

Ökologische Konsequenzen einer Privatisierung bzw. Liberalisierung der Schweizer Wasserwirtschaft

Dr. Klaus Lanz
International Water Affairs, Hamburg

Januar 2003

Inhalt

1.	Aktuelle Situation der Schweizer Wasserwirtschaft	1
1.1	Betriebsstrukturen, Rechtsformen	2
1.2	Ökologische Beurteilung	2
1.2.1	Schutz der Wasservorkommen, langfristige Vorsorge	2
1.2.2	Zustand der Rohrnetze und Anlagen, Wasserverluste, Versorgungssicherheit	3
1.2.3	Standard der Abwasserreinigung	5
1.2.4	Wassersparen, Regenwassernutzung, alternative Konzepte, ortsnahe Versorgung	5
1.3	Qualitätsbeurteilung	6
1.4	Ökonomische Beurteilung (Subventionen, Effizienz, Kostendeckung)	6
1.5	Welche Tendenzen kommen aus der Schweizer Wasserwirtschaft selbst?	6
2.	Zukunftsszenarien für die Organisation der Schweizer Wasserwirtschaft	8
2.1	Vorbemerkung: Warum stellt sich diese Frage?	8
2.2	Teil- oder Vollprivatisierung durch Verkauf öffentlicher Unternehmen an Privatunternehmen	9
2.3	Konzessionsverträge	11
2.4	Änderung rechtlicher Rahmenbedingungen (Liberalisierung, Deregulierung)	12
2.4.1	Abschaffung der Gebietsmonopole	13
2.4.2	Durchleitungsrechte	13
2.5	Fusionierung und Regionalisierung	14
2.6	Welche Schweizer Wasserversorgungsunternehmen könnten aus Sicht ausländischer Konzerne interessant sein?	16
3	Erwartungen an die Wasserwirtschaft aus Umwelt- und Verbrauchersicht	18
4	Beurteilung kommerzieller Ansätze und Strukturen bezüglich der Erreichung einer nachhaltigen, umwelt- und konsumentengerechten Wasserwirtschaft	21
4.1	Schutz der Vorkommen	21
4.2	Qualitätssicherung beim Trinkwasser	21
4.3	Versorgungssicherheit (Rohrnetz/Anlagenpflege)	22
4.4	Wassersparen, alternative Sanitärkonzepte, ortsnahe Versorgung	23
4.5	Preise	24
5	Fazit: Grundlagen für eine gemeinwohlorientierte und nachhaltige Wasserwirtschaft	26

1. Aktuelle Situation der Schweizer Wasserwirtschaft

1.1 Betriebsstrukturen, Rechtsformen

In Frage kommen nach Schweizer Recht folgende Rechtsformen für Trinkwasserversorger als auch Abwasserbeseitigungsbetriebe¹:

- a) *die unselbständige öffentlich-rechtliche Anstalt* als aus der kommunalen Verwaltung ausgegliederte Einheit mit eigener Rechnung. Sie ist derzeit die häufigste Rechtsform. Ihrer Leitung sind enge Grenzen bei den Kreditkompetenzen und in der Personalpolitik gesetzt.
- b) *die selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt* ist eigenständig rechts-, handlungs- und vertragsfähig. Sie verfügt über eine Art Verwaltungsrat. Kommunale Parlamente und das Volk haben praktisch keinen direkten Einfluss auf die Aktivitäten, können aber über die Wahl der Organe Gemeinwohlinteressen einbringen.
- c) *die Genossenschaft*, die bisher in der Wasserwirtschaft wegen bestimmter rechtlicher Limitierungen kaum zum Tragen kommt.

die Aktiengesellschaft, bei der die Kommune auch bei hundertprozentigem Besitz normalerweise keinen Einfluss mehr ausüben kann, es sei denn, es werden besondere Strukturen geschaffen wie z. B. eine gemischt-wirtschaftliche AG. AGs können aber in der Regel nicht ohne weitere Zustimmung des Volks oder der kommunalen Organe privatisiert werden.

Aus unserer Sicht spricht vieles dafür, Wasserversorgungen in der Rechtsform der unselbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt zu belassen. In einigen Kommunen bedeutet nämlich schon die Umwandlung in einen selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt, dass die Teil- oder Vollprivatisierung durch Veräusserung von Anteilen ohne Zustimmung der Bürger erfolgen kann.

Wo sich die operativen Grenzziehungen als zu eng für den alltäglichen Geschäftsbetrieb erweisen, kann auch in dieser Rechtsform der Spielraum der Geschäftsführung durch Statutenänderungen beträchtlich erweitert werden. Den Kritikpunkten einiger Wasserwerksleiter an der unselbständigen öffentlich-rechtlichen Rechtsform sollte man so ausreichend begegnen können.

Ökologische Beurteilung

Die für die Ökologie relevanten Leistungen der Wasserwirtschaft werden gerne übersehen. Tausende von Gewässern, die als Wasserfassungen für die Trinkwasserversorgung dienen, stehen unter der besonderen und aufmerksamen Aufsicht von Wasserwerkern. Potentiell gefährdende Aktivitäten werden überwacht, Wasserproben kontinuierlich untersucht und auch Massnahmen ergriffen, um Verschmutzungsgefahren abzuwenden. Was so selbstverständlich wirkt, ist einem freiwilligen Eigenstandard der Wasserwirtschaft zu verdanken, denn gesetzlich verpflichtet zum Schutz der Grundwasserleiter, Quellen und Seen sind die Wasserwerke nicht.

1.2.1 Schutz der Wasservorkommen, langfristige Vorsorge

Die gemeinnützigen Nebeneffekte des von den kommunalen Wasserwerken geleisteten vorsorgenden Gewässerschutzes sollten nicht unterschätzt werden. Vermutlich sind mehr Personen in

¹ Dr. Peter Spichiger: Neue Rechtsform für kommunale Versorgungsbetriebe, Rechtsfragen im Zusammenhang mit der Transformation – ein Überblick. In: SVGW (Hrsg.) Wasserversorgung im Bewegung: Strukturwandel und Ausblick, Zürich 2000.

der öffentlichen Wasserwirtschaft mit dieser Aufgabe beschäftigt als in den eidgenössischen und kantonalen Gewässerschutzämtern zusammen. Diese Leistungen würden bei einseitiger Fokussierung auf Kosten-Nutzen-Erwägungen absehbar erodiert. Da sie qua Gesetz nicht zwingend vorgeschrieben sind, drohen sie bei Privatisierungen gänzlich verloren zu gehen.

Die heute üblichen, erheblichen Anstrengungen zur Gewährleistung einer hohen Rohwasserqualität liegen in der Grundphilosophie der hiesigen Wasserwirtschaft begründet – Wasserversorgung als gemeinnützige Aufgabe. Trinkwasser sollte demnach aus möglichst unverschmutzten Quellen stammen und nur im Notfall aufbereitet werden. Schutz und Überwachung der für die Trinkwasserversorgung genutzten Quellen und Seen werden deshalb von den Wasserwerken zum Teil selber und auf eigene Rechnung durchgeführt. Sie übernehmen damit quasi hoheitliche Aufgaben und ergänzen die Anstrengungen staatlicher Behörden im Gewässerschutz. Unter dem Strich resultiert ein Schutz der Vorkommen, der deutlich über dem gesetzlich geforderten Minimum liegt.

Für wen einwandfreies, naturreines Trinkwasser und sauberes Rohwasser keine Priorität hat, könnte die für den Schutz der Vorkommen eingesetzten Finanzmittel einsparen. Dies ist genau die Tendenz privater Wasserkonzerne vorab in Frankreich. Dort ist Aufbereitung die Regel, eigene Aktivitäten zum Schutz der genutzten Gewässer werden von den privaten Versorgern abgelehnt (wegen einer entsprechenden Klage von Ondeo gegen den französischen Staat siehe Kapitel 4.1).

Schwierig zu evaluieren ist der Einfluss der Schweizer Wasserwirtschaft auf die Gewässerschutzgesetzgebung. Es kann aber davon ausgegangen werden, dass das hohe Interesse der öffentlichen Wasserwerke an intakten Vorkommen bei Novellierungen des Wasser- und Chemikalienrechts auch in Zukunft zu strengeren Regeln beitragen wird.

1.2.2 Zustand der Rohrnetze und Anlagen, Wasserverluste, Versorgungssicherheit

Die Pflege der Trinkwasser- und Kanalnetze ist auch ökologisch von grösster Bedeutung. Undichte Wasserleitungen verursachen Wasserverluste, die durch höhere Entnahmen aus der Natur ausgeglichen werden müssen. Lecks in der Kanalisation sind noch gravierender, indem sie zu einem direkten Eintrag ungeklärten Abwassers – und damit von Nährstoffen, Problemchemikalien und Krankheitserregern – ins Grundwasser führen.

Wie umfassend und aufwändig die Pflege der öffentlichen Trinkwasser- und Kanalnetze ist, wird schon aus dem schieren Umfang der Infrastruktur deutlich. 50'000 km Trinkwasserleitungen sind in der Schweiz im Untergrund vergraben, allein in Zürich 1'080 km. Hunderte Pumpwerke, Zwischenspeicher, Mess- und Förderbrunnen und Aufbereitungsanlagen runden das wasserwirtschaftliche System auf der Trinkwasserseite ab. Dazu kommt ein fast flächendeckendes Kanalnetz sowie Abwasserreinigungsanlagen, in die Bund, Kantone und Konsumenten allein in den letzten 30 Jahren Fr. 40 Milliarden investiert haben.² Es werden immer wieder Befürchtungen laut, gerade die unterirdischen Netze seien in schlechtem Zustand und könnten in den nächsten Jahren unüberschaubare Investitionen erfordern, mit denen viele Kommunen überfordert sind. Damit verbunden wird von der Möglichkeit einer massiven Verteuerung von Trinkwasser- und Abwassergebühren gesprochen.

Ein Grossteil der Trinkwasserleitungen stammt auch heute noch aus den Gründerzeiten der zentralen Wasserversorgung vor 100 bis 120 Jahren. In der Tat entfällt der Löwenanteil der Kosten für Wasserversorgungssysteme – 65 bis 80 Prozent – auf die Erstellung, Erhaltung und Erneue-

² BUWAL Wasserkapitel 11.51

rung der Infrastruktur. Eingehende Untersuchungen ausgewählter Rohrnetze zeigen, dass ein plötzlicher Zusammenbruch dieser Infrastruktur in der Schweiz nicht zu erwarten ist. Eine kontinuierliche jährliche Erneuerung von durchschnittlich 1,5 Prozent des schweizerischen Trinkwassernetzes, angefangen mit den ältesten und aufgrund externer Belastungen (z. B. Korrosionsschäden durch Erdung, Bruch durch Verkehrserschütterungen oder Tiefbau) am meisten gefährdeten Abschnitten, wird von den Experten als ausreichend erachtet.³ Die Instandhaltungskosten können allerdings je nach Bauart, Geschichte und Pflege des Netzes unterschiedlich hoch ausfallen. Der wirklich nötige Reparaturaufwand lässt sich nur durch dauernde Überprüfung der Rohrnetze realistisch beurteilen. Hierbei sollte darauf geachtet werden, dass der Aufwand nicht von den gleichen Firmen evaluiert wird, die die Sanierung durchführen, da sonst die Gefahr übermässiger Arbeiten droht. Zugleich lassen sich in manchen Fällen die Kosten durch den Einsatz moderner grabenloser Verfahren stark senken.

In jedem Fall müssen aber die für die Erhaltung und Erneuerung der Rohrnetze und Anlagen nötigen Investitionen vorausschauend finanziert und letztlich über die Wasser- und Abwassergebühren aufgebracht werden. Bei langfristiger Planung sind abrupte Preissprünge ausgeschlossen, die Entwicklung der Wassergebühren verstetigt sich. Wo allerdings Gemeinden über längere Zeit zu wenig in die Pflege ihres Rohrnetzes oder anderer Wasseranlagen investiert haben, könnten die Wasser- und Abwassergebühren in Zukunft empfindlich steigen. In einem solchen Fall ist aber festzuhalten, dass in der Vergangenheit die Gebühren zu niedrig waren, um die Kosten der Dienstleistungen Wasser und Abwasser zu decken (Unterfinanzierung). Gelegentlich ist auch zu beobachten, dass die Wassergebühren zwar die Sanierungskosten decken könnten, aber nicht vollständig in die Wasserwirtschaft zurückflossen, sondern anderweitig eingesetzt wurden.

