



Wasser in Bürgerhand

c/o Markus Henn
Lasdehner Str. 30
10243 Berlin
Tel.: 030-54719590
Email: markus-henn@web.de

www.wasser-in-buergerhand.de

Bundesnetzagentur
Herrn Präsident Matthias Kurth
Tulpenfeld 4
53113 Bonn

Berlin/Hamburg, 7.12.2011

Regulierung der deutschen Trinkwasserversorgung Ihr Antwortschreiben an WiB vom 18.11.2011

Sehr geehrter Herr Kurth,

wir danken Ihnen für Ihre Antwort vom 18.11.2011 auf unsere Fragen und Anmerkungen zu Ihren Äußerungen über die Preisbildung der öffentlichen Wasserversorgung. Für einen intensiveren Austausch von Meinungen und Informationen wird sich ja leider wegen der nach Presseberichten bald bevorstehenden Beendigung Ihrer Amtszeit kaum noch Gelegenheit bieten. Wir wollen aber dennoch gerne Ihrer Bitte um weitere Ausführungen nachkommen.

Beginnen möchten wir aufgrund Ihrer Frage nach **Wasser in Bürgerhand** mit dem Hinweis, dass unsere Internetseite www.wasser-in-buergerhand.de über die Entstehung, den Zweck und die Zusammensetzung unserer Gruppe hinreichend Auskunft bietet. Positiv ausgedrückt, setzen wir uns, ausgehend von konkreten Bürgerinitiativen in deutschen Städten, für die Erhaltung der öffentlichen Wasserwirtschaft in deutlicher Abgrenzung zu materiellen und funktionalen Privatisierungen und für die verantwortliche kommunalpolitische und demokratische Steuerung der Wasserwirtschaft ein. Liberalisierungsbestrebungen etwa im Sinne des sogenannten Ewers-Gutachtens für das Bundeswirtschaftsministerium vom Juli 2001 („Optionen, Chancen und Rahmenbedingungen einer Marktöffnung für eine nachhaltige Wasserwirtschaft“) oder des Gutachtens der Monopolkommission vom Juli 2010 halten wir für sachlich und politisch falsch.

Finanziell waren und sind wir völlig unabhängig, unsere sehr wenigen Ausgaben finanzieren wir aus den privaten Taschen unserer MitstreiterInnen. So wie viele Bürgerinitiativen sind wir kein eingetragener Verein und haben auch keine gewählten VertreterInnen. Die Mitglieder von WiB verrichten ihre Tätigkeit wie das Verfassen von Briefen oder Stellungnahmen oder die Pflege der Webseite ehrenamtlich. Eine personelle Verbindung mit der Wasserwirtschaft gibt es jedenfalls nicht. Wessen Argumente uns triftiger erscheinen, beurteilen wir ausschließlich selber. Wenn wir uns grundsätzlich für die öffentliche Wasserversorgung einsetzen, heißt dies nicht, dass wir deren Darstellungen, sei es von einzelnen Unternehmen oder Verbänden, in allen Punkten teilen. Das schließt einen Meinungsaustausch mit diesen oder die Möglichkeit von Kooperation nicht aus.

Wir arbeiten als BürgerInnen zu diesem Thema und verstehen also „Wasser in Bürgerhand“ nicht nur als ein ökonomisches Problem, sondern auch als ein politisches, sprich als Einsatz für mehr Demokratie und BürgerInnenmitbestimmung. Insofern halten wir Ihre gesamte Herangehens- und Ausdrucksweise schon grundsätzlich für zu kurz gegriffen. Wir sehen uns nicht nur als „Verbraucher“, die in einem „Markt“ einem ökonomischen „Monopol“ gegenüberstehen. Sondern wir sehen uns als BürgerInnen, die wollen, dass einige Güter in öffentlichem Eigentum und demokratisch kontrolliert sind. Eine solche Kontrolle soll natürlich

auch gute und günstige Leistungen hervorbringen, aber es ist beileibe nicht das einzige Ziel. Auch ökologische und soziale Nachhaltigkeit sind im Interesse von uns BürgerInnen.

Zu Ihren ausführlichen Darlegungen über die aus Ihrer Sicht erfolgreiche Tätigkeit der Bundesnetzagentur im **Energiesektor** erlauben wir uns zunächst den Hinweis, dass die Regulierung keineswegs so reibungslos verläuft, wie Sie es beschreiben. Auch denken wir, dass wir die hohe Verlässlichkeit der deutschen Stromversorgung der Zeit der öffentlichen Monopole verdanken, die bei Ihnen so schlecht wegkommt. Aber unabhängig davon halten wir aus einer Vielzahl von Gründen eine sinnvolle Übertragbarkeit Ihrer Regulierungserfahrungen im Telekommunikations-, Gas- und Strombereich auf die Wasserwirtschaft für kaum möglich. Die Behauptung des Gegenteils würde uns in unserem Eindruck bestärken, dass es Ihnen entgegen Ihrer Antwort im Endergebnis durchaus um eine Regulierung der Wasserwirtschaft geht.

