

Ökonomie – Ein Instrument für nachhaltige Wasserwirtschaft

Wer vor 20 Jahren von einer Marktöffnung auf den Energie-, Post- und Telekommunikations- und Verkehrsmärkten gesprochen hätte, wäre sicher als politischer Phantast belächelt worden. Im Zuge der Herstellung eines echten Binnenmarktes in Europa und der Globalisierung der Wirtschaft stehen wir heute vor einer umfassenden Liberalisierung der Waren und Dienstleistungsmärkte. Die Öffnung früher als natürliche Monopole bezeichneter Bereiche für den Wettbewerb hat für alle Verbraucher zu greifbaren Vorteilen in Form niedrigerer Preise oder besserer Leistungen geführt. Sie hat allerdings bei mangelhafter Rahmensetzung auch ihre Risiken erkennen lassen. Dies zeigen die kalifornischen Erfahrungen bei der Privatisierung der Stromwirtschaft ebenso wie die britischen Erfahrungen bei der Bahn.

Das ist der Hintergrund, vor dem vor rund zwei Jahren mit dem »Aktionskonzept: nachhaltige und wettbewerbsfähige Wasserwirtschaft« eine Diskussion zu Status quo und zukünftiger Entwicklung der deutschen Wasserwirtschaft begonnen wurde. Um es gleich am Anfang meiner Überlegungen auf den Punkt zu bringen: Niemand will, auch das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie nicht, die hervorragende Qualität des deutschen Trinkwassers einem Liberalisierungsexperiment mit ungewissem Ausgang überantworten. Aber: Der Verweis auf die Lebensmittelqualität des Trinkwassers alleine kann nicht als Schutzschild gegen einen Strukturwandel dienen, der auch in der deutschen Wasserwirtschaft längst im Gange ist. In Zeiten steigender (Fix-)Kosten durch anhaltend rückläufige Wasserverbräuche sowie sich stetig verschärfenden Qualitätsanforderungen mit entsprechendem Investitionsbedarf stehen die deutschen Wasserversorger unter einem starken Anpassungs- und Effizienzdruck.

Als Folge davon wird das Lebensmittel Trinkwasser zunehmend als Dienstleistung und in diesem Sinne als ein Wirt-

schaftsgut betrachtet, das nicht nur ökologisch, sondern auch ökonomisch nachhaltiges, sprich effizienzsteigerndes Management erfordert. Die Maßnahmen, die von Unternehmen ergriffen werden, reichen von Leistungsvergleichen zwischen Wasserversorgern bis hin zu einem deutlichen Trend zu größeren Einheiten mittels Kooperationen, Fusionen oder Partnerschaften mit privaten Versorgern. Das Interesse von Energieversorgungsunternehmen mit multi-utility-Strategien an kommunalen Wasserversorgern fördert den Wandel ebenso wie das Engagement ausländischer privater Wasserversorger, die einen Einstieg in das deutsche Wassergeschäft suchen. Dabei wird mit hohen Kaufpreisen oder innovativen Angeboten geworben. Eindrucksvolles Beispiel ist neben dem Teilerwerb der Berliner Wasserbetriebe der Einstieg des französischen Unternehmens Vivendi in Leipzig. Dem Privatisierungsmodell liegt ein Anreizsystem zugrunde, das dem privaten Investor eine Sonderdividende nur bei Senkungen der Wasserpreise ermöglicht. Angesichts der Tatsache, dass nach Angaben von DB Research rechnerisch fast jede zweite deutsche Gemeinde ein Versorgungsunternehmen mit jeweils eigener Verwaltung, Einkauf und Abrechnung besitzt, ist es zu begrüßen, wenn sich Teile der Branche aufmachen, Synergie, Verbund- und Größenvorteile, wie sie in anderen Branchen unter Marktbedingungen selbstverständlich genutzt werden, zu realisieren. Im internationalen Vergleich erscheint die deutsche Struktur der Wasserwirtschaft, in der rund 60% der Wasserversorger für nur rund 4% der Versorgung zuständig sind, gegenüber anderen Staaten mit schlankeren Strukturen wie den Niederlanden, Frankreich oder England immer noch extrem kleinteilig.

Chancen auf dem Weltmarkt sollten genutzt werden

Während der Wasserbedarf in Deutschland in Zukunft sich nicht wesentlich verändern dürfte, ist der Weltmarkt für Was-



Alfred Tacke*

* Dr. Alfred Tacke ist Staatssekretär im Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie.

serdienstleistungen vor dem Hintergrund einer globalen Wasserkrise in Bewegung gekommen.

Nach allen Prognosen wird in den Entwicklungs- und Schwellenländern der Bedarf an Trinkwasser und Kläranlagen aufgrund von Bevölkerungswachstum und Industrialisierung teils dramatisch ansteigen. Experten haben anlässlich der Anhörung der Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderung und Antworten“ am 18. Juni 2001 bestätigt, dass die komplexen und kapitalintensiven Ver- und Entsorgungsprojekte in vielen Ländern nur noch mit Beteiligung privatwirtschaftlicher Unternehmen umgesetzt werden können. Der weltweite Markt für Wasserdienstleistungen ist ein Wachstumsmarkt. Jährlich werden zurzeit 70 bis 80 Mrd. US-Dollar in Wasser- und Abwasserentsorgung weltweit investiert, während der tatsächliche Investitionsbedarf bis 2015 auf ca. 150 Mrd. US-Dollar jährlich geschätzt wird.