Einige Kantone beugen Unterfinanzierungen in der Wasserversorgung durch gesetzliche Bestimmungen vor. Im Kanton Bern etwa müssen alle Wasserversorger Einlagen in eine so genannte „Spezialfinanzierung“ vornehmen. Die Höhe dieser – ausschliesslich aus Gebühren zu finanzierenden – Einlagen sollte sich aus dem Wiederbeschaffungswert der Anlagen und der zu erwartenden Nutzungsdauer ergeben und das für die zukünftigen Investitionen nötige Kapital bereitstellen.⁴ Diese Rückstellungen dürfen nur in die Infrastruktur investiert werden.

Die im Wassersektor Jahr für Jahr zwingend erforderlichen Erneuerungsinvestitionen werden auch in der Schweiz durch kommunale Sparzwänge und höheres Kostenbewusstsein gelegentlich in Frage gestellt. Dies ist umso stärker ausgeprägt, als wirtschaftliche Erwägungen gegenüber technischen Überlegungen die Oberhand gewinnen.

Unzureichende Investitionen in die wasserwirtschaftlichen Systeme sind auch in öffentlichen Unternehmen nicht auszuschliessen, wenn Kommunen unter finanziellen Druck geraten oder wenn wasserwirtschaftliche Entscheidungen von sachfremden, rein finanztechnisch denkenden Personen getroffen werden. Auch politischer Opportunismus gegen eine (notwendige) Erhöhung der Wasserpreise kann die Tendenz zur Unterfinanzierung der Anlagen verschärfen – und damit eine Verschiebung der Kosten auf spätere Zeiten auslösen. Wegen ihrer Komplexität dringen solche Zusammenhänge allerdings kaum jemals ins öffentliche Bewusstsein.

Neuerdings können Unterfinanzierungen auch das Resultat einer falsch verstandenen Kommerzialisierung sein, da die Betriebsleiter vieler öffentlicher Unternehmen sich gezwungen fühlen, stärker in Kosten-Nutzen-Kategorien zu handeln. Dieser Tendenz muss unseres Erachtens durch die Schärfung des öffentlichen Bewusstseins dafür entgegengewirkt werden, dass sich Trink-

³ Dr. Hans-Peter Klein und Borek C. Skarda: Rohrnetze: Substanzerhaltung ist eine Daueraufgabe. Kommunalmagazin 11/1997.

⁴ Francis Berdat: Ein Finanzierungsmodell für Wasserversorgungen. Kommunalmagazin 3/1999.

wasserversorgung und Abwassermanagement nicht billiger organisieren lassen. Wer billigere Wasser- oder Abwassertarife verspricht, gleich ob öffentliches oder privates Unternehmen, steht im Verdacht, diese durch Einsparungen in vitalen Bereichen zu verwirklichen. Früher oder später werden sich solche Sparmassnahmen notwendig auf die Qualität und Zuverlässigkeit der Dienstleistungen auswirken.

Klare und dauerhaft verlässliche politische Rahmenbedingungen sind für die Wasserwirtschaft unerlässlich. Da die Wasserwirtschaft ein besonders teures und aufwändiges Unterfangen darstellt, muss sie vor den Wirkungen kurz- und mittelfristiger Finanzengpässe geschützt werden. Das Berner Konzept der verpflichtenden Rücklagen scheint ein mögliches Modell zu sein, um solchen Erosionstendenzen vorzubeugen, und zu verhindern, dass die wasserwirtschaftlichen Anlagen unterfinanziert sind oder gar wie in der privatisierten Wasserversorgung Englands (siehe Kap. 4.2) auf Verschleiss gefahren werden.

1.2.3 Standard der Abwasserreinigung

Beim Abwassermanagement ist das Mass der Abwasserreinigung die kritische Grösse. Es ist durch den Stand der Technik definiert, nicht durch Immissionswerte in den Gewässern. In Deutschland haben sich die wenigen privatwirtschaftlich betriebenen Abwasserentsorger in einem eigenen Verband zusammengeschlossen. Die Politik dieses Verbandes wendet sich in der Regel gegen eine Verschärfung der Abwasservorschriften. Insgesamt erinnert das Gebaren der privaten Abwasserunternehmen stark an die Abwassergepflogenheiten der Chemischen Industrie, namentlich durch die geringe Transparenz der Aktivitäten und den Widerstand gegen eine Verschärfung der Grenzwerte. Es ist durchaus fraglich, ob bei einer privatwirtschaftlich ausgerichteten Abwasserbranche in Europa die EU-Kommunalabwasserrichtlinie mit ihren ambitionierten Zielen je verabschiedet worden wäre.

1.2.4 Wassersparen, Regenwassernutzung, alternative Konzepte, ortsnahe Versorgung

Ziel der Wasserwirtschaft ist nicht nur eine sichere Ver- und Entsorgung, sondern auch die mittelfristige technische, volkswirtschaftliche und ökologische Optimierung der Systeme. Dabei geht es darum, mit innovativer Technik und intelligenter Prozessführung den Aufwand und damit die Kosten zu senken und die Umwelt zu entlasten. Eine solche Weiterentwicklung der Wasserwirtschaft ist kein Selbstläufer, denn die Erfahrung zeigt, dass technische Systeme stark zur Selbstreproduktion tendieren. Da eine Optimierung der Wasserwirtschaft aber gesamtgesellschaftlich wünschenswert ist, ist eine demokratische Kontrolle über strategische Weichenstellungen notwendig. Einige Belange lassen sich zentralstaatlich regeln (wie etwa der Entschluss zur weitergehenden Abwasserreinigung oder zur Regenwasserversickerung), andere bedürfen der demokratischen politischen Einflussnahme auf lokaler Ebene.

Auch in der Schweiz gibt es Regionen mit Wassermangel, in denen der Einsatz ungewöhnlicher Techniken wie der Regenwassernutzung sinnvoll sein kann. Besonderer Aufmerksamkeit bedarf in der Schweiz das Abwassermanagement, das durch die einheitliche Schwemmkanalisation einen extrem hohen technischen Aufwand erfordert und trotzdem aus ökologischer Sicht keine Wunschergebnisse liefert. Innovative Trennverfahren für verschiedene Abwasserströme (Industrielles Abwasser, Schwarzwasser aus Toiletten, Urinseparierung etc.) sollten weiterverfolgt werden. Ob die Entwicklung und sukzessive Einführung solcher Verfahren auch ohne politische Einflussnahme zu erwarten ist, scheint fraglich. Jedenfalls haben die grossen privaten Konzerne im Wassersektor bisher keinen der genannten Ansätze verfolgt oder gar realisiert.

1.3 Qualitätsbeurteilung

Zwei Grunddenkweisen bezüglich Trinkwasserqualität zeichnen sich als prägend ab: Einerseits die Zielsetzung, das Naturprodukt Wasser möglichst „naturrein“ in die Leitungen zu speisen und die genutzten Vorkommen vor jeder Verschmutzung zu bewahren. Dieser Ansatz liegt der Trinkwasserversorgung vor allem in Skandinavien, Deutschland, Österreich und der Schweiz zu Grunde. Im französischen und britischen Wassersektor hat sich ein völlig anderer Standard etabliert, nämlich der Gedanke der „Produktion von Trinkwasser“. Demnach ist Trinkwasser kein natürlich vorhandener Stoff, sondern eine durch Aufbereitung von verschmutztem Rohwasser produzierte Ware. In dieser Denkweise spielt der Schutz der Vorkommen keine vorherrschende Rolle mehr, die Aufbereitungstechnologie wird zum beherrschenden Faktor.

Der inhärente Eigenstandard zur Lieferung möglichst naturreinen Wassers ist eine Grundfeste der öffentlichen Schweizer Wasserwirtschaft. In die Einlösung dieses Anspruchs besteht öffentliches Vertrauen, staatliche Gesetze zu seiner Sicherstellung waren bisher nicht erforderlich. Das gewachsene Vertrauen in die Wasserwirtschaft findet seinen Ausdruck darin, dass zum Beispiel Aufbereitungsverfahren nur melde-, nicht aber genehmigungspflichtig sind. Anders gesagt: Die staatlichen Organe bzw. der Souverän gehen davon aus, dass die Wasserwerke von sich aus verantwortlich handeln und höchste Standards verwirklichen. Im Gegensatz dazu müssen in England und Wales die staatlichen Kontrollbehörden kontinuierlich der Tendenz der Unternehmen zur Abschwächung von Standards entgegen treten.

1.4 Ökonomische Beurteilung (Subventionen, Effizienz, Kostendeckung)

Das ökonomische Ziel der Schweizer Wasserwirtschaft ist klar: Volle Kostendeckung und verursachergerechte Kostenverteilung sind gesetzlich verankert. In den vergangenen 20 Jahren war besonders der Abwasserbereich staatlich stark subventioniert, denn anders waren die umweltpolitischen Ziele des Gewässerschutzes nicht umzusetzen, der Bau von Hunderten von Abwasserreinigungsanlagen und der Anschluss von heute über 90 Prozent der Bevölkerung an zentrale Kanalsysteme nicht zu finanzieren. Seit dem 1. November 1997 gilt das Gewässerschutzgesetz (GSchG), welches im Abwasserbereich grundsätzlich das Verursacherprinzip verankert, aber für eine Übergangsfrist bis 2002 noch begrenzte staatliche Subventionen gestattet.⁵ Damit wird ein hoher Anschlussgrad zum alles entscheidenden Faktor für erschwingliche Preise, denn die weiterhin sehr hohen Investitionen in die Infrastruktur und deren Erhalt sind nur durch eine Solidarleistung aller Konsumenten zu finanzieren.

1.5 Welche Tendenzen kommen aus der Schweizer Wasserwirtschaft selbst?

Vereinzelte Äusserungen von Leitern grosser Schweizer Wasserversorgungsunternehmen fordern grössere unternehmerische Unabhängigkeit für das Management ein. Bemängelt werden politische Einflussnahme, die als rigide empfundene Beschränkung des Aufgabenbereichs auf die örtliche Versorgung mit Trinkwasser (Territorialität) sowie geringe Spielräume bei Investitionsentscheidungen. Dies sind allerdings nur vereinzelte Stimmen, andere fordern eine Fokussierung auf den öffentlichen Versorgungsauftrag unter Berücksichtigung der Konsumenten und der Umwelt.

Eine zweite Bewegung in der Schweizer Wasserwirtschaft entsteht durch die zunehmende Umwandlung von Stadtwerken in selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten und Aktiengesell-

⁵ Dr. Hans-Ulrich Schweizer und Michel Carrard: Gewässerschutz: Konsequenzen der neuen Verordnung für die Gemeinden, Kommunalmagazin 4/1999.

schaften (siehe Kapitel 1.1), auch wenn dabei der Besitz vollständig in öffentlicher Hand bleibt. Unmittelbare Folge ist die Berufung eines Verwaltungsrats, in der Regel überwiegend rekrutiert aus der Banken- und Finanzwelt. Dadurch halten wirtschaftliche Einflüsse und kommerzielles Denken verstärkt Einzug in die Wasserwirtschaft. Während dies positiv zur Senkung unnötiger Kosten führen kann, zeigt die Erfahrung auch, dass sachlich-technische Erfordernisse und die Belange der Allgemeinheit wie höchste Qualität und Umweltschutz hinter reinen Kosten-Nutzen-Erwägungen in den Hintergrund treten.

In vielen Gemeinden kann eine Teil- oder Vollprivatisierung der Wasserversorgung bzw. Abwasserbeseitigung nach Umwandlung in eine selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt oder eine Aktiengesellschaft ohne Zustimmung von Volk oder Kommune erfolgen. Die rechtlichen Bestimmungen sind allerdings nicht einheitlich. Es muss daher in jedem Einzelfall geprüft werden, in welchem Mass der Einfluss der Öffentlichkeit durch eine solche Änderung der Rechtsform geschmälert wird. Zu empfehlen ist eine Rechtsform, die die Zustimmungspflichtigkeit einer Teil- oder Vollprivatisierung durch das Volk gewährleistet.

2. Zukunftsszenarien für die Organisation der Schweizer Wasserwirtschaft

2.1 Vorbemerkung: Warum stellt sich diese Frage?

Die Analyse der aktuellen Schweizer Wasserwirtschaft macht deutlich, dass sie in punkto Qualität, Zuverlässigkeit, Umwelt und Preiswürdigkeit höchste Ansprüche erfüllt und weltweit zu den führenden Wassersektoren zählt. Um diesen Zustand zu erhalten und zu verbessern, ist die Frage nach strategischen Weichenstellungen unerlässlich. Aus Sicht der Verbraucher steht dabei die langfristige Qualitätssicherung im Vordergrund, denn persistente, schwer abbaubare oder gar hormonwirksame Umweltchemikalien – oftmals über das Abwasser in den Wasserhaushalt eingetragen – sind heute in vielen Schweizer Gewässern, auch dem Grundwasser, nachweisbar und können potentiell zu einer Gefährdung der Trinkwasserversorgung werden. Des Weiteren ist der Umgang mit den grossen Mengen an Klärschlämmen aus den Abwasserreinigungsanlagen eine offene Frage. Eine Verbringung auf landwirtschaftliche Flächen birgt die Gefahr, Schadstoffe in den Wasserkreislauf einzutragen.