Dafür sprechen bereits Ihre über Ihren Aufgabenbereich prinzipiell hinausgehenden Äußerungen zur Regelungsbedürftigkeit der **Wasserwirtschaft** und ihre in dem Zeitungsinterview geäußerte Vorstellung, „ähnlich wie bei Strom und Gas auch den Wassermarkt nach einheitlichen Kriterien zu ordnen“. Auf unsere Frage, welche Kriterien und welche Art von Ordnung Sie sich dabei vorstellen, haben Sie ja nicht geantwortet. Ihre Bemerkung würde vermutlich auch nur dann (für Sie) Sinn machen, wenn Sie, wie seinerzeit im Ewers-Gutachten konzipiert, Instrumente für eine Strukturveränderung der Wasserwirtschaft einführen wollten. Gemeint war damit unter anderem eine Art Flurbereinigung zur Schaffung größerer wirtschaftlicher Einheiten.

Ihre Vorstellungen über die nicht nachvollziehbaren und demzufolge (?) ungerechtfertigten Preisunterschiede in der Wasserversorgung entnehmen Sie anscheinend fast ausschließlich aus den Verfügungen der Hessischen Kartellbehörde. Über deren methodische Mängel haben wir uns ausführlich in einem Dossier (siehe www.wasser-in-buergerhand.de/recht/wasserpreise_dossier/angemessene_wasserpreise_hwk.pdf) geäußert. Die pauschale Annahme, unterschiedliche Strukturbedingungen könnten die vorhandenen Preisunterschiede nicht rechtfertigen, ist eine a priori-Hypothese, aber weder logisch noch faktisch ein Beweis.

Auf Ihre konkrete Frage nach den unverständlichen Preisunterschieden zwischen Rostock und Ingolstadt verweisen wir auf Folgendes: **Rostock** bezieht sein Trinkwasser aus der Warnow, einem vor allem zu DDR-Zeiten erheblich belasteten Fluss. Das bedeutet eine aufwendige Aufbereitung des (für die Trinkwasserversorgung am wenigsten geeigneten) Oberflächenwassers mit Mehrschichtfiltration nach vorangegangener Ozonung und Flockung, Aktivkohlefiltration, schließlich Ozonung des Reinwassers und Schutzchlorung. Aktivkohleanlage und Ozonung wurden nach 1990 eingerichtet, die Gesamtanlage wurde mehrfach technisch nachgerüstet. Das hat neben der Kreditfinanzierung der hohen Investitionen die in der Wasserversorgung vergleichsweise höchsten laufenden Betriebskosten (Flockungsmittel, Aktivkohle, Chlor und Energiebedarf für die Ozonierung) zur Folge. Außerdem gibt es Hinweise, dass der Betreiber, die **private** Eurawasser Nord GmbH / Suez Environnement die gut 80 Mio. Euro für die Mitte der neunziger Jahre errichtete zentrale Kläranlage und deren Betrieb in die Mischkalkulation für die Wasserpreise einbezieht, wobei mit dem Warnow- Wasser- und Abwasserverband als verbandlichem Träger der Abwasserentsorgung seit längerem Differenzen bestehen.

Hingegen gewinnen die Kommunalbetriebe in **Ingolstadt** aus vier Fassungsanlagen ausschließlich weitgehend einwandfreies Grundwasser. Dies stammt aus relativ geringen Tiefen aus den in dieser Gegend vorherrschenden eiszeitlichen Schotter-schichten, die sehr wasserreich sind und eine preiswerte und qualitativ sichere Fördermöglichkeit bieten. Die Aufbereitung kann sich auf einfache Sand- und Kiesfilteranlagen stützen, die lediglich Rückspülungen benötigen und „chemiefrei“ sind. Hierbei handelt es sich also um die günstigste Art der Wassergewinnung und -aufbereitung.

Bei einem Vergleich der Kubikmeterpreise ist noch zu beachten, dass es in Rostock zu einem deutlich stärkeren Verbrauchsrückgang als in Ingolstadt gekommen ist. Die hohen Fixkosten

in der Wasserversorgung führen angesichts des starken Verbrauchsrückgangs (beispielsweise in Folge des Absterbenlassens der Rostocker Industrie nach der "Wende") dazu, dass die Kubikmeterpreise in Rostock stärker angestiegen sind als in Ingolstadt.

