

## Die Wasserwirtschaft im BDEW

BDEW  
Bundesverband der Energie- und  
Wasserwirtschaft e. V.  
Geschäftsbereich Wasser/Abwasser

Reinhardtstraße 32  
10117 Berlin  
Tel. 030 300199-1213  
Fax 030 300199-3213  
info@bdew.de  
www.bdew.de



## BDEW-Wasserprogramm

## Inhalt

Die Wasserprogrammatik 2008	Seite 4
<b>I.</b> Qualität, Nachhaltigkeit, Sicherheit bei Ver- und Entsorgung: Erhalt des hohen Qualitätsniveaus für Trinkwasser und die Abwasserentsorgung	Seite 6
<b>II.</b> Preise und Gebühren: Wasser- und Abwasserpreise verursachungsgerechter gestalten	Seite 8
<b>III.</b> Nationale Ordnungspolitik: Modernisierung von innen und Transparenz nach außen	Seite 10
<b>IV.</b> EU-Ordnungspolitik: Gewährleistung der Entscheidungsfreiheit der EU-Mitgliedstaaten über das »Ob« und »Wie« der Leistungen der Daseinsvorsorge und Souveränität der Kommunen über die Organisation sowie Gestaltung der Wasserver- und Abwasserent- sorgung	Seite 12

## Die Wasserprogrammatische 2008

Mit der Gründung des BDEW hat die Wasserwirtschaft in Deutschland eine kraftvolle Stimme. Wir nehmen dies zum Anlass, die bisherige Wasserprogrammatische des BGW aus dem Jahr 2005 zu erneuern. Die Wasserprogrammatische 2008 dokumentiert die dynamische Entwicklung von Status und Zielen der deutschen Wasserwirtschaft. Sie ist zukunftsorientiert und wird durch Folgeversionen fortgesetzt.

### An wen richtet sich die Wasserprogrammatische?

An Entscheidungsträger in den Bundesländern, auf Bundesebene und in Europa.

### Auf welche Situation trifft sie?

In Deutschland haben sich Parlament und Regierung für eine Modernisierung des Ordnungsrahmens entschieden. Denn die Politik hat erkannt, dass eine Liberalisierung des Wassermarktes aus wirtschaftlichen, aber auch aus technischen, ökologischen und hygienischen Gründen nicht sinnvoll ist. Auch das Europäische Parlament hat sich 2004 entsprechend geäußert. Auf EU-Ebene findet derzeit die Wettbewerbsdiskussion statt. Die Stichworte lauten: die Diskussion über die Daseinsvorsorge, die Frage neuer europaweiter Ausschreibungspflichten, der Ruf Brüssels nach mehr Wettbewerb.

Dennoch: »Wasser ist keine übliche Handelsware, sondern ein ererbtes Gut, das geschützt, verteidigt und entsprechend behandelt werden muss« (Nr. 1 der Erwägungsgründe der Wasser-Rahmenrichtlinie, 2000/60/EG). Wasser ist ein regeneratives Gut, das im natürlichen Kreislauf nicht verbraucht, sondern gebraucht wird. Für diese Grundsätze steht diese Programmatische.

### Der BDEW: Programmatische und Verantwortung

Die Wasserbranche im BDEW nimmt die Interessen aller Wasserversorgungsunternehmen und Abwasserentsorgungsunternehmen im Verband wahr – auf Landesebene wie national und europäisch. Die Mitgliedsunternehmen haben alle Rechtsformen und Größen, sie sind öffentlich-rechtlicher wie privatrechtlicher Natur, große wie kleine Unternehmen, mit Verantwortung für Trinkwasserversorgung und/oder Abwasserentsorgung.

Die deutsche Wasserwirtschaft erfüllt dabei fünf besondere Leistungsmerkmale:

- ▶ langfristige Sicherheit der Ver- und Entsorgung,
- ▶ hohe Trinkwasserqualität und hohe Abwasserentsorgungsstandards,
- ▶ hohe Kundenzufriedenheit,
- ▶ nachhaltiger Umgang mit den Wasserressourcen und
- ▶ wirtschaftliche Effizienz.