Schliesslich stellt sich auch die Frage der langfristigen Finanzierbarkeit der wasserwirtschaftlichen Systeme. Gesucht sind einfachere, preisgünstigere und weniger aufwändige Lösungen für Trinkwasserversorgung und Abwasserbeseitigung, denn auch in der wohlhabenden Schweiz ist eine Wiederbeschaffung der aktuellen Infrastruktur kaum zu finanzieren. Die Wasserwirtschaft wird weltweit schon aus rein finanziellen Gründen nicht an einer Revision der heute üblichen Zentralsysteme vorbeikommen – wobei noch unklar ist, welche Alternativen sich durchsetzen werden.

Trotz solcher Herausforderungen drehen sich in der Schweiz derzeit die vorherrschenden wasserwirtschaftlichen Diskurse um wirtschaftspolitische Themen. In welcher Organisationsform sollen Trinkwasserversorgung und Abwasserreinigung zukünftig stattfinden? Ist die Beteiligung privater Unternehmen sinnvoll oder sollen weiter öffentliche Unternehmen tätig sein? Soll man die vielen kleinen Wasserwerke und Versorgungseinheiten zu regionalen Unternehmen fusionieren? Selbst eine Beteiligung Schweizer Wasserwerke an ausländischen Versorgungsunternehmen wird diskutiert, und wie diese für einen solchen internationalen Wettbewerb fit gemacht werden könnten.

Solche Diskussionen liegen fern der Realität des Schweizer Wassersektors und seinen Zukunftsherausforderungen. Aus Sicht der Konsumenten und der Allgemeinheit geht es heute darum, den Status quo zu sichern und wo möglich und erforderlich behutsam zu verbessern. Gravierende Umstrukturierungen und massive gesetzgeberische Eingriffe scheinen angesichts des Leistungsausweises der Schweizer Wasserwirtschaft in den nächsten Jahren nicht angezeigt. Auch ein ökonomischer Zugzwang ist für uns nicht auszumachen.

Die relativ breite Diskussion um eine Privatisierung und/oder Liberalisierung der Schweizer Wasserwirtschaft wirkt zudem angesichts der bezüglich Privatisierungen negativen Stimmung in der Bevölkerung realitätsfern. Aus unserer Sicht kommt der Impuls – wie auch in anderen europäischen Ländern – weder aus der Wasserwirtschaft selbst noch aus der Bevölkerung. Die Diskussion wird vielmehr von Finanzfachleuten, vor allem Investment Brokern und Banken sowie an der Übernahme des lukrativen Wassergeschäfts interessierten internationalen Konzernen vorangetrieben. Unterstützend wirken besonders in weniger entwickelten Regionen wie den ehemaligen Ostblockstaaten internationale Entwicklungsbanken (Weltbank, EIB, EBRD), die die für den Wassersektor vorgesehenen Mittel vorwiegend für Privatisierungsprojekte bereitstellen.

Die im Folgenden aufgezeigten prinzipiellen Entwicklungsszenarien sind für die Schweizer Wasserwirtschaft in kürzerer Frist allesamt unwahrscheinlich. Sie sind entweder mit derzeit geltendem Schweizer Recht unvereinbar oder scheinen in der absehbaren Zukunft politisch nicht

durchsetzbar. Die verschiedenen Optionen werden gleichwohl im Detail behandelt, da entsprechende Vorschläge vor allem von international tätigen Versorgungsunternehmen, Banken und Finanzberatern auch für die Schweiz in die Diskussion gebracht worden sind. Zudem könnten Veränderungen der Schweizer Wasserwirtschaft unter Umständen auch von aussen angestossen werden, etwa durch Übernahme von EU-Recht, internationalen Handelsregeln (WTO, GATS etc.) oder internationalen ISO-Normen. Zum heutigen Zeitpunkt gibt es allerdings auf supranationaler Ebene noch keine verbindlichen Bestimmungen über Strukturen oder Organisationsformen der Wasserwirtschaft.

2.2 Teil- oder Vollprivatisierung durch Verkauf öffentlicher Unternehmen an Privatunternehmen

Der Terminus Privatisierung wird in der politischen Diskussion sehr ungenau verwendet, und ist Ursache für manches Missverständnis. Kapitel 2.2 befasst sich ausschliesslich mit der reinen Form der Privatisierung, d.h. solchen Rechtsakten, bei denen ein öffentliches Unternehmen durch Verkauf vollständig oder teilweise in private Hände gelangt. Zur Präzisierung verwenden wir dafür die Begriffe „Vollprivatisierung“ und „Teilprivatisierung“. Fälle, in denen lediglich die Betriebsführung an private Unternehmen delegiert wird, sind genauer als Konzession zu bezeichnen und werden in Kapitel 2.3 behandelt.

Bei der Vollprivatisierung von Wasserversorgungs- und Abwasserentsorgungsunternehmen geht der gesamte Besitz von der öffentlichen Hand an ein Privatunternehmen über. Diese Transaktion umfasst sämtliche Anlagen, Leitungen, Gebäude, den Grundbesitz und die Wasserrechte. Für die betreffenden Kommunen ist damit jede Kontrolle über die Erfüllung der Dienstleistungen oder über strategische wasserwirtschaftliche Weichenstellungen verloren. Das Unternehmen ist dann lediglich an die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften gebunden, die den zuständigen kantonalen oder eidgenössischen Kontrollbehörden obliegt.

Um die rechtlichen und faktischen Folgen einer Vollprivatisierung bewerten zu können, eignet sich das britische Beispiel am besten. Dort vollzog Premierministerin Thatcher im Jahre 1989 die bisher weltweit umfassendste Vollprivatisierung. In England und Wales wurde den privaten Versorgern eine Konzession für die Erbringung von Wasser- und Abwasserdienstleistungen von 25 Jahren zugestanden. Ihnen ist innerhalb dieser Zeit ein Ver- und Entsorgungsmonopol für ihre Region zugesichert. Um den Standard der Dienstleistungen zu gewährleisten, erwies sich die Einrichtung einer staatlichen Aufsichtsbehörde als notwendig.

Kasten 1: Wasserprivatisierung in England und Wales

Im Jahre 1989 wurden die zehn regionalen Wasser- und Abwasserunternehmen in England und Wales zunächst mit Steuermitteln von über € 8 Milliarden entschuldet und mit einer weiteren Sonderzuwendung von rund € 2,6 Milliarden ausgestattet. Die Regierung setzte den Ausgabepreis der Aktien weit unter dem tatsächlichen Marktwert an, und die Aktienkurse verfünffachten sich schon in der ersten Woche. 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 der Folge stiegen die Preise für Wasser und Abwasser massiv, im Durchschnitt verdoppelten sie sich zwischen 1989 und 1999 von jährlich 120 Pfund pro Haushalt auf 242 Pfund. Inflationsbereinigt bedeutet dies eine Verteuerung um 46 Prozent. Die Analysen der Regulierungsbehörde OFWAT zeigen, dass fast der gesamte Umsatzzuwachs als Dividende ausgeschüttet wurde – über € 6 Milliarden allein zwischen 1990 und 1997 – oder massive Gehaltserhöhungen im Wasserwerksmanagement finanzierte.

Das Geld sparten die Unternehmen bei den zugesagten Investitionen in Rohrnetze, Wasserwerke und Kanäle ein. Im Trockenjahr 1995 kam es zu einer beängstigenden Versorgungskrise bei 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.⁶

Auch nach mehr als einem Jahrzehnt intensiver Kontrolle und Neuregulierung des Wassersektors durch die Überwachungsbehörde OFWAT funktionieren Wasserversorgung und Abwasserentsorgung in England und Wales alles andere als befriedigend. Eine Rückverstaatlichung war mehrfach im Gespräch, ist aber schlichtweg nicht finanzierbar. Eine teilweise Rückverstaatlichung streben aber sogar die privaten Wasserunternehmen selber an: Unter dem Begriff *Re-mutualisation* würden sie gerne den unrentablen Netzbetrieb als öffentliche Genossenschaft an die Konsumenten zurückverkaufen. Dann bliebe ihnen der teure Unterhalt der Infrastruktur erspart, während der einträgliche Wasserhandel weiter privatwirtschaftlich organisiert bliebe. Entsprechende Anträge liegen seit vergangenem Jahr auf dem Tisch der Regulierungsbehörde.

Teilprivatisierung als Alternative?

Teilprivatisierungen werden gelegentlich als akzeptablere Alternative ins Spiel gebracht. Da dabei die Mehrheit der Anteile in öffentlicher Hand bleibt, werden sie als harmloser betrachtet, denn die Kontrolle über das Unternehmen bleibt nominell bei der Kommune bzw. ihren gewählten Vertretern. Tatsächlich aber greifen private Anteilseigner auch als Minderheitsaktionäre stark in das operative Geschäft ein und bewirken praktisch die gleiche Verschiebung der Geschäftsphilosophie zu kommerziellen Tendenzen und reinem Kosten-Nutzen-Denken wie bei einer vollständigen Übernahme des Unternehmens.

Da die international tätigen Wasserkonzerne strategisch nicht am Besitz, sondern an der Kontrolle über das operative Geschäft interessiert sind, betrachten sie Minderheitsbeteiligungen als eine mögliche Option auf dem Weg dahin. Finanziell am günstigsten für die Konzerne ist das französische Konzessionsmodell, bei dem die Anlagen im Besitz der Stadt bleiben. Eine Teilprivatisierung ist aus Sicht der Konzerne zwar billiger als eine Vollprivatisierung, schränkt aber tendenziell den Handlungsspielraum ein.

Entscheidend sind letztlich nicht die Besitzverhältnisse, sondern wer die täglichen und die langfristigen Entscheidungen fällt. Es sind keine Fälle bekannt, in denen sich private Investoren nur als Geldgeber am Wassersektor beteiligt hätten. Im Mittelpunkt steht das operative Geschäft, da es der Schlüssel zu Investitionen und Einsparungen und damit zu höheren Gewinnen ist. Auch die Annahme, städtische Wasserversorger könnten sich über den Einstieg privater Interessen Finanzmittel beschaffen, entbehrt jeder Grundlage. Die internationalen Versorgungskonzerne sind weder bereit noch fähig, eigene Mittel in die Wasserwirtschaft zu investieren, und wenn sie diese am Markt aufnehmen, müssen sie erheblich höhere Zinsen aufwenden als Kommunen.

Es scheint sinnvoll, Privatisierungsangebote – gleich ob zu 100 Prozent oder von Anteilen – aus der Sicht der interessierten Privatunternehmen unter die Lupe zu nehmen. Deren mittelfristige Interessen und Kalkulationen lassen sich meist ohne weiteres nachvollziehen, denn die gängigen Strategien zur Abschöpfung von Gewinnen in der Wasserwirtschaft sind bekannt und werden

⁶ <http://www.psir.org/reports/2001-02-W-UK-over.doc>

auch in diesem Hintergrundpapier ausführlich behandelt. Konzession, Teil- oder Vollprivatisierung – zentral bleibt die Frage nach der Kontrolle über die operativen Tätigkeiten. Wer keine umfassende kommerzielle Neuorientierung der Wasserwirtschaft wünscht, wird all diesen Rechtsformen kritisch gegenüber stehen.

2.3 Konzessionsverträge

Bei der Entscheidung über die zukünftige Organisationsform der Wasserwirtschaft ist ein Blick ins Heimatland der grössten Wasserkonzerne lehrreich. In Frankreich betreiben drei auch international führende private Versorgungskonzerne (Vivendi, Ondeo, SAUR) rund 70 Prozent der Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung. Die Wasserwerke, Leitungen und Klärwerke bleiben nach französischem Recht im Besitz der Kommunen. Die privaten Unternehmen werden über langjährige Konzessionsverträge lediglich mit dem Betrieb des Systems betraut. Eine physische Privatisierung, also eine Übertragung der Infrastruktur, wie sie von den französischen Konzernen anderswo praktiziert wird, gibt es also in Frankreich nicht – ebenso wenig wie ausländische Konkurrenten.