Das Angebot konkurrenzfähiger technischer Lösungen auf dem Weltmarkt hat für Deutschland nicht nur eine wichtige Funktion zur Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen, sondern könnte darüber hinaus auch einen wichtigen Beitrag zur Bewältigung der internationalen Trinkwasserprobleme und zum Abbau der Gewässerverschmutzung leisten.

Mit Blick auf die Prozesse, die sich sowohl national wie international in der Wirtschaft vollziehen, verstehe ich es als eine der zentralen Aufgaben von Wirtschaftspolitik, für jede Branche immer wieder kritisch zu hinterfragen, ob unsere Unternehmen auf die neuen Anforderungen in einer globalisierten Welt vorbereitet sind und die sich dort bietenden Chancen optimal nutzen können. Die traditionell kommunale Eigentümerschaft der Wasserversorger und ihr Arbeiten in geschützten lokalen Monopolstrukturen kann und darf kein Hinderungsgrund sein, diese Frage zu stellen. Denn es geht nicht um Eingriffe in kommunales Eigentum. Vielmehr steht im Mittelpunkt, wie kommunale Unternehmen neben ihren Leistungen zur öffentlichen Daseinsvorsorge besser auf die deutsche, europäische und internationale Wettbewerbsentwicklung reagieren und vorbereitet werden können.

Der gegenwärtige Ordnungsrahmen muss dazu ebenfalls auf den Prüfstand. Er hat die kommunalen Wasserversorger einseitig auf die Aufgabe, bestmögliches Trinkwasser für eine bestimmte Region zu liefern, fixiert. Diese Pflicht haben kommunale Unternehmen hervorragend, wenn auch zu vergleichsweise hohen Preisen erfüllt. Nach Aussagen der Kreditanstalt für Wiederaufbau, die über weltweite Erfahrungen als Projektfinanzierer verfügt, wirkt unter den heutigen Bedingungen diese historisch bedingte Fragmentierung der nationalen deutschen Wasserwirtschaft nachteilig. Sowohl die starre Aufteilung auf unterschiedliche Branchen (Wasser, Abwasser, Anlagenbau etc.) als auch die weitge-

hend lokale Ver- und Entsorgungsstruktur mit knapp 14 000 Unternehmen führt zu erheblichen Defiziten vor allem an den am Weltmarkt nachgefragten Komplett- bzw. Paketlösungen aus Bau, Finanzierung und Betrieb von Trinkwasser- und Kläranlagen. Deutschland tritt mit 800 Mill. DM weltweit als zweitgrößter Geber für Entwicklungsprojekte im Wassersektor auf. Gemessen an diesen erheblichen Leistungen und der hohen Anerkennung, die deutsche Ingenieurleistungen und die Zuverlässigkeit von Wasserver- und Entsorgungstechnik international genießen, spielen deutsche Anbieter auf dem Weltmarkt eine stark unterproportionale Rolle. Als Land, das die Grundlagen seines Wohlstands maßgeblich dem Export von Know-how und Spitzentechnologie verdankt, sollten wir dies auf Dauer nicht hinnehmen.

Um die Voraussetzungen für mehr Handlungsspielraum kommunaler Wasserversorgungsunternehmen im Sinne von Chancengleichheit mit privaten Anbietern zu schaffen, halte ich es für geboten, sorgfältig zu prüfen, ob ein ausschließlich an lokaler Leistungserbringung orientierter und rein trinkwasserbezogener Ordnungsrahmen sich nicht auf Dauer zu Lasten kommunaler Unternehmen und des Standortes Deutschlands auswirkt. Dies gilt insbesondere dann, wenn die vom Kommunalrecht gesetzten Grenzen eine aus Gründen der betrieblichen Optimierung gebotene Vergrößerung behindern. Rechtliche Hindernisse aus dem Ordnungsrahmen sollten ferner dort beseitigt werden, wo sie der unternehmerischen Zusammenfassung mit der Abwasserentsorgungs- und anderen Dienstleistungen entgegenstehen. Wir brauchen einen Ordnungsrahmen, der Effizienzanreize setzt und die Möglichkeit bietet, Synergie und Verbundvorteile zu nutzen. Aktiven kommunalen Unternehmen, die ihr Know-how in internationale Projekte einbringen und unternehmerisch tätig werden wollen, sollte der notwendige Handlungsspielraum gewährt werden.