Im »Branchenbild der deutschen Wasserwirtschaft« werden diese und andere wesentliche Informationen regelmäßig – zuletzt 2008, davon 2005 – dokumentiert und fortgeschrieben.

Die ehrenamtlichen und hauptamtlichen Strukturen stellen sicher, dass den spezifischen Interessen der Wasserwirtschaft im BDEW Rechnung getragen wird. Der *Trinkwasserbereich* ist in höherem Maß von privatrechtlichen Organisationsformen geprägt als der *Abwasserbereich*, wo die öffentlich-rechtlichen Unternehmen klar überwiegen. Die Wasserwirtschaft

im BDEW spiegelt so die strukturelle Vielfalt der deutschen Wasserwirtschaft in ihrer ganzen Breite wider und bezieht dennoch in nahezu allen Fragen eine gemeinsame Position. Abweichende Auffassungen bestehen lediglich bei zwei Themen (der Steuerfrage Abwasser sowie der befreienden Übertragung der Ver- und Entsorgungspflicht), und diese sind im Text dargestellt.

Alle Unternehmen haben ein großes gemeinsames Ziel: die hohe Qualität und Zuverlässigkeit der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung unter wirtschaftlichen und ökologischen Gesichtspunkten zu erhalten.

## I. Qualität, Nachhaltigkeit, Sicherheit bei Ver- und Entsorgung: Erhalt des hohen Qualitätsniveaus für Trinkwasser und die Abwasserentsorgung

### 1. Gleiche Spielregeln bei Umweltstandards:

Das Ziel der EU-Wasserrahmenrichtlinie ist, in Europa einen einheitlich definierten guten Zustand der Gewässer zu erreichen. Nationale Sonderwege sind zu vermeiden, vielmehr ist das Umweltrecht der Europäischen Union in jedem Mitgliedstaat gleichermaßen konsequent umzusetzen. Die EU-Kommission muss auf diese Umsetzung drängen.

**2. Investitionen für Generationen:** Bei der Daseinsvorsorge für die Menschen hat die Wasserwirtschaft eine besondere Stellung, sie trägt dafür Verantwortung über Generationen hinweg. Entsprechend langlebig sind die Anlagen der Trinkwasserver- und der Abwasserentsorgung konzipiert. Um sie bauen, erhalten und betreiben zu können, benötigen die Unternehmen Sicherheit für ihre Investitionen, auch im Rahmen eines Umweltgesetzbuches.

**3. Schadstoffe, Verursacher und Kosten:** Die Gewässer zu schützen, ist vordringlich Staatsaufgabe. Die Wasserressourcen sind vor allem durch Nitrat und Pflanzenschutzmittel belastet. Weder die EU-Nitratrichtlinie noch die deutsche Düngeverordnung haben den Nitratgehalt spürbar reduziert. Ausdrücklich unerwünscht sind naturfremde, schwer oder gar nicht abbaubare Stoffe. Denn diese Stoffe zu entfernen, kostet die Ver- und Entsorgungsunternehmen Geld – und damit die Bürger. Stoffe, die

andere in die Umwelt einbringen, finden wir im Rohwasser wieder – seien es Medikamente, Körperpflegemittel, Dünger. Deshalb sind hier die Hersteller in der Pflicht, nicht die Wasser- und Abwasserwerke. Die EU-Wasserrahmenrichtlinie bestimmt, dass die Verschmutzer die von ihnen verursachten Kosten zu tragen haben. Generell gilt: Vorsorgen ist besser als Reparatur. Vorsorgender Gewässerschutz heißt, für die künftigen Generationen zu handeln.

**4. Landwirtschaft:** Gülle, Mineraldünger, Klärschlamm und Rückstände aus Biogasanlagen müssen künftig gleich bewertet werden, um Gewässer und Boden zu schützen. Bewertung und Kontrolle brauchen einheitliche Maßstäbe, vorzugsweise gekoppelt mit einem Qualitätssicherungs- oder Gütesystem für alle Düngemittel und ausgebrachten Biogasanlagen-Rückstände. Anzustreben sind regionale, überschaubare Stoffkreisläufe, die regelmäßig kontrolliert und überwacht werden. Unbedenkliche Klärschlämme kann die Landwirtschaft verwerten. Ausgleichsleistungen an die Landwirte sind erfolgsorientiert an den erreichten nachhaltigen Verbesserungen der Wassergüte auszurichten.