Das französische Konzessionssystem gilt aufgrund der langen Laufzeiten von mehreren Jahrzehnten als undurchsichtig, wenig innovativ und weitgehend wettbewerbsfrei. Zu einem Wechsel einer Kommune von einem Anbieter zum anderen bei der Neuvergabe einer Wasserkonzession kommt es äusserst selten. Bis 1997 ist dies in der Geschichte der französischen Wasserwerke gar nicht vorgekommen.

Konzessionen werden über Verträge zwischen Kommunen und Privatunternehmen geregelt. Diese Verträge sind in der Wasserwirtschaft immer geheim – dies ist eine unabdingbare Voraussetzung für die Unternehmen der Wasserbranche. Die Kräfteverhältnisse während der Vertragsverhandlungen sind denkbar ungleich. Nicht nur treten die finanziell geschwächten Städte meist als Bittsteller auf, sie verfügen auch nicht über das juristische Know-how, um den erfahrenen Justiziarern der Industrie adäquat begegnen zu können. Wegen der Geheimhaltung ist der öffentliche Einfluss auf die Vertragsgestaltung praktisch Null. Eine unabhängige Prüfung des Vertragstextes findet meist nicht statt.

Ein weiteres Manko von Konzessionen ist ihre lange Laufzeit (oft 20 Jahre und mehr) und damit verbunden ihre fehlende Flexibilität. Treten zum Beispiel Situationen auf, die eine Neuorientierung der Wasserwirtschaft erfordern, können die Bestimmungen des Vertrags der neuen Lage kaum angepasst werden. Möchte etwa eine Gemeinde aus übergeordneten Gründen einen bestimmten Fluss sanieren und strebt dazu eine weitergehende Abwasserreinigung an, ist dies für die Dauer der Konzession nur durch ausservertragliche Einigung möglich.

Genau wie bei Voll- oder Teilprivatisierungen verlieren die Städte bei einer Konzession ihren gestaltenden Einfluss auf die Wasserwirtschaft. Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung werden kommerziell durchstrukturiert und werden immer weniger ihrem gemeinnützigen Auftrag gerecht. Der einzige Vorteil einer Konzession ist ihre Befristung, denn im Unterschied zu einer Vollprivatisierung fällt die Verantwortung am Ende der Vertragsdauer an die Kommune zurück. Dies ist allerdings ein fraglicher Vorzug, denn es ist äusserst schwierig für eine Stadt, den Wassersektor nach 20jähriger Absenz ohne eigenes Know-how wieder unter ihre Obhut zu bringen.

2.4 Änderung rechtlicher Rahmenbedingungen (Liberalisierung, Deregulierung)

Die europäische Diskussion um die Privatisierung der Trinkwasserversorgung und der Abwasserentsorgung drehte sich in den vergangenen Jahren in erster Linie um die der Wasserwirtschaft zugrunde liegenden rechtlichen Rahmenbedingungen. Verschiedene Modelle zur Liberalisierung bzw. Deregulierung der wasserwirtschaftlichen Grundregeln wurden und werden diskutiert. Sie sollen die Einführung von Wettbewerb begünstigen, und so im Urteil vieler Ökonomen analog zu anderen Versorgungsbranchen auch die Wasserwirtschaft modernisieren, effizienter und billiger machen. Kaum eine der vorgeschlagenen Gesetzesänderungen wurde bisher umgesetzt, andere gänzlich verworfen, da sie sich bei eingehender Prüfung dem Sonderfall Wasserwirtschaft als nicht angemessen erwiesen.

In den vergangenen zehn Jahren ist ein Trend zur gezielten Änderung der rechtlichen Rahmenbedingungen für die Wasserwirtschaft unübersehbar, wodurch zugleich die elementaren Dienstleistungen Wasser und Abwasser für private Investoren geöffnet werden. In der Öffentlichkeit werden diese Änderungen begründet mit dem legitimen Anspruch auf einen verantwortlichen und effizienten Umgang mit finanziellen Ressourcen, der ohne Zweifel ein zentrales Anliegen auch der Wasserwirtschaft sein muss. Doch spielen in einem derart mit Gesundheitsvorsorge und Umweltschutz verschränkten System andere Stellgrößen eine wesentlich wichtigere Rolle. So sind etwa der vorsorgende Schutz der Trinkwasserqualität oder die Sicherstellung des langfristigen Erhalts der Infrastruktur sowie ausreichende Redundanzen (Reserven) im System in jedem Fall zu gewährleisten – auch wenn kurz- oder mittelfristige ökonomische Erwägungen dagegen sprechen.

Es ist unübersehbar, dass die Mehrheit der Vorstöße zur Veränderung der wasserwirtschaftlichen Rahmenbedingungen nicht fachlich, sondern rein (wirtschafts-)politisch begründet ist. Zielsetzung dabei ist nicht die Optimierung der Dienstleistungen Trinkwasser und Abwasser, auch nicht die auf die Konsumenten ausgerichtete Verbesserung von Qualität oder Service, sondern abstrakte und wasserferne wirtschaftspolitische Postulate sind, wie

- die Einführung von Wettbewerb,
- die Zurückdrängung staatlicher Aktivitäten (Senkung der Staatsquote),
- die Gleichbehandlung öffentlicher und privater Unternehmen, oder
- die Verbesserung von Weltmarktchancen für die schweizerische Wasserindustrie usw.

Interessant ist ferner, dass die verschiedenen politischen Initiativen im Wesentlichen von Akteuren vorgetragen werden, die an einer Übernahme des Wassersektors durch Private interessiert sind oder von einer solchen Entwicklung indirekt profitieren – wie Banken oder Investment Broker. Dies ist legitim, doch ist klar, dass eine Verbesserung der wasserwirtschaftlichen Dienstleistungen für die Konsumenten kein zentrales Anliegen solcher Partikularinteressen ist.

Komplexe Systeme, die mit anderen Bereichen so vielfältig verbunden sind wie Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung, reagieren sehr empfindlich auf Änderungen der rechtlichen, steuerlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen. In Deutschland zeigt sich, dass nach der Ablehnung einer umfassenden Neuordnung der Wasserwirtschaft (unter anderem durch Abschaffung von Gebietsmonopolen) nun vermehrt eher unspektakuläre und politisch unauffällige Regeländerungen ins Spiel gebracht werden.

So fordern in Deutschland die Industrieverbände, aber auch der deutsche Gas- und Wasserversorgungsverband BGW, die Einführung einer Mehrwertsteuer für die Abwasserbeseitigung. Letztlich würden dadurch private Unternehmen gegenüber öffentlichen indirekt begünstigt, denn nur Private verfügen über die Möglichkeit des Vorsteuerabzugs. Eine Konsequenz wäre, dass öf-

fentliche Abwasserbetriebe gegenüber privaten unwirtschaftlicher würden, und somit eine breite privatwirtschaftliche Übernahme der Abwasserbeseitigung wahrscheinlicher. Die unmittelbare Folge wäre, dass sich die Dienstleistung Abwasserbeseitigung für die Konsumenten um 7 Prozent verteuern würde (nicht allerdings für das Gewerbe, bei dem die Mehrwertsteuer nur ein Durchlaufposten ist).

Gerade für *kleine Wasserversorgungsunternehmen* sind konstante rechtliche Rahmenbedingungen lebenswichtig. In der Schweiz werden wird ein erheblicher Teil der Wasserversorgung von kommunalen Kleinstbetreibern gewährleistet. Für ganz kleine Einheiten kann schon die Verpflichtung zur hauptamtlichen Betreuung des Trinkwassersystems das wirtschaftliche Aus und den Zwang zum Zusammenschluss mit benachbarten Unternehmen bedeuten. Ähnlich kann sich zum Beispiel schon eine leichte Verschärfung von Überwachungspflichten für das Rohwasser auswirken, wenn der finanzielle Aufwand für die Laboruntersuchung für das Unternehmen untragbar wird. Für grössere Versorger mit eigenem Labor indessen ist dies kein Problem.

In vielen Fällen muss man den Initianten politischer Vorstösse unterstellen, dass es ihnen nicht wie vorgegeben um die ökonomische Optimierung der Wasserwirtschaft geht. Zu unverbrämt sind die Versuche, die Rahmenbedingungen zu Ungunsten der öffentlichen Ver- und Entsorger zu verschieben und so den Einstieg privaten Kapitals in den Wassersektor zu erleichtern (siehe nachstehende Abschnitte).

2.4.1 Abschaffung der Gebietsmonopole

Weltweit gehört es zu den unerschütterlichen Grundfesten des Wassersektors, dass jedem Wasserversorgungsunternehmen per Gesetz ein bestimmtes Versorgungsgebiet exklusiv zugesichert ist (Gebietsmonopol). In diesem Gebiet darf kein anderes Unternehmen als Wasserversorger tätig werden, und jeder an das Versorgungsnetz angeschlossene Haushalt oder Betrieb muss sein Wasser von diesem Monopolversorger beziehen. Dieses Exklusivrecht ist in erster Linie technisch begründet, denn die flächendeckende Einrichtung von zwei oder mehr konkurrierenden Versorgungsnetzen ist im Wasserbereich unverhältnismässig teuer und daher volkswirtschaftlich unsinnig. Die hohen Kosten für Bau und Instandhaltung des Netzes sollen mit dem Anschlusszwang auf alle privaten und gewerblichen Konsumenten gerecht verteilt werden, wodurch zugleich eine gesicherte Wasserversorgung für jedermann erschwinglich wird.

Das mit der Aufhebung von Gebietsmonopolen verbundene politische Ziel ist leicht zu durchschauen. Lukrative gewerbliche Grosskunden könnten auch von anderen Anbietern beliefert und dem angestammten Versorger abgeworben werden. Bei diesem vermindern sich bei fast unveränderten Kosten auf einen Schlag Absatzmenge und Einnahmen. Die hohen Fixkosten müssen infolgedessen auf die verbleibenden Konsumenten umgelegt werden, der Wasserpreis erhöht sich erheblich. Wirtschaftlich wird der Regionalversorger dadurch geschwächt, politisch sind Preiserhöhungen im Wasserbereich kaum zu vermitteln. Die Folge: Die Lokalpolitik gerät unter Zugzwang zum Verkauf der Wasserbetriebe.

Irgendwelche Vorteile für die Konsumenten sind durch die Aushebelung des Gebietsmonopols nicht zu erwarten. Entsprechende Vorschläge sollen unseres Erachtens ausschliesslich Privatisierungen Vorschub leisten.

2.4.2 Durchleitungsrechte

In die gleiche Richtung zielen Überlegungen zur Gewährung von Durchleitungsrechten (third party access). Dieser im Strombereich unproblematischen und selbstverständlichen Technik ste-

hen im Wassersektor unüberwindbare technische Hürden im Weg. Durch die kaum kontrollierbare Mischung verschiedener Wässer im Netz kann es zu einer Verschlechterung der Wasserqualität und zu verstärkten Korrosionseffekten an den Rohrleitungen kommen. Ungeklärt ist weiter, welcher von mehreren Lieferanten für Schäden haftet, wenn Konsumenten mit verschmutztem Wasser beliefert werden. Die Durchleitung ist eine weitgehend theoretische Option, in Analogie zum Stromsektor von Wirtschaftswissenschaftlern ersonnen, die sich mit den Gegebenheiten der Wasserwirtschaft nicht auskennen.

Die beiden vorgenannten Strategien, Aufhebung von Gebietsmonopolen und Durchleitung, sind als Strategie privater Konzerne bezeichnet worden, öffentliche Flächenversorger durch Abwerben der lukrativen Grossabnehmer wirtschaftlich zu schwächen und damit zu Übernahmekandidaten zu machen.

2.5 Fusionierung und Regionalisierung

Ein Hauptkritikpunkt an der Schweizer Wasserwirtschaft ist ihre kleinräumige Struktur. Mehr als 3000 unabhängige Einheiten erscheinen vor allem Wirtschaftsexperten als ineffizient und veraltet. Sie verweisen auf Synergieeffekte von Fusionen und darauf, dass Skaleneffekte (economies of scale) erhebliche Kostensenkungen mit sich bringen könnten.

Diesen wirtschaftstheoretischen Erwägungen stehen in der Wasserwirtschaft wichtige Fakten entgegen. In der Regel handelt es sich bei den Mikro-Wasserwerken um sehr einfache Anlagen, bei denen Wasser mit dem natürlichen Gefälle ohne Aufbereitung an die Hähnen der Konsumenten gelangt. Der betriebliche Aufwand solcher Einrichtungen ist abgesehen von Inspektionen praktisch Null und kann auch durch eine Fusion nicht weiter gesenkt werden. Die Wasserpreise liegen bei solchen Mikro-Wasserwerken in der Regel am niedrigsten.