Sollten Sie nach dieser Erläuterung immer noch der Auffassung anhängen, hier bedürfe es prinzipiell zur Preisangleichung einer Regulierungsbehörde und darüber hinaus eines bundeseinheitlichen Instrumentariums für eine umfassende Kontrolle der Preisbildung, würden wir dies für einen ideologische motivierten Ansatz halten. Das schließt unseres Erachtens nicht aus, dass sowohl in Rostock als auch in Ingolstadt buchhalterische, kalkulatorische und kommunalwirtschaftliche Spielräume in der Preisgestaltung mehr oder weniger stark genutzt werden. Diese können wir natürlich von außen nicht einschätzen. Die Möglichkeit ist an sich noch kein Beweis für deren Anwendung.

Ihr Hinweis auf die **unterschiedlichen Ansätze** der Kartellaufsicht und der kommunal-abgabenrechtlichen Gebührenkontrolle (die für die privatrechtlich organisierten Betriebe ohnehin so nicht gilt) ist zwar richtig, aber kein stichhaltiger Einwand. Die Kartellamtstätigkeit ist eine nachträgliche Missbrauchsaufsicht, die sich nach dem Willen des Gesetzgebers nicht an die Stelle vorgelagerter Regelungssysteme setzen soll. Der Schutzgedanke des Kartellrechts bezieht sich zwar auf Monopolbereiche, jedoch hat der Gesetzgeber für die Wasserversorgung nach wie vor den Gebietsschutz gemäß der alten Fassung des Kartellgesetzes beibehalten, weil er die Besonderheit dieses Versorgungszweiges anerkannt hat. (Und nebenbei gesagt auch dessen Leistungsfähigkeit.) Daraus ergibt sich, dass er Wettbewerbssurrogate in Form zentraler Regulierungen nicht für vordringlich hält. Letzteres ist auch in den Entschlüssen der Bundesregierung nachzulesen, auf die wir in unserem ersten Schreiben verwiesen haben. Insoweit warten wir noch auf Ihre Antwort auf unsere Frage, ob sich die Bundesnetzagentur als Regulierungsbehörde für die Wasserwirtschaft etablieren möchte.

Wir möchten daran erinnern, dass die Frage nach dem Sinn der Gesetze oder gesamtstaatlicher Regularien nicht ohne Berücksichtigung der **Gesamtentwicklung** – hier der öffentlichen Wasserwirtschaft –, ihrer Funktionalität in der Wirtschafts- und Sozialordnung und der Akzeptanz des Gesamtsystems durch die BürgerInnen beantwortet werden kann. Wir halten die deutsche Wasserwirtschaft für ein im Ganzen sehr bewährtes, lokal verankertes und von der Bevölkerung getragenes Versorgungssystem ohne die Notwendigkeit stärkerer bundesstaatlicher Eingriffe. Sie stützt sich zudem auf hohe Kundenzufriedenheit einschließlich des Eindrucks von der Preisgestaltung. Soweit Missstände auftreten, sollten sie mithilfe lokaler politischer und rechtlicher Mittel angegangen werden, die natürlich auch tatsächlich verfügbar sein müssen.

Ihre Frage, woher in der Wasserversorgung genügend gesicherte **Anreize** kommen sollen, in die Wassernetze und die Versorgungsqualität zu investieren, lässt sich nicht ohne einen Blick auf die Historie beantworten. Zunächst gehen wir nach der Faktenlage davon aus, dass aktuell die deutsche Wasserversorgung aufgrund jahrzehntelanger einschlägiger Tätigkeiten (beileibe nicht nur Investitionen) im europaweiten Vergleich eine Spitzenposition einnimmt. Das heißt, sie muss nicht erst auf den rechten Weg gebracht werden. Deshalb geht es für uns heute auch darum, den einst weitgehend akzeptierten und praktizierten Weg einer Dauerorientierung an den Prinzipien einer qualitativ sehr hochwertigen Versorgung nach den Normen des DVGW, einem sehr bewährten System fachlicher Selbstorganisation, zu bewahren. Das heißt bewahren gegen den Kostendruck in den Kommunen, gegen eine missverstandene Marktorientierung, gegen das weitere Eindringen eines ausschließlich betriebswirtschaftlichen Denkens und gegen die Entwertung eigenwirtschaftlicher Fachkompetenz durch öffentlich-private Partnerschaften und Outsourcing.