**5. Regionen und Klimawandel:** Im Gegensatz zu vielen anderen Ländern der EU ist Deutschland insgesamt ein wasserreiches Land, so dass auch in Zukunft die Versorgung der Bevölkerung sichergestellt werden kann. Die Auswirkungen des Klimawandels, wie Starkregenereignisse, betreffen die Unternehmen der deutschen Wasserwirtschaft regional unterschiedlich. Daher sind Anpassungsstrategien regional oder lokal zu entwickeln. Dabei sind sowohl die Menge als auch die Güte der Wasserressourcen zu sichern. Die regional aufgestellte Wasserwirtschaft in Deutschland gewährleistet hierbei zielgerichtete Maßnahmen vor Ort.

**6. Vorrang für Trinkwasser:** Die deutschen Wasserversorgungsunternehmen liefern Trinkwasser als Lebensmittel. Ein wichtiges Instrument zum Schutz der Rohwasserressourcen sind die Wasserschutzgebiete. Es gibt Nutzungskonflikte, z. B. mit der Land- und Forstwirtschaft. Hier sind die Wasserrechte für die Wasserversorgung langfristig zu sichern. Die Trinkwasserverversorgung ist eine der Kernaufgaben der öffentlichen Daseinsvorsorge. Sie muss Vorrang haben, der auch rechtlich verankert ist und tatsächlich durchgesetzt wird.

**7. Technik, Normen und Regelungen:** Der Standard in der Trinkwasserver- und Abwasserentsorgung ist in Deutschland sehr hoch. Bei der Einführung neuer Technologien sollten Wirtschaftlichkeit und Effizienz im Vordergrund stehen. Die deutsche Wasserwirtschaft nimmt die Gesetzgebung in Eigenverantwortung und mit technisch-wissenschaftlichen Organisationen wie DVGW, DWA und DIN wahr. Zugleich wird der Staat so von Aufgaben der Gesetzgebung entlastet. Daher sind praxisnahe Lösungen festzuschreiben, weil sie langfristig technisch wie wirtschaftlich sinnvoll sind. Diesen Lösungen verdankt die deutsche Wasserwirtschaft ihren europäisch und international erreichten Spitzenplatz.

## II. Preise und Gebühren: Wasser- und Abwasserpreise verursachungsgerechter gestalten

**1. Kostenorientierte Strukturen:** In der Wasser- und Abwasserentsorgung in Deutschland ist das Kostendeckungsprinzip Realität. Die Einbeziehung aller Kosten ist wirtschaftliche Grundlage für eine nachhaltige Ver- und Entsorgung. Kostendeckung stellt die Eigenständigkeit der Branche sicher, sie ist eine Voraussetzung für objektive europaweite Wasserpreisvergleiche. Die Europäische Union muss das Kostendeckungsprinzip in den Mitgliedstaaten konsequent durchsetzen.

**2. Preisstrukturen umkehren:** Viele technische Anlagen sind nötig, um Menschen, Industrie und Landwirtschaft mit Wasser zu versorgen und ihr Abwasser zu entsorgen. Darum ist der Anteil der Fixkosten besonders hoch im Vergleich zu den variablen Kosten. Jedoch: In der Zusammensetzung der Wasser- und Abwasserpreise spiegelt sich das derzeit nicht wider. Deshalb müssen die Preisstrukturen vom Kopf auf die Füße gestellt werden: mit stärker gewichteten Grundpreisen, etwa durch eine Anhebung der Grundpreise bei gleichzeitiger Absenkung des Mengenpreises. Die Preisstruktur für Trink- und Abwasser muss sich an der Kostenstruktur der jeweiligen Ver- und Entsorgungsunternehmen ausrichten.