Aus ökologischer Sicht ist eine dezentrale, ortsnahe Versorgung günstig, da das Augenmerk der Bevölkerung auf die eigenen, lokal genutzten Vorkommen eher vorhanden ist. Gegebenenfalls nötige Nutzungseinschränkungen im Einzugsgebiet lassen sich daher leichter vermitteln und umsetzen. Bei einer Fusionierung solch kleiner Versorgungseinheiten wird in der Regel auch die Wasserentnahme auf einige wenige Vorkommen konzentriert und an den ungenutzten Quellen der Quellenschutz aufgehoben. Dies ist aus der Sicht eines übergeordneten Gewässerschutzes äusserst negativ zu bewerten.

Bei der Qualität des abgegebenen Wassers sind bei Fusionierungen zwei Aspekte zu bedenken. Einerseits sind die gesetzlichen Anforderungen an die Qualitätsüberwachung bei grösseren Wassermengen strenger, d. h. es müssen häufiger Wasserproben untersucht werden. Dies bringt aber nicht automatisch eine bessere Qualität mit sich. Im Gegenteil ist die Qualität kleiner Wasserfassungen oft besser, besonders im alpinen oder Mittellandbereich, wo auf Grund- oder Quellwasser in anthropogen unbelasteten Waldgebieten zurückgegriffen werden kann. Hier ist der Überwachungsbedarf naturgemäss geringer.

Da solche Fassungen aber meist nicht ausreichend ergiebig für die Versorgung größerer Gebiete sind, wird bei Fusionen und Regionalisierungen auf ergiebigere Grundwasserleiter in den Flussauen oder gar auf Oberflächenwasser zurückgegriffen. Solche Ressourcen sind allerdings wesentlich stärker den Schadstoffen aus Landwirtschaft, Verkehr und Siedlungen ausgesetzt. Die Vernetzung mehrerer Versorgungsgebiete über grössere Entfernungen erhöht zugleich die Aufenthaltszeit des Wassers in der Leitung, und es kann eine Transportchlorung notwendig werden. Im Resultat ist daher tendenziell mit einer Verschlechterung der Qualität zu rechnen, wenn kleine Versorgungseinheiten zu grösseren Verbänden zusammengeschlossen werden.

Der Bezug der Bevölkerung zum lokalen Wasser ist bei ortsnahen Wasserfassungen wesentlich intensiver und somit eher ein bewusster und schonender Umgang mit dem Wasser zu erwarten. Auch das mit der Wasserversorgung befasste Personal kann bei Mikro-Wasserwerken auf historisches Wissen und lokale ökologische Zusammenhänge zurückgreifen und potenzielle Gefährdungen der Vorkommen oder andere Komplikationen frühzeitig erkennen und beseitigen.

Die Erfahrungen der internationalen Wirtschaft mit den immer grösseren und komplexeren Strukturen, wie sie durch Grossfusionen und Übernahmen entstanden sind, machen die Vorteile überschaubarer Zusammenhänge deutlich. Ulrich Lehner, Vorstand des global agierenden Chemiekonzerns Henkel, wies anlässlich des Internationalen St. Galler Management Symposiums 2002 auf aktuelle Veränderungen in der Wirtschaft hin: „klare Vorgaben, Hinwendung zu kleineren, übersichtlichen Strukturen und eine grössere Verantwortlichkeit vor Ort“.⁷ Es fragt sich, ob man diese Erkenntnisse nicht auch bei der Zukunftsplanung der Schweizer Wasserwirtschaft beherzigen sollte.

Günstiger als Fusionen mit dem Verlust lokaler Verantwortlichkeit scheinen Kooperationen mehrerer kleiner Wasserwerke, wenn es beispielsweise um die Beschaffung von Know-how oder Material geht. Mittलगrosse Wasserwerke können auch bei Labordiensten, Zählerablesung oder dem Versand von Rechnungen gemeinsam arbeiten. Solche Kooperationsformen erfordern aber nicht die Aufgabe lokaler Verantwortung und Entscheidungsgewalt.

Schliesslich sei darauf hingewiesen, dass die für die Wasserwirtschaft optimale Struktur auch von geografischen Gegebenheiten mitbestimmt wird. Wo alpine oder Mittellandsgewässer zur Verfügung stehen, kann man auf grossräumige Wasserverteilung verzichten, vor allem bei geringerer Bevölkerungsdichte.

Weiterhin spielen Umweltbedingungen eine wichtige Rolle. Grosse Bereiche der Niederlande etwa sind mit ihrer Wasserversorgung allein auf den Rhein angewiesen, dessen Aufbereitung zu Trinkwasserzwecken einen erheblichen Aufwand erfordert, der von einzelnen Wasserversorgern allein nicht erbracht werden kann. Seit längerer Zeit haben sich deshalb die niederländischen Wasserwerke zusammengeschlossen, und heute gibt es nur noch 22 Unternehmen.

Man kann davon ausgehen, dass die Diskussion um eine Fusion der vielen kleinen Wasserversorgungen in der Schweiz auch dazu dienen soll, diese für eine Übernahme durch Multi Utility Konzerne attraktiv zu machen (siehe auch Kapitel 2.6). Genau diese Strategie hat im Jahre 2001 in einem Gutachten für die österreichische Regierung das Finanzberatungsunternehmen PricewaterhouseCoopers vorgeschlagen: Zwangsfusionierung der vielen hundert österreichischen Kleinwasserwerke auf Ebene der Flussgebiete (zu etwa 10 Unternehmen), anschliessend verpflichtende internationale Ausschreibung für Konzessionen.⁸

Kasten 2: Niederlande – Fusionierung ja, private Beteiligung nein

Auch die wenigen verbliebenen Grosswasserwerke in den Niederlanden spüren den Druck internationaler Multi Utility Konzerne, und die dortige Regierung hat deshalb den Verkauf von Wasserversorgungsunternehmen an private Konzerne verboten. Qua Gesetz muss die niederländische Wasserversorgung in öffentlicher Hand bleiben.

Dieser Entscheid ist das Resultat jahrelanger Anhörungen und Erörterungen. Fernab ideologischer Grundhaltungen erachten in den Niederlanden alle Parteien eine Wasserwirtschaft in öffentlichem Eigentum als den besten Weg zur Sicherung öffentlicher Interessen. Abgelehnt wer-

⁷ Süddeutsche Zeitung vom 25./26. Mai 2002, S. 25. Margarita Chiari: Leben mit dem Risiko.

⁸ <http://www.psir.org/reports/2001-12-W-Austria-PWC-en.doc>

den alle Modelle, die zentrale Aufgaben des Wassersektors privatwirtschaftlicher Kontrolle überlassen – Konzessionen etwa oder Managementverträge mit Privatunternehmen.

Das niederländische Gesetz garantiert jedem Wasserversorger dauerhaft das exklusive Recht zur Förderung und Lieferung von Trinkwasser in seinem Einzugsgebiet. Die Kontrolle über das Unternehmen darf nicht an nicht-öffentliche Firmen übertragen werden. Insbesondere müssen Anteile an Wasserversorgern, die im Zuge von Stadtwerksprivatisierungen an nicht-staatliche Unternehmen veräussert worden sind, in öffentlichen Besitz zurückgeholt werden.

Um auch zukünftig eine optimale und moderne Wasserwirtschaft zu gewährleisten, führte die Regierung ein verpflichtendes Benchmarking für die niederländische Wasserwirtschaft ein. Zudem soll es demnächst einen Wettbewerb um die Belieferung von industriellen Grosskunden geben – der allerdings ausdrücklich nicht zu höheren Preisen für die Normalverbraucher führen darf.

2.6 Welche Schweizer Wasserversorgungsunternehmen könnten aus Sicht ausländischer Konzerne interessant sein?

Auch in Industriestaaten wie der Schweiz konzentrieren sich die grossen, international tätigen Multi Utility Konzerne bei der Erschliessung des Wassersektors in erster Linie auf Grossstädte mit gut gewartetem Trinkwasser- und Kanalnetz. Diese Strategie ist in Frankreich mit seiner langen Tradition eines Nebeneinanders von privat und kommunal betriebenen Wasserwerken deutlich zu erkennen. Dort beliefern die drei grossen Privatversorger mit 13'000 Wasserversorgungen 78 Prozent der Bevölkerung. Die restlichen, wenig einträglichen 23'000 Kleinstunternehmen, die nur 22 Prozent der französischen Bevölkerung mit Trinkwasser beliefern, werden kommunal betrieben. Ein ähnlicher Trend ist auch beim privaten Engagement in der Wasserwirtschaft Mittel- und Osteuropas zu erkennen: Lediglich die grossen Städte sind für eine Übernahme interessant.⁹

In der Schweiz dürften deshalb die Grosstädte im Zentrum des privatwirtschaftlichen Interesses liegen, eventuell mit Anschluss weiträumiger Agglomerationen. In diesem Zusammenhang sind auch Diskussionen um die Abschaffung des Territorialprinzips zu sehen, das den Wasserversorgern bisher Geschäftstätigkeiten ausserhalb des Gemeindegebiets untersagt. Ohne diese Beschränkung könnten sich privatisierte städtische Wasserwerke die Versorgung der umliegenden Regionen einverleiben.

Die Hunderte kleinen und kleinsten Wasserversorger in der Schweiz sind weniger attraktiv, nicht nur weil sie meist aufgrund günstiger Preise kaum Gewinne erwarten lassen, sondern weil sich der administrative Aufwand im Verhältnis zum Umsatz nicht lohnt. Aus Sicht international tätiger Konzerne ist der Zusammenschluss möglichst vieler kleiner und mittlerer Einheiten zu wirtschaftlich attraktiven Regionalunternehmen anzustreben. Eine besorgniserregende Strategie zur flächendeckenden Erzwingung solcher Prozesse verfolgt die französische Wasserindustrie derzeit, indem sie auf internationaler Ebene eine anspruchsvolle Norm für das Betreiben von Wasserversorgungen (International Standards Office, ISO) zu etablieren versucht. Je höher die Ansprüche – ob sinnvoll oder nicht – desto stärker ist die Unabhängigkeit vieler kleinster kommunaler Wasserwerke gefährdet.¹⁰

Insgesamt dürften wenigstens Teile der Schweizer Wasserwirtschaft ein lohnendes Übernahmeobjekt für Multi Utility Konzerne darstellen: Erstens wegen der guten Zahlungsfähigkeit der

⁹ PSIRU CEE Survey 2001: <http://www.psir.org/reports/2001-11-W-CEE.doc>

¹⁰ BBU Wasser-Rundbrief Nr. 666, 13. Mai 2002.

Schweizer Konsumenten, zweitens wegen der gut gepflegten Netze (hier lassen sich durch Herunterfahren der Erhaltungsinvestitionen Überschüsse erwirtschaften). Ein Wermutstropfen für Multi Utilities könnte die gute Wasserqualität der Vorkommen in der Schweiz sein, denn eine Umsatzstrategie vor allem der französischen Wasserunternehmen ist es, belastete Vorkommen aufzubereiten und die dafür nötigen Anlagen durch eigene Tochterfirmen bauen zu lassen. Dieser Ansatz lässt sich in der Schweiz indessen kaum verfolgen.

Die anhaltenden Vorstösse der Wasserkonzerne sind ein untrügliches Zeichen, dass sie ein hohes Interesse an einem Einstieg auch in die Schweizer Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung haben. Schliesslich sind Staaten mit hohem Prokopfeinkommen und guter Zahlungsfähigkeit die beste Garantie für dauerhafte Gewinne. Eindeutig bleiben trotz der in den Medien vorherrschenden Diskussion um Wasserprivatisierungen in der Dritten Welt Europa und die USA die bevorzugten Zielmärkte der internationalen Wasserindustrie.

Zweitrangig ist für Multi Utility Unternehmen indessen die Frage, ob Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung als Konzession oder per Privatisierung unter ihre Kontrolle kommt. Beide Varianten sind vielfach verwirklicht. Wesentlich ist, dass ein Unternehmen als Monopolist im Wasserbereich direkten Zugang zu jedem einzelnen Haushalt hat und dies von den Konzernen als Einfallstor für andere Dienstleistungsangebote von Strom über Gas bis zur Telekommunikation genutzt werden kann (sogenannter multi utility Ansatz).

