

„Kundenbilanz“ – Konzept für eine Transparenzinitiative in der Wasserwirtschaft

1. Ausgangslage

Die Wasserwirtschaft sieht sich derzeit einem erheblichen Veränderungsdruck gegenüber, der sich aus verschiedenen Quellen speist:

- Die vom Land Hessen angestoßenen Kartellrechtsverfahren stellen die Validität der derzeit praktizierten Kostenkalkulation in der Wasserversorgung in Frage. Die Unternehmen der Wasserwirtschaft äußern die Sorge, dass sie durch das Kartellrecht gezwungen werden könnten, ihre Preise zulasten von Qualität und langfristiger Versorgungssicherheit zu senken – was auch aus Verbrauchersicht abzulehnen wäre.
- Im Zuge der Debatte über überhöhte Energiepreise sind auch die Wasserpreise in die Kritik der Medien geraten. Im „Spiegel“ und auf der Energieplattform verivox sind Wasserpreisvergleiche veröffentlicht worden, die allerdings Aspekte wie Versorgungssicherheit, Qualität, naturräumliche Bedingungen und Siedlungsdichte nicht berücksichtigen.
- Die EU-Kommission beobachtet die Wasserwirtschaft seit langem kritisch und arbeitet an Konzepten für einen verpflichtenden Ausschreibungswettbewerb. Preisunterschiede und vermutete Ineffizienzen geben diesen Überlegungen Auftrieb. Ein obligatorischer Ausschreibungswettbewerb würde jedoch der kommunalen Verantwortung für die Wasserwirtschaft in Deutschland die Basis entziehen. Vermutlich würden sich mittelfristig oligopolistische Strukturen wie in Frankreich herausbilden.
- Eine andere Entwicklungsperspektive für die Wasserwirtschaft bestünde in der Einführung eines Regulierungsregimes ähnlich wie für die Energieversorgung und die Telekommunikationswirtschaft. Zumindest theoretisch könnten über ein solches Regulierungsregime auch Qualitätskriterien reguliert werden. Die Erfahrung aus den anderen Sektoren zeigt aber, dass Regulierung in erster Linie Preisregulierung ist. Wenn es ein bundeseinheitliches Regulierungsregime gäbe, wäre es außerdem schwierig, den lokalen Besonderheiten der Wasserversorgung ausreichend Rechnung zu tragen.

Zusammenfassend gerät die Wasserwirtschaft zunehmend unter Druck, ihre Preise zu rechtfertigen. Qualität und Versorgungssicherheit drohen darunter zu leiden, weil diese Merkmale anders als der Preis nicht offen zutage liegen.

2. Die Kundenbilanz: Ein Instrument für mehr Transparenz in der Wasserwirtschaft

Verbraucher und Wasserwirtschaft haben ein gemeinsames Interesse, dass Qualität und Versorgungssicherheit gewahrt bleiben. Der einzige Weg hierzu besteht darin, neben dem Preis auch Qualität und Versorgungssicherheit transparent zu machen. Das ist der Kerngedanke der „Kundenbilanz“: Die Kundenbilanz fasst in einigen Kennzahlen zusammen, was die Unternehmen der Wasserwirtschaft für die Verbraucher leisten – und zwar für jedes Unternehmen gesondert, so dass die Leistungen der Wasserwirtschaft für die Öffentlichkeit vergleichbar werden.

Die Kundenbilanz ist keine Verbraucherinformation vergleichbar der Lebensmittelkennzeichnung, denn anders als bei Lebensmitteln kann der Verbraucher kein anderes Wasserversorgungsunternehmen wählen. Die Kundenbilanz ist vielmehr ein verbraucher- und wirtschaftspolitisches Instrument. Preis und Leistungsstärke der wasserwirtschaftlichen Unternehmen sind politisch relevante Informationen für die Gemeindebürger. Über den Hebel der Kommunalpolitik schafft die Kundenbilanz Wettbewerb um Qualität und Effizienz. Dadurch werden wettbewerbspolitisch motivierte Eingriffe in die Wasserwirtschaft wie Ausschreibungswettbewerb und bundesweite Preisregulierung entbehrlich.

Die Kundenbilanz ist klar zu trennen von den Benchmarkingaktivitäten der Wasserunternehmen. Benchmarking dient dem „Lernen vom Besten“. Dafür ist ein geschützter Rahmen erforderlich, der durch Vertraulichkeit, Freiwilligkeit und Anonymität geschaffen wird. Das soll auch weiterhin so bleiben. Die Kundenbilanz verfolgt ein anderes Ziel, nämlich die Erfüllung einer Rechenschaftspflicht gegenüber der Öffentlichkeit. Hierzu kann auf Methoden und Kriterien zurückgegriffen werden, die im Rahmen des Benchmarking entwickelt worden sind. Die beiden Verfahren sind aber klar voneinander zu trennen, damit im Rahmen des Benchmarking auch weiterhin ein vertrauensvoller Erfahrungsaustausch möglich ist. Für die Kundenbilanz sollte überdies auch nur ein Kernbestand von Indikatoren und Kriterien genutzt werden, der für die Öffentlichkeit von Interesse ist.

3. Kriterien der Kundenbilanz

a) Preis

Erfasst werden soll der durchschnittliche Preis für einen durchschnittlichen Haushalt im Einzugsgebiet des Wasserversorgungs- /Abwasserentsorgungsunternehmens. Durch diese Erfassung müssten Unterschiede in der Preisberechnung (Gebühren/Beiträge) neutralisiert werden.

