in deutschen Leitungsnetzen 24 Prozent in England und Wales gegenüber.

Gesundheits- und Verbraucherschutz: Qualitätsverlust durch Liberalisierung?

Die Qualität des deutschen Trinkwassers unter kommunaler Regie gilt international als beispielhaft. Gesundheitsvorsorge und Verbraucherschutz spielen eine wichtige Rolle. Im Regelfall wird Wasser von bestmöglicher Qualität geliefert. Das bedeutet, dass die Qualität des Wassers normalerweise deutlich

über den gesetzlich verankerten Mindeststandards liegt.

Es ist unzweifelhaft, dass auch privatwirtschaftliche Wasserunternehmen die vorgeschriebenen Grenzwerte für Trinkwasser einhalten müssen und dies auch tun. Fraglich ist hingegen, ob eine Liberalisierung bzw. Privatisierung der Wasserwirtschaft nicht ein Absinken der Trinkwasserqualität gegenüber dem jetzigen Standard mit sich bringen würde.

Eine Studie des Bundesumweltamts vom November 2000 geht entsprechend von negativen Effekten einer Marktöffnung hinsichtlich des Gesundheitsschutzes aus. Als – aufgrund der kommerziellen Orientierung privater Wasserunternehmen – zu erwartende Risikofaktoren werden dabei in der Regel genannt: Zum einen eine verringerte Rohrnetzpflege und Vernachlässigung der Infrastruktur, wie sie in England und Wales nach der Privatisierung der Wasserversorgung zu beobachten war. Zum anderen ist ein verstärkter Einsatz von Aufbereitungschemikalien (z.B. von Desinfektionsmitteln wie Chlor) zu erwarten. Die intensivierte Wasser-Aufbereitung ist bei einer Abkehr von der regionalen Wasserversorgung unvermeidlich, da bei der Fernversorgung das Wasser länger in den Leitungen verweilt, als es hygienisch und geschmacklich sinnvoll ist.

Als gesundheitlich besonders bedenklich – und daher als kaum praktikabel – gilt gemeinhin eine Liberalisierung im Sinne eines „Wettbewerbs im Markt“: Bei diesem Durchleitungsmodell speisen konkurrierende Unternehmen Wasser unterschiedlicher Qualität in das Leitungsnetz ein, was erhebliche hygienische Probleme (Keimvermehrungen, unregelmäßige Krustenbildungen etc.) mit sich bringen kann. Und auch beim „Wettbewerb um den Markt“ betont selbst eine Studie der Europäischen Kommission von 2002 die Notwendigkeit einer umfassenden Regulierung. Denn: Es bestünden bei einer Marktöffnung Risiken für die öffentliche Gesundheit und die Natur.

Ideelle Dimension: Wasser ist mehr als ein beliebiges Wirtschaftsgut

Von Kritikern einer Privatisierung bzw. Liberalisierung der Wasserwirtschaft wird häufig die Sonderstellung der Ressource Wassers hervorgehoben. Wasser ist anders: Es ist ein Naturprodukt und bildet die unerlässliche und nicht ersetzbare Grundlage allen Lebens auf der Erde. Der Mensch benötigt das zentrale Lebensmittel Wasser für seine grundlegenden Bedürfnisse wie Trinken, Essenszubereitung und Hygiene. Daher hängt die Gesundheit des Menschen entscheidend von der Reinheit des Wassers ab. Wasser ist zudem eine wirtschaftliche Ressource, die in der Industrie, der Landwirtschaft, der Fischerei und für den Verkehr genutzt wird. Wasser ist ein lebensnotwendiges Element für jedes Ökosystem und bildet zudem eigene Lebensräume. Viele Kulturen und Religionen betonen die Sonderstellung des Wassers.