3 Erwartungen an die Wasserwirtschaft aus Umwelt- und Verbrauchersicht

Während Kapitel 2 sich mit Ansätzen und Vorschlägen zur betriebswirtschaftlichen Optimierung der Wasserwirtschaft befasst hat, soll Kapitel 3 die Erwartungen und Notwendigkeiten aus Sicht der Konsumenten und der Umwelt betrachten. Diese für die Wasserwirtschaft so zentralen Gemeinwohlaspekte sind erstaunlicherweise in der öffentlichen Privatisierungsdiskussion in Deutschland bisher kaum zum Tragen gekommen – und dies, obwohl die Erfahrungen in England zeigen, was in Abwesenheit einer dezidierten Aufgabenbeschreibung geschehen kann.

Aus dem Blickwinkel von Konsumenten und Umwelt sind vier Grundforderungen an eine verantwortliche, zukunftsfähige und umweltfreundliche Wasserwirtschaft zu stellen: Erstens eine nachhaltige Wirtschaftsweise mit einer guten Umweltbilanz, zweitens höchste Qualitätsstandards, drittens faire und erschwingliche Preise und viertens eine verlässliche Erbringung der Dienstleistungen.

1. Nachhaltige Wirtschaftsweise und gute Umweltbilanz

Von einem nachhaltig und umweltfreundlich wirtschaftenden Wasserversorger bzw. Abwasserentsorger sind im einzelnen folgende Leistungen zu erwarten:

- Wassergewinnung unter Rücksichtnahme auf die natürlichen Gewässersysteme (Restwasserproblematik etc.)
- Vorsorgender Schutz der Vorkommen gegen Verschmutzung
- Untersuchung künftiger Gefahren und Beeinträchtigungen der Trinkwasserversorgung
- Politischer Einsatz für strenge Grenzwerte für Trinkwasser und eine Minimierung des Einsatzes wasser- oder gesundheitsgefährdender Schadstoffe
- Anwendung höchster Standards in der Abwasserreinigung und möglichst geringe Beanspruchung der genutzten Fließgewässer
- Anwendung von innovativer Technologie zur Vermeidung übermäßiger Entnahmen aus den Gewässern, wie Grauwasserrecycling, Meteorwassernutzung, Wasserspararmaturen, (in der Schweiz nur vereinzelt relevant) oder zur Entlastung der Gewässer durch Teilstrombehandlung im Abwasserbereich

2. Höchste Qualitätsstandards

Zur Erhaltung einer möglichst naturnahen Trinkwasserqualität sollte ein verantwortliches Wasserunternehmen folgende Grundprinzipien beachten:

- Versorgung der Konsumenten mit dem besten lokal verfügbaren Wasser (anstatt knapper Einhaltung der gesetzlichen Grenzwerte)
- Vorsorgende Langfriststrategie zur Sicherung der Quellen vor Verschmutzung

- Ein adäquates Monitoring zur Qualitätssicherung in der Umwelt und im Versorgungssystem, schon bei Verdacht einer Gefährdung über den gesetzlichen Mindeststandard hinaus
- Frühzeitige Information der Bevölkerung über Belastungen der Trinkwassers, aber auch über erkennbare Gefahren für die Trinkwasserressourcen
- Konstante Sicherstellung hinreichender Investitionen in den Unterhalt der Gewinnungs-, Verteilungs- und Aufbereitungsinfrastruktur
- Wo wie bei Seewasserversorgungen Aufbereitung erforderlich ist, Anwendung neuester Technologien zur Minimierung der Restbelastung im Trinkwasser (z. B. UV-Desinfektion statt Chlorung)

3. *Adäquate Preise*

Die Preisgestaltung für Trinkwasserversorgung und Abwasserbeseitigung sollte folgende Aspekte berücksichtigen:

- Wasser- und Abwasserpreise müssen sozial verträglich gestaltet werden
- Die Preise sollten die wahren Kosten widerspiegeln und keine grösseren Profitmargen beinhalten
- Die Preise sollten auch Umwelt- und Ressourcenkosten beinhalten, die als Anreiz für sparsamen Gebrauch gestaffelt sein sollten, mit hohen Mehrkosten für verschwenderischen Umgang
- Kosten- und Preissteigerungen sollten durch verbesserte Effizienz minimiert werden, allerdings ohne Sicherheits-, Umwelt- oder Qualitätsstandards zu senken
- Mitunter ist die Balance zwischen Sozialverträglichkeit und Finanzierung der für Sicherheit und Qualität notwendigen Investitionen schwer zu finden. Aussergewöhnliche Leistungen können ggf. durch Subventionen finanziert werden (wie im Fall des ARA-Ausbaus in den vergangenen beiden Jahrzehnten).
- Gleichbehandlungsgrundsatz: alle Konsumenten zahlen für die gleiche Leistung den gleichen Preis. Eine vollständige Kostenwahrheit pro Konsument ist im Wasserbereich nicht sozial verträglich zu verwirklichen, ein Ausgleich zwischen „teuren“, randständigen Haushalten und „billigen“, zentralen Haushalten unvermeidlich.
- Degressive Tarife für Grosskunden sind nicht akzeptabel.

4. *Versorgungssicherheit*

Finanznot ist die wesentlichste Motivation von Kommunen, über eine Privatisierung von Trinkwasserversorgung und Abwasserbeseitigung nachzudenken. Man fürchtet hohe Kosten für eine allfällige Renovation der Anlagen, was die kommunalen Finanzierungsmöglichkeiten übersteigen könnte. Hilfe erwartet man sich vom Privatsektor, der die benötigten Investitionen tätigen soll.

Dieser ist aber weder bereit noch in der Lage, eigene Mittel in die Wasserwirtschaft zu investieren. Bei einigen Unternehmen, die für eine Übernahme von Wasserversorgern in Frage kommen, stellt sich gar die Frage nach der Kreditwürdigkeit. RWE, ein im Wassermarkt stark expandierendes Unternehmen, versucht derzeit an den Finanzmärkten € 6,5 Milliarden aufzunehmen, um weitere Übernahmen zu finanzieren – die grösste je getätigte Unternehmensanleihe im Versorgungssektor. Vivendi Environnement, der Weltmarktführer im Wasserbereich, ist mit € 17,6 Milliarden (per Ende 2001) eines der höchst verschuldeten Unternehmen in Europa. Für seine jüngste Übernahme, Southern Water in England, brachte Vivendi vom Kaufpreis von 2,05 Milliarden britischen Pfund gerade noch 20 Prozent (420 Millionen Pfund) aus eigenen Mitteln auf, der Rest stammt von nicht näher spezifizierten „finanziellen Partnern“. Das weckt nicht nur Zweifel an der Stabilität von Vivendi, sondern auch ungute Gefühle wegen des Einflusses dieser Partner.

Was geschieht, wenn ein kommerzielles Wasserunternehmen Konkurs anmelden muss, zeigt das Enron-Debakel. Der Niedergang von Enron hat sich unmittelbar auf die Wasserwirtschaft ausgewirkt, denn die Enron-Tochter Azurix hielt zahlreiche Beteiligungen an Wasserunternehmen in aller Welt. Die englische Azurix-Tochter Wessex Water wurde nach dem Zusammenbruch von Enron zum Verkauf angeboten. Den Zuschlag erhielt der malaysische Bau- und Versorgungskonzern YTL, ein schwer durchschaubares Unternehmen mit dubiosen Kontakten zum wenig demokratischen Regime in Malaysia. Da die Firma aber etwas mehr geboten hat als die Mitbewerber (die italienische ENEL, das Hongkong Venture Capital Hutchison Whampoa (bzw. deren Tochter Cheung Kong) und ein britisches Konsortium von GE Capital, Royal Bank of Scotland und Abbey National), ging der Zuschlag an YTL. Deutlich wird, dass die Bewerber um privatisierte Wasserversorgungsunternehmen immer weniger Erfahrung mit der Wasserversorgung haben und immer stärker ein reines Anlegerdenken Motiv für solche Übernahmen ist.

Die Hoffnung vieler Kommunen, grosse private Konzerne könnten ihnen die befürchteten hohen Kosten von Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung abnehmen, dürfte sich nicht erfüllen. Denn an den Finanzmärkten müssen die im Wassergeschäft tätigen Versorgungskonzerne für Kredite erheblich mehr bezahlen als die Schweizer Städte für einen Kommunalkredit, und die höheren Zinsen schlagen direkt auf die Wasserpreise durch.

Zudem geht die Kommune ein nicht zu unterschätzendes Risiko ein, auch nach einer Privatisierung den Betrieb der Wasserver- und Abwasserentsorgung eines Tages wieder selber übernehmen zu müssen. Die Endverantwortung für die Sicherstellung der Grunddienste Wasser und Abwasser bleibt in jedem Fall bei der Kommune – auch wenn ein privater Betreiber in Konkurs geht. Ein solches Rückfallen der Wasserversorgung an die Stadt würde mit Sicherheit eine erhebliche Belastung für die kommunalen Kassen bedeuten und zum zweiten einen massiven Vertrauensverlust der Bevölkerung mit sich bringen.

4 Beurteilung kommerzieller Ansätze und Strukturen bezüglich der Erreichung einer nachhaltigen, umwelt- und konsumentengerechten Wasserwirtschaft

4.1 Schutz der Vorkommen

Die Schweiz verfügt im europäischen Vergleich über Wasservorkommen von ausgezeichneter Qualität. Die grossen Vorräte gewährleisten eine stets einwandfreie Versorgung, besonders das Grund- und Quellwasser, Quelle von circa 84 Prozent des Schweizer Trinkwassers, kann fast überall ohne Aufbereitung direkt konsumiert werden. Andererseits ist die hohe Fließrate des Wasserkreislaufs in der Schweiz auch eine besondere Herausforderung. Mikroverunreinigungen – besonders solche, die sich in den Gewässern nur sehr langsam abbauen – verbreiten sich schnell durch ganze Gewässersysteme, einige von ihnen sind bereits ubiquitär nachzuweisen.

Private Versorger fühlen sich für den Schutz der Vorkommen praktisch nicht zuständig. Falls solche Maßnahmen politisch erwünscht sind, argumentieren sie, sollte allein der Staat für die damit verbundenen Kosten aufkommen (entweder aus Steuermitteln oder durch eine staatliche Gebühr auf den Wasserbezug). Aus Sicht der privaten Versorger ist die nachträgliche Aufbereitung verschmutzten Rohwassers zu Trinkwasser dem vorbeugenden Schutz vorzuziehen. Die französische Wasserindustrie lehnt es ab, zum Schutz der Gewässer beizutragen, aus denen sie Trinkwasser entnimmt, und setzt stattdessen ganz auf die „Produktion von Trinkwasser“, sprich die hochtechnische Aufbereitung verschmutzten Wassers.

Die Konzerne tun alles, sich den teuren vorbeugenden Ressourcenschutz vom Hals zu halten. Suez-Lyonnaise des Eaux (Ondeo) ging im Jahre 2000 durch alle Instanzen, um einen Richterspruch zu erwirken, der den Konzern in Frankreich von jeder direkten Verpflichtung zum vorbeugenden Schutz seiner Wasservorkommen entbindet. Ondeo, so bestätigten die Gerichte, ist per Gesetz lediglich gehalten, vertretbare („vernünftige“) Aufbereitungsanlagen zu installieren. Mit anderen Worten: Auch wenn Wasserressourcen durch Privatunternehmen vermarktet werden, obliegt der Schutz der Wasserressourcen dem Staat, die Kosten werden der Öffentlichkeit aufgebürdet.

In der Schweiz hängt ein beträchtlicher Teil (circa 16 Prozent) der Wasserversorgung von Seewasser ab. Da die Schweizer Wasserwerke die Aufbereitung nur als Schutzmassnahme erachten, sind sie auf eine einwandfreie Qualität des Seewassers angewiesen und übernehmen quasi hoheitliche Aufgaben bei Schutz und Überwachung dieser für sie so zentralen Ressource. Dies drückt sich vor allem in einem über das gesetzlich geforderte Mass hinaus gehenden Monitoring aus. Ob ein privater Betreiber diese hoheitlichen Aufgaben weiter unentgeltlich zu erbringen bereit wäre, darf bezweifelt werden. Im estnischen Tallinn jedenfalls verlangt der private Betreiber (der US-italienische Konzern International Waters) von der Stadt jährlich \$ 2,5 Mio. für die Ableitung von Regenwasser – mit der Begründung, diese (selbstverständliche) Dienstleistung gehe über den vertraglich vereinbarten Standardauftrag eines Abwasserentsorgers hinaus.

Die Nutzung von Skaleneffekten mit der Konzentration auf immer weniger Wasservorkommen kann eine weitere Erosion des heute von den Wasserwerken bewältigten Gewässerschutzes mit sich bringen.