In den Preisvergleichen von verivox und Spiegel wurde jeweils auf eine durchschnittliche Verbrauchsmenge abgestellt (z.B. Vierpersonenhaushalt mit 125 l Verbrauch). Da die durchschnittlichen Verbrauchsmengen in Deutschland stark variieren und die Kosten der Wasserversorgung zu ca. 80 Prozent Fixkosten sind, sollte stattdessen eher auf die durchschnittlichen Kosten für einen Haushalt im jeweiligen Einzugsgebiet abgestellt werden.

b) Trinkwasserqualität

Die Einhaltung der Trinkwasserverordnung ist selbstverständlich und daher als Bewertungsmaßstab nicht geeignet.

Stattdessen sollte man unter der Voraussetzung der Einhaltung der Trinkwasserverordnung Minimierungen von belastenden Stoffen vergleichen. Sinnvoll ist das allerdings nur, sofern diese weitergehenden Minimierungen ökologisch und gesundheitlich von Bedeutung sind. Das soll durch Gespräche mit naturwissenschaftlichen Experten, z.B. mit dem UBA, geklärt werden.

c) Umwelt

Wie ökologisch die Trinkwassergewinnung ist, hängt davon ab, ob die nachhaltige Nutzung der in Anspruch genommenen Trinkwasserreservoris auf absehbare Zeit gesichert ist (quantitativ: nicht mehr entnehmen als neu gebildet wird; qualitativ: keine Schädigung des Wassers durch Schadstoffeinträge).

Zu bewerten sind auch die Leistungen der Wasserversorgung für die Erhaltung von unbelasteten Trinkwasserreserven, etwa Ausgleichszahlungen an die Landwirtschaft für gewässer-schonendes Wirtschaften.

d) Infrastruktur

Die Infrastruktur soll vornehmlich danach bewertet werden, ob eine langfristige Erhaltung der Infrastruktur wirtschaftlich gesichert ist, d.h. ob die Investitionen über den Abschreibungen liegen.

Das Ziel der Versorgungssicherheit darf aber nicht dazu benutzt werden, kostentreibende „Überinvestitionen“ zu begründen, d.h. es muss ein plausibler Zusammenhang zwischen einer qualitätssteigernden Maßnahme und dem damit verfolgten Ziel bestehen. Konkret: Wie bedenklich Leckage ist, hängt auch von der Knappheit des Wassers ab. Hundertprozentige Rohrdichte ist kein Ziel, das um jeden Preis erreicht werden muss.

e) Dienstleistungsqualität

Die Dienstleistungsqualität soll anhand objektiv feststellbarer Größen bewertet werden, insbesondere

- Störungshäufigkeit und –schwere (z.B. Ausfall der Trinkwasserversorgung, Ablauf von Abwasser aus dem Kanal)
- Gibt es ein Beschwerdemanagement?
- Wann ist es erreichbar, und wie? Wie werden die Kunden über das Beschwerdemanagement informiert? (z.B. Info- und Beschwerdetelefonnummer auf jeder Rechnung).
- Sind die Rechnungen transparent?

Eine qualitative Bewertung der Dienstleistungsqualität macht umfassende Kundenbefragungen nach einheitlichem Muster erforderlich. Das ist in einem ersten Schritt vermutlich nicht machbar; Vorarbeiten könnten aber in Modellprojekten stattfinden.

4. Berücksichtigung von Siedlungsdichte und naturräumlichen Gegebenheiten

Unterschiede in Preis und z.T. auch Qualität zwischen verschiedenen Wasserversorgungsunternehmen sind größtenteils durch natürliche Gegebenheiten erklärbar (Beispiel: München-Hamburg). Preisunterschiede bei Wasser- und Abwasserunternehmen hängen eng mit der Siedlungsdichte zusammen. Das kann und sollte den Verbrauchern erklärt werden, um undifferenzierte Vergleiche „zwischen Äpfel und Birnen“ zu vermeiden. Soweit Unterschiede durch zu kleine Betriebsgrößen oder ineffiziente Organisationsformen entstehen, ist der Vergleich indes ein sinnvoller Anreiz, diese Ineffizienzen zu beheben.

Offen ist noch die Art und Weise, wie die unterschiedlichen Voraussetzungen in die Kundenbilanz eingebracht werden. Theoretisch denkbar, praktisch aber vermutlich überkomplex wäre eine Kategorisierung von Wasserunternehmen nach Siedlungsdichte und naturräumlichen Gegebenheiten. Realistischer dürfte es daher sein, die Unterschiede in einem erklärenden Zusatz deutlich zu machen. Eine weitere Option könnte darin bestehen, die Kundenbilanz in zwei Teile zu gliedern: Der erste Teil enthielte einen reinen Vergleich der Preise und Qualitäten enthält, der zweite zusätzlich Zu- und Abschläge entsprechend den unterschiedlichen Voraussetzungen.

5. Vorschlag zum weiteren Vorgehen

Die Idee der „Kundenbilanz“ sollte in einem ersten Schritt in einem Pilotprojekt mit einigen interessierten Unternehmen getestet werden. Bei einer Veröffentlichung der Ergebnisse dieses Pilotprojekts sollte jeweils der Branchendurchschnitt mit dargestellt werden, damit die Sorge, schlecht abzuschneiden, kein Hinderungsgrund für die Teilnahme ist.

In einem zweiten Schritt sollte die Kundenbilanz zu einem Branchenstandard fortentwickelt werden, möglichst als Teil der Modernisierungsstrategie des BMWi.