**3. Kontrolle:** Preise und Gebühren unterliegen gesetzlichen Regelungen sowie mehrfacher Kontrolle. Die rechtliche Überprüfung findet bei kommunalen Unternehmen durch die Kommunalaufsicht statt. Der Kunde kann eine Überprüfung der Gebühren (öffentlich-rechtliche Entgelte) oder Preise durch Zivil- oder Verwaltungsgerichte verfolgen. Versorgungsunternehmen, die ihre Leistungen direkt mit dem Verbraucher über Preise abrechnen (privatrechtliche Entgelte), unterliegen in jedem Fall der Aufsicht durch die Kartellämter. Die vorhandenen Kontrollinstrumente sind umfassend und ausreichend.

**4. Vergleichbare Leistungsparameter:** Beim nationalen und europäischen Vergleich der Wasserpreise und Abwassergebühren in Europa müssen Qualität, Versorgungssicherheit, Kundenzufriedenheit und Nachhaltigkeit, staatliche Zuschüsse und Steuerniveaus eine stärkere Berücksichtigung als bisher finden. Mit der VEWA-Studie (Vergleich Europäischer Wasser- und Abwasserpreise, 2006), bei der die deutsche Wasserwirtschaft sehr gut abschnitt, ist hierfür eine Methode entwickelt worden. Nicht seriös ist es, wenn bei nationalen und europäischen Vergleichen als einziger Parameter die Kubikmeterpreise verglichen werden, da dies wichtige Unterschiede wie Qualität, die pro Kopf bereitzustellende Wassermenge und regionale Gegebenheiten außer Acht lässt.

**5. Abgaben und Verursacherprinzip:** Der Wassercent, Wasserentnahmeentgelte und andere Wassersteuern widersprechen in einem wasserreichen Land dem Verursacherprinzip und sind deshalb abzuschaffen. Die Lenkungswirkung dieser Abgaben ist nicht ersichtlich. Solange diese Abgaben noch erhoben werden, müssen die hierdurch eingenommenen Mittel zweckgebunden zum Gewässerschutz eingesetzt werden. Wo keine Zweckbindungen gesetzlich fixiert sind, sind diese herzustellen. Ausgleichsleistungen sind erfolgsorientiert an den erreichten nachhaltigen Verbesserungen der Wassergüte auszurichten. Eine sachfremde Verwendung der Gelder stellt eine Extrasteuer ohne Rechtfertigung dar. Zudem leisten beim Umwelt- und Ressourcenschutz die Wasserver- und Abwasserentsorger in Deutschland einen überproportionalen Kostenbeitrag im Vergleich zu anderen Sektoren und zu anderen europäischen Ländern.

**6. Abwasserabgabe:** Die Abwasserabgabe hat ihre Lenkungswirkung verloren und ist deshalb abzuschaffen.

**7. Forstwirtschaft:** Wasserwirtschaft und Forstwirtschaft haben in Teilbereichen gemeinsame Interessen, denn beide sind jeweils auf den Schutz der natürlichen Ressourcen angewiesen. Ungerechtfertigt ist, wenn die Forstwirtschaft Leistungen zur Erreichung eigener Ziele als Ausgleichsforderungen bei der Wasserwirtschaft geltend macht. Mögliche Abgaben an den Forst erhöhen zwangsläufig die Wasserpreise.

### III. Nationale Ordnungspolitik: Modernisierung von innen und Transparenz nach außen

**1. Autonomie:** Bei allen Gesetzgebungsvorhaben ist die Entscheidungsfreiheit der Kommunen und Regionen über die Organisation der Aufgabenwahrnehmung in der Wasserwirtschaft zu wahren. Die Wasserwirtschaft im BDEW bekennt sich zur kommunalen Selbstverwaltung und zur Neutralität hinsichtlich der Eigentumsform. Die Bundesregierung muss sich in den Debatten und Entscheidungen über die europäische Ordnungspolitik für den Erhalt dieser Entscheidungsfreiheit einsetzen.

**2. Branchenbild:** Der BDEW berichtet mit anderen Verbänden seit 2005, zuletzt 2008 umfassend und freiwillig über den Leistungsstand der Branche mit dem »Branchenbild der deutschen Wasserwirtschaft«, zum Teil sogar im internationalen Vergleich. Fünf Indikatoren sind oberster Maßstab: Kundenzufriedenheit, langfristige Ver- und Entsorgungssicherheit, Qualität (hohe Trinkwasserqualität und Abwasserreinigungsstandards), Nachhaltigkeit und Wirtschaftlichkeit.