4.2 Qualitätssicherung beim Trinkwasser

Es besteht kein Zweifel, dass private Betreiber die einschlägigen Grenzwerte für Trinkwasser einhalten müssen und dies auch tun. Heute ist es in der Schweiz selbstverständlicher Standard, Trinkwasser von bestmöglicher Qualität zu liefern, d. h. Wasser, dessen Qualität normalerweise deutlich über den verlangten gesetzlichen Mindeststandards liegt. In vielen Fällen ist das an den

Hahnen gelangende Wasser gar naturrein. Diese Praxis könnte unter privater Ägide hinter kommerziellen Erwägungen ins zweite Glied rücken, die Investitionen in den Schutz und Erhalt der Trinkwasserqualität auf einen Level herunter gefahren werden, der gerade noch zur Einhaltung der gesetzlich tolerierten Schadstoffkonzentrationen ausreicht (oder sie gar zeitweise überschreitet). Dies betrifft sowohl den in Kapitel 4.1 abgehandelten Schutz der Vorkommen als auch den Grad der Aufbereitung und das Monitoring.

Problematisch ist weiter die Konzentration der Wasserentnahmen auf einige wenige Ressourcen. Die besonders von den französischen Konzernen bevorzugte Praxis besteht in der Nutzung ergiebiger Vorkommen an Oberflächenwasser, deren Verschmutzung aber eine Aufbereitung nötig macht. Vivendi und Ondeo sehen sich nach eigenem Bekunden nicht als Lieferanten eines Naturguts, sondern als Hersteller einer Ware. Doch ist es ein grosser Unterschied, ob Trinkwasser unverschmutzt den natürlichen Kreisläufen entnommen wurde oder ob verschmutztes Wasser aufbereitet an die Konsumenten geliefert wird. In beiden Fällen werden zwar die gemessenen Schadstoffkonzentrationen unter den gesetzlichen Grenzwerten liegen, doch ist ein naturreines Wasser im Sinne eines vorbeugenden Gesundheitsschutzes in jedem Fall vorzuziehen. Denn die Aufbereitung befreit das Wasser in der Regel nicht gänzlich von Schadstoffen, sondern verringert lediglich deren Restkonzentration. Gerade bei den gerade erst kürzlich in den Gewässern entdeckten hormonaktiven (endokrinen) Substanzen (für die es einstweilen keinen Grenzwert gibt) stellt sich die Frage, ob nicht auch Restkonzentrationen unterhalb der Nachweisgrenze Schädigungen beim Menschen verursachen können.

Letztlich ist die Qualität des gelieferten Trinkwasser abhängig von der „Philosophie“ des Unternehmens: Entweder ist ein möglichst reines Wasser Ziel der Bemühungen, oder ein tolerierbares, zu möglichst geringen Kosten hergestelltes Wasser. Wählt man letztere Option – und das ist bei rein kommerziellem Betrieb wahrscheinlich – so lassen sich die Kosten auf mehrere Arten senken: durch Verminderung der Qualitäts- und Ressourcenüberwachung, durch billige statt beste Aufbereitung, durch weniger Kontrollmechanismen. Weiter lässt sich in diesen Bereichen durch Abbau von Personal der betriebliche Aufwand senken.

Da die Qualitätssicherung in der Schweiz aufgrund Artikel 11 der Hygieneverordnung in Selbstkontrolle der Wasserversorgungsunternehmen erfolgt (Artikel 23 Lebensmittelgesetz), bleibt ein beträchtlicher Ermessensspielraum für den Betreiber, der bei vorherrschendem Kosten-Nutzen-Erwägungen voll ausgeschöpft werden könnte.

Eine klassische Aufgabe der Wasserwerke und ihrer Verbände ist die vorausschauende Verteidigung des Gutes Trinkwasser gegen Schadstoffe. Wasserversorger gehören zu den wichtigsten gesellschaftlichen Akteuren, wenn es um den Schutz der Vorkommen geht und darum, unerwünschte Stoffe, z. B. bestimmte Pestizide, vom Markt zu nehmen. Mit einer Änderung der Grundphilosophie in der Wasserwirtschaft hin zur kommerziellen Herstellung des Produkts Trinkwasser könnte diese Stimme verstummen. Jedenfalls sind die Wasserwerksverbände aus Frankreich und Grossbritannien seit Jahren im Gewässerschutz wesentlich weniger aktiv als etwa die deutschen oder niederländischen Verbände.

4.3 Versorgungssicherheit (Rohrnetz/Anlagenpflege)

Welche Aktivitäten zum Erhalt der Wasser- und Abwasserinfrastruktur erforderlich sind, ist zunächst eine rein fachlich-technische Entscheidung. Der zu leistende Aufwand ergibt sich zwingend aus der Art der gewählten Systeme, und kann aktuell kaum mehr beeinflusst werden. Mit anderen Worten: Wenn der Erhalt eines Rohrnetzes oder anderer Versorgungsanlagen technisch und finanziell aufwändig ist, so liegen die Ursachen dafür in der Vergangenheit, nämlich der ursprünglichen Planung und Erstellung des Systems. So können etwa schlecht geplante oder aus

minderwertigen Materialien erstellte Wasserversorgungssysteme über Jahrzehnte hohe Kosten verursachen.

Ökonomische Aspekte sind den technischen Erfordernissen klar untergeordnet. Sie kommen nur insofern zum Tragen, als es gilt, die notwendigen Arbeiten möglichst preisgünstig vorzunehmen. Um den langfristigen Erhalt und die Zuverlässigkeit der Trinkwasserversorgung und der Abwasserbeseitigung zu garantieren, sind regelmässige Reparaturen und Erneuerungen der Anlagen unerlässlich. Werden sie nicht ausgeführt, ist der Bestand des Systems gefährdet. Erschwerend kommt hinzu, dass die erforderlichen Investitionen öffentlich schwer vermittelbar und daher politisch nicht opportun sind, da der momentane Nutzen kaum sichtbar gemacht werden kann.

Wie das Beispiel des vollprivatisierten Wasser- und Abwassersektors in England und Wales zeigt, ist eine rein kommerzielle Herangehensweise beim Erhalt der Infrastruktur hinderlich. Die Erhaltungs- und Erneuerungsinvestitionen sind der weitaus grösste Kostenfaktor im Wassersektor. In der Schweiz werden von den Fr. 600 Millionen jährlichen Investitionen im Wassersektor zwei Drittel für die Instandhaltung unterirdischer Infrastruktur aufgewendet. Wer Gewinne erzielen muss, wird versuchen, vor allem bei diesem Posten Kosten zu senken. Dies ist kurzfristig unbemerkt und ohne Imageschaden möglich, da die aus einer solchen Unterfinanzierung resultierenden Schäden sich erst nach Jahren oder Jahrzehnten zeigen.

Nach der Privatisierung des Wasser- und Abwassersektors in England und Wales im Jahre 1989 schütteten die Unternehmen an ihre Aktionäre in nur acht Jahren Dividenden in Höhe von über 6 Milliarden Euro aus. Nach Analysen der staatlichen Aufsichtsbehörde OFWAT wurden diese riesigen Überschüsse vor allem durch ein Herunterfahren der Investitionen in Rohrnetze, Wasserwerke und Kanalnetze erwirtschaftet. Yorkshire Water hatte 1989 angekündigt, 380 Kilometer Abwasserkanal zu sanieren, 82 Kilometer davon „sofort“. Bis 1995 waren 17 Kilometer, 1999 ganze 65 Kilometer fertig gestellt. Ganz offenbar stand nicht mehr der im Wassersektor alles entscheidende langfristige Erhalt der Anlagen – die Basis von Versorgungssicherheit und Qualität – im Vordergrund der unternehmerischen Überlegungen, sondern in erster Linie die Interessen der Aktionäre. Da Wasser- und Abwasserverluste im Unterschied zur Reparatur des Netzes aktuell nur wenig Kosten verursachen, scheint vielen englischen Wassermanagern ein Schwund von 40 Prozent als durchaus vertretbar. Die Verschwendung wertvollen Trinkwassers kommt in dieser Rechnung ebenso wenig vor wie die Verschmutzung des Grundwassers durch versickerndes Abwasser.

4.4 Wassersparen, alternative Sanitärkonzepte, ortsnahe Versorgung

Die hohen Fixkosten im Wassersektor (65 bis 85 Prozent) bringen mit sich, dass die Kosten des Unternehmens nur wenig von der verbrauchten Wassermenge beeinflusst werden. Mit anderen Worten: Die einfachste Möglichkeit, Gewinne zu machen, ist eine Erhöhung des Wasserverbrauchs.

Wassersparempfehlungen wie etwa auf der Website des Schweizerischen Vereins des Gas- und Wasserfachs SVGW¹¹ sind von kommerziell agierenden Unternehmen kaum zu erwarten. In Berlin kam es kurz nach der Teilprivatisierung der Wasserbetriebe zu einem umstrittenen Aufruf, doch lustvoll und nicht zu sparsam mit dem Wasser umzugehen. Gleichzeitig leidet Berlin unter einem chronischen systemischen Wassermangel.

Jeder nicht aus den Gewässern entnommene Liter Wasser ist ein Liter für intakte Ökosysteme. Dies gilt auch in einem wasserreichen Land wie der Schweiz, wo kaum zwei Prozent des natür-

¹¹ www.svgw.ch

lichen Wasserdargebots genutzt werden. Nicht zuletzt lassen sich durch einen bewussten und sparsamen Umgang mit Wasser zukünftig (bei einer Sanierung der Rohrleitungen) die Netzkapazitäten reduzieren und so Kosten senken. Solch langfristige Kostensenkungsstrategien gehören nicht zum Repertoire der internationalen Wasserkonzerne.

Ebenfalls stark kostendämpfend würde sich die Trennung von Abwasserteilströmen auswirken. Ansätze dazu werden an verschiedenen Universitäten (unter anderem der schweizerischen EA-WAG) verfolgt und dürften in absehbarer Zeit die Abwasserinfrastruktur sowie die Abwasserreinigung wesentlich vereinfachen. Es ist bisher kein Fall bekannt, in dem ein privates Wasserunternehmen solche Ansätze unterstützt hätte.

Die ortsnahe Versorgung, eines der Grundprinzipien der hiesigen Wasserwirtschaft, wird aus rein ökonomischen Überlegungen von privaten Wasserkonzernen abgelehnt. Für sie diktieren Skaleneffekte eine möglichst starke Zentralisierung der Wasserentnahmen, d. h. lokale kleine Vorkommen werden aufgegeben und ergiebige Vorkommen, meist qualitativ schlechteres Oberflächenwasser, grossflächig verteilt. Dieser Umstieg ist ein besonders eklatantes Beispiel für den ökologisch, gesundheitspolitisch und sozial bedenklichen Paradigmenwechsel, der der Wasserwirtschaft bei einseitig kommerzieller Ausrichtung durch Privatisierungen droht.

4.5 Preise

Auf lange Sicht ist es unwahrscheinlich, dass ein hochkomplexes technisches System wie die Siedlungswasserwirtschaft zu wesentlich niedrigeren Kosten betrieben werden kann als es heute der Fall ist. „Selbst noch so zweckmässige Organisationsformen, noch so wirtschaftliche Anlagen oder eine noch so effiziente Betriebsführung werden die Kosten und Preise nicht purzeln lassen.“¹²

Die bei privater Betriebsführung gelegentlich in Aussicht gestellten Kostensenkungen gehen grössten Teils auf die Streichung von Kosten der für die Zuverlässigkeit notwendigen technischen Redundanz zurück. Dadurch können die Wasserpreise nach einer Privatisierung vorübergehend leicht sinken, allerdings mit der Konsequenz, dass sich die fehlenden Investitionen mittelfristig bemerkbar machen – entweder als effektive Probleme mit der Qualität der Trinkwasserversorgung oder langfristig als gesamtgesellschaftliche Kosten für die (vernachlässigte) Reparatur oder den Ausbau der Infrastruktur.

In England und Wales konnte nach der Privatisierung im Jahre 1989 von Preissenkungen allerdings keine Rede sein. Die Preise für Wasser und Abwasser stiegen massiv, im Durchschnitt verdoppelten sie sich zwischen 1989 und 1999 von jährlich 120 Pfund pro Haushalt auf 242 Pfund. Selbst inflationsbereinigt bedeutet dies eine Verteuerung um 46 Prozent.