Aufgrund seiner Besonderheit als unabdingbare Lebensgrundlage darf Wasser nicht einfach als beliebiges Wirtschaftsgut behandelt werden. Es kann nicht einfach den gleichen Regeln unterworfen werden, die für andere Handelswaren gelten. In jedem Fall muss eine mögliche Privatisierung der Trinkwasserversorgung aus gesundheitlichen und ökologischen Gründen, aber auch wegen des begrenzten Kostensenkungsspielraums und der äußerst fraglichen Praktikabilität eines Durchleitungswettbewerbs separat von der Marktöffnung bei Strom, Gas und Telekommunikation betrachtet werden.

KritikerInnen einer Liberalisierung des Wassersektors begründen ihre Ablehnung einer Marktöffnung häufig mit dem Charakter des Wassers als wirtschaftliches, soziales und kulturelles Menschenrecht. Dabei nehmen sie immer wieder Bezug auf den „Allgemeinen Kommentar 15“ des Ausschusses über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte der Vereinten Nationen (2002). Darin heißt es: „Wasser ist eine begrenzte natürliche Ressource und ein für Leben und Gesundheit wesentliches öffentliches Gut. (...) Wasser muss als soziales und kulturelles Gut behan-

delt werden und nicht in erster Linie als Wirtschaftsgut.“

Schwächung der demokratischen Kontrolle durch Liberalisierung des Wassersektors?

Wie oben ausgeführt ist in Deutschland die Wasserversorgung bislang vornehmlich Aufgabe der Kommunen. Gemäß der im Grundgesetz verankerten kommunalen Selbstverwaltung obliegen ihnen die Leistungen der Daseinsvorsorge. Das Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung ermöglicht die demokratische Kontrolle durch gewählte Ratsgremien über die kommunalen Unternehmen der Daseinsvorsorge und über strategische Entscheidungen der Wasserver- und Abwasserentsorgung. Dennoch muss man davor gefeit sein, ein zu rosiges Bild zu zeichnen: Gerade im Bereich öffentlicher Unternehmen ist der kommunale Filz oftmals besonders ausgeprägt und die Transparenz begrenzt. Nichtsdestotrotz: Die kommunale Selbstverwaltung erlaubt grundsätzlich eine demokratisch legitimierte Entscheidungsfindung sowie politische Verantwortlichkeit und Bürgernähe.

Durch eine Marktöffnung würde die bürgernahe, demokratische Kontrolle der Wasserbewirtschaftung geschwächt oder ginge ganz verloren. Die Entscheidungsfreiheit und Kontrollmöglichkeiten der gewählten Gemeinderäten würde nachhaltig unterminiert.

Aufgrund der überragenden Bedeutung der Wasserversorgung für Gesundheits- und Umweltschutz erscheint es unabdingbar, die grundsätzliche Verantwortung und Kontrolle über die Wasserbewirtschaftung bei den demokratisch gewählten kommunalen Organen zu belassen. Zugleich ist damit aber die Notwendigkeit einer erhöhten Transparenz sowie einer effektiveren Wahrnehmung ihrer Aufsichts- und Kontrollfunktionen durch die Kommunen verbunden.

5. Für eine nachhaltige Wasserpolitik auf europäischer und kommunaler Ebene

Die Grünen im Europäischen Parlament sprechen sich für eine Wasserpolitik auf europäischer und kommunaler Ebene aus, die dem Leitbild der Nachhaltigkeit verpflichtet ist. Ziel einer solchen zukunftsfähigen Wasserpolitik muss eine dauerhaft umwelt- und gesundheitsverträgliche, sozial gerechte und ökonomisch tragfähige Bewirtschaftung des Wassers sein. Diese muss Umwelt, Gesellschaft und Wirtschaft im Zusammenhang betrachten.