**3. Benchmarking:** Gemeinsam mit anderen Verbänden befürworten wir ein freiwilliges und vertrauliches Benchmarking. Ziel ist es, individuell für ausgewählte Unternehmensprozesse »vom Besten zu lernen«, Abläufe zu optimieren und Kosten zu senken – ohne dabei die Qualität der Leistung zu beeinträchtigen. Das Benchmarking wird nach professionellen internationalen Standards durchgeführt und fachlich begleitet. Wir empfehlen nicht nur unseren Mitgliedern die Teilnahme, sondern fördern auch die Umsetzung (Verbändeerklärungen 2003 und 2005), etwa in den Bundesländern mit einer Vielzahl von Projekten.

**4. Kapazitäten und Klimawandel:** Deutschland ist nahezu flächendeckend ein wasserreiches Land. Mit einer Wasserknappheit ist selbst durch den Klimawandel nicht zu rechnen. Hinzu kommt, dass der Wassergebrauch durch das Wassersparverhalten, den demografischen Wandel und veränderte industrielle Produktionsverfahren zurückgeht. Trotzdem müssen weiterhin Kapazitäten vorgehalten werden für kaum sinkende Spitzenabgaben. Das Wassersparziel ist in Deutschland erreicht. Eine Fortsetzung der Sparpolitik wird die Kosten erhöhen, z. B. durch vermehrtes Spülen der Leitungen.

**5. Örtlichkeitsprinzip:** Um effektives wasserwirtschaftliches Arbeiten an den Grenzen von Ver- und Entsorgungsgebieten auf Wunsch der betroffenen Gemeinden möglich zu machen und so Chancengleichheit herzustellen, ist eine Lockerung des Örtlichkeitsprinzips anzustreben. Dies gilt auch im Hinblick auf ein stärkeres internationales Engagement.

**6. Befreiende Aufgabenübertragung:** Während sich die öffentlich-rechtlichen Unternehmen gegen die befreiende Aufgabenübertragung der Wasserver- und Abwasserentsorgung durch die Kommunen aussprechen, votieren die privatwirtschaftlichen Unternehmen teilweise dafür.

**7. Kundenbeziehungen:** Das Verhältnis des Kunden zum Unternehmen sollte flexibel gestaltet werden können. Eine AEBAbwasserV (Verordnung über Allgemeine Entsorgungsbedingungen Abwasser) im Rahmen der hoheitlichen oder privaten Abwasserentsorgung sollte erlassen werden.

**8. Steuerfrage Abwasser:** Während die öffentlich-rechtlichen Unternehmen, die in der Abwasserentsorgung deutlich überwiegen, eine Besteuerung der Abwasserentsorgung ablehnen, wird diese von den privatwirtschaftlichen Unternehmen mehrheitlich befürwortet, jedoch nur beim ermäßigten Umsatzsteuersatz.

**9. Wasserbezug:** Die Entscheidung über die ortsnahe Wassergewinnung oder einen alternativen Wasserbezug oder eine Verbindung von beiden nach versorgungstechnischen, qualitativen und wirtschaftlichen Kriterien ist vom Wasserversorgungsunternehmen in Abstimmung mit den Genehmigungsbehörden selbst zu treffen.

**10. Kompetenzexport:** Wir unterstützen die Auslandsaktivitäten deutscher Trinkwasserver- und Abwasserentsorger. Deutsche Unternehmen verfügen über langjährige, praktische Erfahrung vor Ort in der Zusammenarbeit mit Kommunen, mit Administration und Governance-Strukturen. Wir unterstützen die engere Zusammenarbeit zwischen dem Wirtschafts-, Entwicklungs-, Umwelt- und Bildungsministerium und verstehen uns als Kooperations- und Ansprechpartner. Wir befürworten die German Water Partnership.