Die Modernisierung des Ordnungsrahmens ist erforderlich

In die Suche nach einem solchen modernisierten Ordnungsrahmen ist auch das vom Wirtschaftsministerium in Auftrag gegebene Gutachten zu Chancen, Risiken und Optionen einer Marktöffnung für eine nachhaltige Wasserwirtschaft einzuordnen. Den Gutachtern ist dabei die Aufrechterhaltung des hohen Schutzniveaus der Trinkwasserversorgung ebenso vorgegeben wie die durch Art. 28 Abs. 2 GG geschützte Autonomie der Kommunen. Angestrebt ist eine transparente und sachliche Diskussion, die das Gutachten aufgegriffen, nicht aber begonnen hat. In der Wasserwirtschaft ist mittlerweile eine beachtliche Eigendynamik in Richtung Modernisierung entstanden, die wir soweit

als möglich begleiten und fördern wollen. Apodiktik, sei sie ökologisch oder marktliberalistisch, ist hier nicht hilfreich. Auch wenn der Schlussbericht des Gutachtens erst im Verlaufe der nächsten Monate veröffentlicht werden wird, lässt sich aus der das Gutachten begleitenden regen Diskussion und den Ergebnissen des vom Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie am 27. März 2001 veranstalteten Workshops bereits ein Zwischenfazit ziehen.

Die praktische Bedeutung des Ausnahmereichs § 103 GWB a.F. wird in der Diskussion um eine Marktöffnung stark überschätzt. Eine Umfrage der Kartellbehörden der Länder hat ergeben, dass der Schutz von Trinkwassermonopolen durch Demarkations- und Konzessionsverträge in der Praxis im Vergleich zur früheren Situation im Strom- und Gasbereich nahezu bedeutungslos ist. Eine Übertragung des Durchleitungskonzepts aus der Telekommunikation oder dem Energiesektor auf das Wasser wird von den meisten Experten aus verschiedenen Gründen für unrealistisch gehalten. Eine freie Wahl des Lieferanten für jeden Endverbraucher kann als ausgeschlossen gelten. Die Diskussion konzentriert sich auf Überlegungen zu einem Wettbewerb um den Markt und zu einer weiteren Verbesserung der Effizienz der Wasserwirtschaft. Die Frage der Privatisierung durch Verkauf von Anteilen an kommunalen Wasserversorgern ist von dem Thema Marktöffnung zu trennen und in jedem Einzelfall durch die Kommunen zu entscheiden.

Das vielleicht wichtigste Ergebnis der bisherigen Diskussion sehe ich in einem breiten Konsens darüber, dass wir eine Modernisierung des Ordnungsrahmens brauchen. Hierzu müssen die rechtlichen Handlungsspielräume für aktive kommunale Unternehmen erhöht werden. Dies kann durch eine gezielte Auflockerung des gemeindewirtschaftlichen Örtlichkeitsprinzips geschehen. Zusätzlich sind Verbesserungen des Ordnungsrahmens möglich, die die heutige starre Branchenaufteilung zwischen Wasser und Abwasser überwinden helfen. In Betracht kommen hier Maßnahmen der steuerlichen Harmonisierung zwischen Abwasser und Wasser sowie eine konsequente Umsetzung des § 18 a (2a) WHG, die den Kommunen mehr Spielraum einräumen würde, die Trinkwasserver- und Abwasserentsorgung zusammen mit privaten Partnern zu organisieren.

Von der Branche selbst ins Gespräch gebracht worden ist zusätzlich das Instrument des Benchmarking. Leistungsvergleiche sind unabhängig von der weiteren Diskussion über mögliche Marktöffnungsmaßnahmen ein geeignetes Instrument, um als Wettbewerbssurrogat Effizienzsteigerungen zu bewirken. Wir werden prüfen, ob wir auf diesem Feld durch Studien aktiv unterstützen können. Ein weiteres Feld bildet die verbesserte Abstimmung von Exportförderungsinstrumenten aufeinander sowie die politische Flankierung der Auftritte deutscher Unternehmen im Ausland so-

wie der Präsentation der deutschen Wasserwirtschaft bei internationalen Organisationen wie der Weltbank.

Bund, Länder, Kommunen und die beteiligte Wirtschaft können wegen der verfassungsrechtlich vorgegebenen Zuständigkeitsverteilung eine Initiative zur Verbesserung des Ordnungsrahmens und zur Neustrukturierung der Wasserwirtschaft nur gemeinsam ergreifen. Die Arbeitsgruppe der Wirtschaftsministerkonferenz unter dem Vorsitz des Landes Sachsen »Neustrukturierung der Wasserwirtschaft« könnte hier natürlich in enger Abstimmung mit allen betroffenen Ressorts eine wichtige Vorreiterrolle übernehmen.

Gemeinsames Ziel aller Beteiligten sollte es sein, die aktiven kommunalen Unternehmen, die sich den gewandelten Anforderungen und Herausforderungen auch über ihre örtlichen Grenzen hinaus stellen wollen, durch eine gemeinsame Modernisierung des Ordnungsrahmens zu unterstützen. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie bietet sich als Moderator für einen Prozess an, der auf evolutive Fortentwicklung der vorhandenen Strukturen setzt und den bereits eingeleiteten Wandel konstruktiv begleitet.