Eine solche nachhaltige Wasserpolitik bzw. Wasserwirtschaft muss folgende Eckpunkte aufweisen:

- **Umweltverträgliche Wasserbewirtschaftung:** Die Wasserbewirtschaftung muss dem Prinzip des vorbeugenden Gewässerschutzes folgen anstatt den Weg einer nachträglichen technischen Aufbereitung verschmutzten Wassers zu gehen. In diesem Kontext ist das Modell einer dezentralen naturschonenden Wassergewinnung sinnvoll, die eine Überbewirtschaftung einzelner Wassergewinnungsgebiete verhindert. Zudem ist eine ressourcenschonende Wasserbewirtschaftung gefordert, die eine Senkung des Wasserverbrauchs und eine Minimierung der Wasserverluste anstrebt.
- **Gesundheitsverträgliche Wasserbewirtschaftung:** Im Sinne des Gesundheits- und Verbraucherschutzes soll die Wasserwirtschaft Wasser von bestmöglicher Qualität liefern. Dies setzt eine hinreichende Pflege und Instandhaltung der Netzinfrastruktur voraus. Ebenso erscheint auch aus gesundheitlichen Gesichtspunkten eine ortsnahe Wasserversorgung geboten. Eine Liberalisierung der Trinkwasserversorgung im Sinne eines Durchleitungswettbewerbs („Wettbewerb im Markt“) ist aus Hygiene-Gründen nicht vertretbar.

- **Sozialverträgliche Wasserpreise:** Die Gebühren und Tarife für die Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung sollen sozialverträglich ausgestaltet sein.
- **Ökonomisch tragfähige Wasserwirtschaft:** Die Wasserwirtschaft soll ökonomisch stabil und leistungsfähig sein. Hierbei betrachten die Grünen im Europäischen Parlament gerade nicht die Privatisierung als Königsweg. Vielmehr setzen wir weiter auf das im Ganzen gesehen bewährte Modell der Wasserversorgung in kommunaler Verantwortung. Deshalb unterstützen die Grünen die Beibehaltung des Gebietsschutzes sowie die intensivierte Kooperation von kommunalen Wasser- und Abwasserbetrieben zur Effizienzsteigerung der Wasserwirtschaft.
- **Versorgungssicherheit:** Die Versorgungssicherheit muss beim Wasser flächendeckend gewährleistet sein. Um diese langfristig zu garantieren, müssen die Leitungsnetze und die sonstige Infrastruktur kontinuierlich gepflegt und erneuert werden.
- **Demokratische Kontrolle der Wasserwirtschaft:** Aufgrund der überragenden Bedeutung der Wasserversorgung für Gesundheits- und Umweltschutz sprechen sich die Grünen im Europäischen Parlament dafür aus, die grundsätzliche Verantwortung und Kontrolle über die Wasserbewirtschaftung bei den demokratisch gewählten kommunalen Organen zu belassen.

Eine nachhaltige Wasserwirtschaft in diesem Sinne scheint in einem liberalisierten Wassermarkt vor allem aus Gründen des Umwelt- und Gesundheitsschutzes, aber auch aus der Perspektive der demokratischen Kontrolle kaum möglich. Zudem ist es äußerst umstritten, dass eine Öffnung des Wassermarktes tatsächlich die von Liberalisierungsoptimisten

prognostizierte Senkung der Wasserpreise bewirken würde.

Daher setzen die Grünen im Europäischen Parlament auf den Verbleib der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung in kommunaler Hand. In diesem Rahmen scheint eine am Leitbild der Nachhaltigkeit orientierte Wasserbewirtschaftung am ehesten realisierbar.

Aus diesem Grund werden sich die Grünen im Europäischen Parlament in der aktuellen Debatte um die Zukunft der Daseinsvorsorge weiter für den Erhalt der Entscheidungsfreiheit der Kommunen bei der Festlegung der

Art, des Umfangs und der Form der Erbringung der Daseinsvorsorge-Leistungen stark machen. Hierbei werden sich die Grünen vor allem gegen eine europaweite Liberalisierung des Wassersektors einsetzen.

Damit dieser Weg Erfolg haben kann, brauchen wir zum einen grüne Stadt- und Gemeinderäte, die sich dafür engagieren, die Selbstbestimmung und den lokalwirtschaftlichen Geltungsanspruch der Kommunen zu verteidigen. Darüber hinaus benötigen wir Europaabgeordnete, die ein offenes Ohr für die Kommunen haben und sich in Brüssel für deren Interessen einsetzen.