#### IV. EU-Ordnungspolitik: Gewährleistung der Entscheidungsfreiheit der EU-Mitgliedstaaten über das »Ob« und »Wie« der Leistungen der Daseinsvorsorge und Souveränität der Kommunen über die Organisation sowie Gestaltung der Wasserver- und Abwasserentsorgung

**1. Grundpfeiler EU-Wasserpolitik:** In einem Europa der Nationen müssen neue Regelungen der herausragenden Bedeutung folgender drei Faktoren Rechnung tragen: den unterschiedlichen natürlichen Voraussetzungen für die Wasserwirtschaft, der kommunalen Entscheidungshoheit und Selbstverwaltung und schließlich dem Gedanken der Subsidiarität.

**2. Konzessionen:** Schon heute sind beim Abschluss von Konzessionsverträgen das im EG-Vertrag verankerte Diskriminierungsverbot, das Transparenz- und Gleichbehandlungsgebot sowie das Gebot der Verhältnismäßigkeit und der gegenseitigen Anerkennung von Standards zu beachten. Aus diesem Grund sind darüber hinausgehende Bestimmungen für Konzessionsverträge nicht erforderlich.

**3. Öffentlich-private Partnerschaften:** Die derzeitige europäische Rechtslage bietet wenig Flexibilität für die Gründung, Gestaltung, Erweiterung und Fortführung von öffentlich-privaten Partnerschaften sowie bei Inhouse-Geschäften. Diese Flexibilität jedoch benötigt die Branche besonders im Sinne einer bürgernahen und kundenfreundlichen Erledigung ihrer Aufgaben.

**4. Kommunale Zusammenarbeit:** Wenn Kommunen untereinander zusammenarbeiten und gemeinsame Organisationsformen bilden, so sind dies Entscheidungen zur Organisation von Aufgaben. Es sind keine Beschaffungsvorgänge im Sinne des Vergaberechts und daher nicht ausschreibungspflichtig.

**5. Rolle der EU:** Kernfrage auf europäischer Ebene ist die Marktrelevanz. Soweit ein Mitgliedstaat für bestimmte Wasserdienstleistungen einen Markt schafft, gilt das Wettbewerbsrecht der EU. Dieses gilt auch, wenn Wasser oder Abwasser als »Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse« eingestuft wird, jedoch nicht bei der Einstufung als »Dienstleistung von allgemeinem Interesse«. Der Mitgliedstaat selbst entscheidet über die Einordnung, nicht Brüssel.

Die Wasserrahmenrichtlinie sagt deutlich: »Wasser ist keine übliche Handelsware...«. Innerhalb der Daseinsvorsorge unterscheiden sich deshalb die Wasserver- und Abwasserentsorgung in Vielem von den liberalisierten Wirtschaftsbereichen. Wasser ist in Deutschland Allgemeingut und in vielen anderen EU-Staaten auch. Wasser ist zudem das einzige netzgebundene Lebensmittel. Eine Liberalisierung – egal ob als Durchleitung von Wasser oder als Wettkampf um Ver- und Entsorgungsgebiete – steht im Widerspruch zu dieser Sonderrolle.

Daher ist das Protokoll zum Lissaboner Vertrag, das die Rolle der Mitgliedstaaten und der regionalen und lokalen Behörden im Bereich der Daseinsvorsorge stärkt, eindeutig zu begrüßen. Die mit dem Vertrag erfolgte Kompetenzerweiterung Brüssels für die Bereiche der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse muss sich an den Inhalten des Protokolls orientieren.

Auch eine europäische Rahmenrichtlinie zur Daseinsvorsorge würde nichts verbessern. Denn die Mitgliedstaaten stehen bei der Daseinsvorsorge an oberster Stelle, und nicht die Europäische Union. Die deutsche Wasserwirtschaft fordert die Bundesregierung und das Europäische Parlament auf, den bisherigen ordnungsrechtlichen Rahmen und die nationale Entscheidungsfreiheit zu verteidigen.

## Impressum

### Herausgeber

BDEW  
Bundesverband der Energie- und  
Wasserwirtschaft e. V.  
Geschäftsbereich Wasser/Abwasser

Reinhardtstraße 32  
10117 Berlin  
Tel. 030 300199-1213  
Fax 030 300199-3213  
info@bdew.de  
www.bdew.de