Die Preisstatistiken für Frankreichs Wasserversorgung zeigen ebenfalls keinen Preisvorteil für die Konsumenten bei privatem Betrieb. Im Gegenteil: Die kommunalen Wasserpreise sind sogar etwas günstiger als die von Vivendi, Suez und SAUR (siehe Tabelle 1).

¹² Francis Berdat: Ein Finanzierungsmodell für Wasserversorgungen. Kommunalmagazin 3/1999.

Tabelle 1:

Wasserpreise in Frankreich bei kommunaler Versorgung, Konzession und öffentlich-privaten Joint Ventures, 1994-1999 (Durchschnittspreise für Trinkwasser und Abwasser bei einem Jahresverbrauch von 120 m³ in französischen Francs, Quelle: DGCCRF¹³)

Management		1994	1995	1996	1997	1998	1999
Öffentlich	Kommunal/Regiebetrieb	1.489	1.621	1.716	1.803	1.848	1.841
Privat	Konzession/privatwirtschaftlich	1.784	1.908	1.993	2.050	2.100	2.100
PPP	öffentlich-privates Joint Venture	1.734	1.812	1.963	2.014	2.076	2.101
Durchschnitt		1.689	1.799	1.910	1.974	2.015	2.049

¹³ DGCCRF (Direction générale de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes); veröffentlicht in "la Réforme de la politique de l'eau" Conseil Economique et Social ; Journal officiel de la République Française 2000 No. 14 ; November 2000.

5 Fazit: Grundlagen für eine gemeinwohlorientierte und nachhaltige Wasserwirtschaft

Aus Sicht der Umweltorganisationen und der Konsumenten stellt sich als Erstes die Frage nach der Zweckmässigkeit einer Privatisierung der Wasserwirtschaft in der Schweiz. Die Anforderungen an Qualität, Umweltschutz, Preise, Versorgungssicherheit, langfristigen Erhalt und Verbesserung der Infrastruktur werden in der Schweiz von der überwiegenden Mehrheit der für Trinkwasserversorgung und Abwasserbeseitigung verantwortlichen öffentlichen Unternehmen erfüllt. Das Trinkwasser ist praktisch überall von einwandfreier Qualität, und der hohe Standard der Abwasserreinigung hat massgeblich zur Sanierung der schweizerischen Flüsse und Seen beigetragen.

Wirtschaftliche Effizienz ist natürlich auch im Wassersektor ein wichtiges Kriterium, allerdings nicht das alle anderen Aspekte dominierende. Preissenkungen wie im Telekommunikations- und Strombereich – darüber herrscht Einigkeit – sind bei Wasser und Abwasser wegen der hohen Fixkosten für Netze und Anlagen nicht möglich, nicht einmal bei einseitiger Konzentration auf wirtschaftliche Effizienzkriterien.

Unter diesen Bedingungen – solide Leistungsbilanz der öffentlichen Unternehmen und fehlendes Potential zur Verbilligung von Wasser und Abwasser für Konsumenten und Wirtschaft – scheinen radikale strukturelle Eingriffe in den Wassersektor der Schweiz nicht zweckmässig.

Grundanforderungen an die Wasserwirtschaft

Das Gute ist der Feind des Besseren. Deshalb sollte trotz der guten Leistungsbilanz eine strategische Anpassung der gesetzlichen Rahmenbedingungen zur Sicherung und Verbesserung der in der Schweiz erreichten Standards angestrebt werden. Die untenstehenden Prüfpunkte sind als mittelfristige Zielbestimmung für die Schweizer Wasserwirtschaft zu verstehen. Nicht alle Ziele müssen gesetzlich vorgeschrieben werden, denn der hohe Grad an Selbstverantwortung in der Schweizer Wasserwirtschaft hat sich gut bewährt – die heutigen hohen Standards sind in erster Linie Resultat der inneren Gestaltungs- und Kontrollkräfte der hiesigen öffentlichen Wasserwirtschaft und nicht durch Gesetze erzwungen. Einer Strangulierung durch überbordende gesetzliche Regelungen sollte daher vermieden werden.

Umwelt

Die Umweltbilanz von Wasser- und Abwasserunternehmen umfasst naturgemäss mehr als die Optimierung innerbetrieblicher Abläufe wie etwa Energie- und Ressourcenverbrauch. Die Aktivitäten im Wassersektor greifen weit in die Umwelt hinaus, indem die als Trinkwasserressource oder als Rezipient für Abwasser genutzten Gewässer stark beeinflusst werden. Die Beeinträchtigung der Gewässer sollte dabei so gering wie möglich gehalten werden.

Das bedeutet unter anderem:

- Schonende Entnahme von Wasser aus der natürlichen Umwelt, gegebenenfalls Verzicht auf Entnahmen aus empfindlichen Gewässerökosystemen, ökologisch vertretbare Restwassermengen
- Minimierung der Entnahmen durch Anreize zu effizienter Nutzung (Demand management) in Haushalten, Handel und Industrie

- Eigenständige Initiativen zum vorsorgenden Schutz der genutzten Ressourcen, in Kooperation mit den staatlichen Gewässerschutzbehörden
- Politischer Einsatz für strengen Gewässerschutz und die vorsorgliche Fernhaltung von Problemchemikalien vom Wasserkreislauf
- Anwendung der besten verfügbaren Technologien zur Abwasserreinigung, bei besonders empfindlichen Gewässern darüber hinaus gehend
- Verminderung der Leitungsverluste (Wasser und Abwasser), wodurch einerseits die Entnahmen aus den natürlichen Vorkommen verringert werden, andererseits der Eintrag von Schadstoffen aus der Kanalisation in das Grundwasser minimiert wird
- Prüfung und gegebenenfalls Einsatz innovativer Wassertechnologie zur Verminderung von Umweltbelastungen (Grauwasserrecycling, Trennung von Abwasserteilströmen, Regenwassernutzung, Wasserspararmaturen); dabei ist stets auch die ökonomische Gesamtbilanz zu berücksichtigen

Qualität

Es sollte selbstverständlich sein und bleiben, dass in einem derart mit hervorragenden Wasservorkommen gesegneten Land wie der Schweiz das Trinkwasser stets höchsten Ansprüchen genügt. Grundsätzlich bedeutet dies Versorgung mit dem besten lokal verfügbaren Wasser, nur in Ausnahmen sollten Fernversorgungen eingerichtet werden. Belastete Vorkommen sollten nicht aufgegeben, sondern saniert und anschliessend wieder in die Versorgung integriert werden.

Der Schutz der Vorkommen beinhaltet besonders bei Seen und Grundwasser, die sich nur langsam erneuern und reinigen, langfristig vorausschauende Strategien. Dazu müssen die Nutzer und potentiellen Verschmutzer in die Schutzstrategien eingebunden werden, vor allem die Landwirtschaft oder andere Verursacher flächenhafter Einträge (Verkehr, Kraftwerke). Öffentliche Versorger sind für diese Aufgabe aus unserer Sicht aufgrund ihrer starken Verbindung mit der Politik besser gerüstet als Privatunternehmen.

Zur Sicherung einer dauerhaft hohen Trinkwasserqualität gehört ein umfassendes Qualitätsmonitoring in und um die genutzten Ressourcen herum. Um einen adäquaten Schutz zu bieten, gehen viele öffentliche Wasserversorger bei der Qualitätsüberwachung über die staatlich vorgeschriebenen Mindestanforderungen hinaus.

Wesentliche Elemente eines optimalen Qualitätsmanagements sind:

- Nutzung der besten verfügbaren Vorkommen sowie deren vorbeugender Schutz vor Übernutzung und Verschmutzung
- Vorrang für die Versorgung aus lokalen Vorkommen
- Engmaschiges Monitoring der Wasserqualität in den Vorkommen und im Verteilnetz
- Aktive Information der Bevölkerung über aktuelle und absehbare Gefährdungen des Trinkwassers
- Hinreichende Investitionen in den Unterhalt und die Pflege der Infrastruktur

- Wo Aufbereitung nötig ist (z. B. Seewasser), Anwendung modernster Verfahren zur Minimierung der Restbelastung im Trinkwasser

Adäquate Preise

Die Preisgestaltung im Wassersektor ist aufgrund der überaus hohen Fixkosten oft schwierig zu vermitteln, und auch im politischen Raum wenig beliebt. Entscheidend ist, dass die Gesamtkosten nur wenig von der gelieferten Wassermenge beeinflusst werden, sondern vor allem vom Unterhalt der Infrastruktur und dem dafür erforderlichen Personalaufwand. Die Preisgestaltung muss sehr langfristig voraus geplant werden, weit jenseits von Wahlperioden (und erst recht jenseits von privatwirtschaftlichen Finanzplänen).

Folgende Grundkriterien sollten mindestens beachtet werden:

- Sicherung sozialer Preise durch Anschlusszwang und Gleichbehandlungsgrundsatz: unabhängig vom tatsächlichen physischen Aufwand für die Versorgung zahlen alle Verbraucher für die gleiche Leistung den gleichen Preis;
- Die Preise sollten den tatsächlichen Gesamtaufwand für die Versorgung bzw. Entsorgung decken;
- Nur in Ausnahmefällen sollten besondere Belastungen (wie der politische gewollte Ausbau der Abwasserreinigungsanlagen in den 80er und 90er Jahren) über staatliche Subventionen mitfinanziert werden;
- Umweltkosten (Ressourcenkosten, z. B. eine Grundwasserentnahmegebühr) sollten in den Preisen enthalten sein; dieser Aufschlag sollte bei Verbrauch über das übliche Mass hinaus stark ansteigen (Vielverbraucheraufschlag);
- Degressive Tarife mit Mengenrabatt für Grossverbraucher sind ein falsches Signal;
- Stetiges Bemühen um Senkung des Gesamtaufwands (und damit der Kosten) durch verbesserte Technik, Materialien, Prozessführung;
- Kosteneffizienz niemals zu Lasten von Qualitätsstandards.

Versorgungssicherheit

Die Bürger haben einen Anspruch darauf, dass ihre gewählten Vertreter alles unternehmen, um die Wasserversorgung und die Abwasserbeseitigung dauerhaft, zuverlässig und ohne Unterbrechungen zu gewährleisten. Dazu sind die Gemeinden per Gesetz verpflichtet, die Endverantwortung für den Wassersektor bleibt stets bei den Kommunen – auch nach der Übertragung der Aufgabe an Privatunternehmen.

Voraussetzung zur Erfüllung dieser Aufgabe ist:

- Langfristige Sicherung der Finanzierung der wasserwirtschaftlichen Systeme

- Sicherung öffentlichen und demokratischen Einflusses auf strategische Weichenstellungen des Wasserunternehmens
- Strikte organisatorische und finanzielle Trennung geschäftlicher Engagements ausserhalb der lokalen Wasserwirtschaft
- Bereitstellung einer adäquaten Notwasserversorgung

Effizienz neu definieren

Die Wasserwirtschaft ist aufgrund ihrer besonderen Bedingungen (Abhängigkeit der Verbraucher, hohe Fixkosten, Verschränkung mit Gesundheits- und Umweltschutz) für ein Engagement privater Unternehmen wenig geeignet. Gewinne können hier praktisch nur durch überhöhte Preise erzielt werden, oder durch ein Geschäftsgebaren, das auf die Absenkung von Standards setzt und so dem Gemeinwohl widerspricht. Aus diesem Grund hat das einzige Land, das eine wirklich umfassende öffentliche Diskussion über die Privatisierung der Wassersektors geführt hat, die Niederlande, sich per Gesetz für einen Verbleib von Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung in öffentlicher Verantwortung ausgesprochen (siehe Kapitel 2.5).

Der Effizienzbegriff sollte in der Wasserwirtschaft neu definiert werden und sich am Gemeinwohl orientieren. Eine solche Neudefinition muss unter anderem anhand der vorstehenden Prüfpunkte optimiert werden statt – wie von Privatisierungsbefürwortern propagiert – allein anhand von Kosten-Nutzen-Erwägungen.

Vieles spricht dafür, dass eine so definierte Effizienz am besten unter öffentlicher demokratischer Kontrolle und durch Optimierung und Stärkung der in der Schweiz bewährten wasserwirtschaftlichen Praxis zu erreichen ist. Der Sonderfall Wasserwirtschaft ist aus gesamtgesellschaftlicher Sicht für Privatisierungsexperimente denkbar schlecht geeignet.

Schliesslich wäre es hilfreich, wenn sich auch die in der Schweiz für die Wasserwirtschaft Verantwortlichen auf ihre ursprüngliche Rolle zurückbesinnen würden: sie sind Dienstleister im Auftrag des Gemeinwohls, nicht Gewerbetreibende und Unternehmer.