Die Anreize, nach denen Sie fragen, ergaben sich aus einer, wie die Sozialpsychologie formulieren würde, intrinsischen Werthaltung oder –orientierung. Dazu bedurfte es keiner Boni für die Geschäftsführer nach Haushaltsvorgaben. In Einzelfällen wurde dabei ein Qualitätsniveau weit über den gesetzten Normen erreicht, was nicht von vornherein als „ineffizient“ bezeichnet werden sollte, zumal es Reserven geschaffen hat, von denen noch gezehrt werden kann. Diese Wertorientierung sehen wir leider im Schwinden begriffen. Sie

könnte keineswegs durch eine Anreizregulierung ersetzt werden, wie Sie sie anscheinend für angebracht halten.

Wir vermögen nicht zu sehen, dass ein System von „Price Caps“ und „Revenue Caps“ mit Sinn und Verstand überhaupt über mehr als ca. 6.500 Wasserversorgungsbetriebe gestülpt werden könnte. Die 1.600 Netzbetreiber sind doch wohl viel einfacher gestrickt, wobei Ihnen die Kritik von einzelnen Betroffenen, vor allem kleiner Betreiber, ja bestens bekannt sein muss. Wir erinnern daran, dass von den Netzentgelten insbesondere die großen Betreiber nur einen geringen Teil in die Netzerneuerung gesteckt haben – trotz Ihrer Tätigkeit. Da ist die Wasserversorgung ohne Ihr Zutun mit Ihren nachhaltigen Investitionen wesentlich weiter.

Wir haben aufgrund Ihrer Antwort weiterhin keinen Hinweis, dass Ihnen außer rein betriebswirtschaftlichen Kriterien in der Wasserwirtschaft Leistungsmomente zurechenbar erscheinen, die typischerweise nur im Zusammenspiel von Fachorientierung, ausreichender Preiselastizität und politischer Akzeptanz in den einzelnen Kommunen erfüllt werden können. Wasserwirtschaft in dem komplexeren Sinne, wie wir sie verstehen, ist nicht nur eine technisch-wirtschaftliche Aufgabe, sondern eine politisch-soziale Systemherausforderung. Das schematische volkswirtschaftliche Modelldenken mit einem simplizistischen Effizienzbegriff wird diesem Ansatz nicht gerecht.

Ihr Hinweis auf die für die BürgerInnen nicht nachvollziehbare **Preisbildung** in der Wasserwirtschaft ist nicht zu bestreiten. Allerdings vermögen wir diese in der Telekommunikation und in der Energiewirtschaft genauso wenig zu erkennen – wieder trotz Bundesnetzagentur nicht. Wollen Sie eine Sonderregelung für die Wasserwirtschaft haben? Ob sich über die Rechnungen mehr Transparenz erreichen ließe, ist angesichts der Komplexität der Materie sehr fraglich und müsste, unabhängig von der Form der Vermittlung, wie Sie zutreffend meinen, an einheitliche Kriterien des Bilanz- und Rechnungswesens gebunden sein. Wir denken, dass im Zweifel wir als BürgerInnen ohnehin mehr Zahlen brauchen als sich in einer Rechnung darstellen lassen, um die Qualität unseres Versorgers bewerten zu können.

Deshalb sehen wir die Problemlage weniger in einer grundsätzlich nicht ausschließbaren punktuellen Übervorteilung der BürgerInnen, wobei der abgeschöpfte Mehrwert in der Regel wieder Zwecken mit allgemeinem Nutzen innerhalb der kommunalen Aufgabenverantwortung zukommt. Erheblicher erscheint uns die Frage, wie **politische Verantwortung** im Sinne einer dem Sinn und Zweck kommunaler/kommunalwirtschaftlicher Aufgabenstellung entsprechender Tätigkeit mit und gegenüber den Kommunalbetrieben wahrgenommen wird und wahrgenommen werden kann. Dabei geht es ebenso um Bürgerbeteiligung nicht nur in der Rolle als Verbraucher oder Kunde, sondern um vermehrte Teilhabe an Entscheidungsprozessen. Diese Diskussion ist allerdings leider noch nicht weit entwickelt. Sie auf die Dimension eines Verbrauchers mit temporär erregtem Preisbewusstsein zu reduzieren, würde unserem Grundverständnis nicht entsprechen.

Trotz der eingangs erwähnten Einschränkung Ihrer Tätigkeit würden wir es begrüßen, wenn Sie zur weiteren Klarstellung Ihrer Position und zur Beantwortung unserer in unserem ersten Schreiben formulierten Fragen beitragen könnten.

Mit freundlichen Grüßen

Markus Henn, Berlin

Hans-Werner Krüger, Hamburg

(im Namen von Wasser in Bürgerhand)