

Privatisierung von Wasserwerken – ein Politikum und seine Konsequenzen¹

Februar 2003

Auch in Hamburg steht – motiviert praktisch ausschließlich durch städtische Finanznöte – der Verkauf der öffentlichen Wasserwerke auf der Tagesordnung. Gleich ob man Privatisierungen politisch für eine wünschenswerte oder eine schlechte Strategie hält: Die Privatisierung der Trinkwasserversorgung muss eingehend betrachtet und aufgrund ihrer besonderen Bedeutung separat bewertet werden. **Wasser ist nicht gleich Strom**, und zwar aus drei elementaren Gründen:

- beim Trinkwasser kommt es aus gesundheitlichen Gründen auf die Qualität an
- beim Trinkwasser ist aus unüberwindbaren technischen Gründen kein Wettbewerb verschiedener Anbieter möglich, sondern es bleibt auch bei privatem Betrieb bei einem Monopol
- Kostensenkungen wie bei Strom und Telefon sind beim Trinkwasser wegen der hohen Fixkosten für den Erhalt der sehr aufwändigen Infrastruktur (circa 80 %) ausgeschlossen

Hinzu kommt aufgrund der engen Verflechtung der Wasserwirtschaft mit dem natürlichen Wasserkreislauf eine überragende Bedeutung für den Umweltschutz. Keine andere Wirtschaftsbranche leistet durch ihre Aktivitäten einen größeren Beitrag zur Untersuchung, zum Schutz und zur Verbesserung von Gewässern als die Trinkwasserversorger.

Bei einer Privatisierung der öffentlichen Wasserversorgung steht deshalb viel auf dem Spiel. Von einer einwandfreien Trinkwasserversorgung sind die Stadt und ihre Bürger schicksalhaft abhängig. Es erscheint deshalb sinnvoll, die volle strategische und operative Verantwortung bei den städtischen, demokratisch gewählten Organen zu belassen. Für einen weiterhin öffentlichen Betrieb sprechen auch die finanziellen Fakten, denn die HWW bringen nicht nur einen erklecklichen Gewinn in die Stadtkasse ein, sie übernehmen auch das beträchtliche Defizit der städtischen Bäder – ein kaum zu überschätzender Beitrag zur sozialen Qualität Hamburgs.

Der vorliegende Text beschreibt ausführlich die Grundlagen und Errungenschaften der öffentlichen Wasserversorgung in Deutschland und zeigt die Folgen eines vorwiegend kommerziellen Betriebs auf.

Inhaltsübersicht

1 Privatisierungen, Konzessionen, Märkte

2 Erwartungen an die Wasserwirtschaft aus Umwelt- und Verbrauchersicht

3 Beurteilung kommerzieller Ansätze und Strukturen bezüglich der Erreichung einer nachhaltigen, umwelt- und verbrauchergerechten Wasserwirtschaft

4 Fazit

¹ Dieser Text beruht auf einem Gutachten von Dr. Klaus Lanz, International Water Affairs, Hamburg, für den WWF Schweiz, dem für die Genehmigung zur auszugsweisen Verwendung herzlich gedankt sei. Die vollständige Version des Gutachtens kann abgerufen werden unter http://www.wwf.ch/images/progneut/upload/D_200103_Schlussbericht.pdf.

1 Privatisierungen, Konzessionen, Märkte

1.1 Teil- und Vollprivatisierung

Bei der reinen Form der Privatisierung gelangt ein öffentliches Unternehmen durch Verkauf vollständig oder teilweise in private Hände („Vollprivatisierung“ und „Teilprivatisierung“). Fälle, in denen lediglich die Betriebsführung an private Unternehmen delegiert wird, sind genauer als Konzession zu bezeichnen (siehe nachfolgendes Kapitel).

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 Kontrollbehörden der Kommunen, der Länder und des Bundes 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.²

Auch nach mehr als einem Jahrzehnt intensiver Kontrolle und Neuregulierung des Wassersektors durch die Überwachungsbehörde OFWAT funktionieren Wasserversorgung und Abwasser-

² <http://www.psisru.org/reports/2001-02-W-UK-over.doc>

entsorgung 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 2001 auf dem Tisch der Regulierungsbehörde.

Teilprivatisierung als Alternative?

Teilprivatisierungen werden gelegentlich als akzeptablere Alternative ins Spiel gebracht. Weil 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. 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 nachfolgend 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.

1.2 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 niemals vorgekommen.

Konzessionen werden über Verträge zwischen Kommunen und Privatunternehmen geregelt. Diese Verträge sind in der Wasserwirtschaft grundsätzlich geheim – dies ist eine nicht verhandelbare Bedingung 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. Dadurch können sie immer weniger ihrem gemeinnützigen Auftrag gerecht werden. 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.

1.3 Welche deutschen Wasserversorgungsunternehmen sind aus Sicht der im Wasserbereich tätigen Konzerne am attraktivsten?

In Industriestaaten wie Deutschland 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.³

Die Übernahmen deutscher Wasserwerke haben sich bisher vor allem auf Groß- und Mittelstädte konzentriert. Auch weiterhin stehen die Großstädte im Mittelpunkt des privatwirtschaftlichen Interesses, eventuell mit Anschluss der weiträumigen Umgebung. Die Hunderte kleinen und kleinsten Wasserversorger in Deutschland sind weniger attraktiv, nicht nur weil sie meist

³ PSIRU CEE Survey 2001: <http://www.psir.org/reports/2001-11-W-CEE.doc>

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.⁴

Insgesamt dürften wenigstens Teile der deutschen Wasserwirtschaft ein lohnendes Übernahmeobjekt für Multi Utility Konzerne darstellen: Erstens wegen der guten Zahlungsfähigkeit der Konsumenten hierzulande, zweitens wegen der gut gepflegten Netze (hier lassen sich durch Herunterfahren der Erhaltungsinvestitionen Überschüsse erwirtschaften). Ein Wermutstropfen für Multi Utilities könnte die meist gute Wasserqualität der Wasservorkommen in Deutschland sein: Eine Umsatzstrategie vor allem der französischen Wasserunternehmen ist es nämlich, belastete Vorkommen aufzubereiten und die dafür nötigen Anlagen durch eigene Tochterfirmen bauen zu lassen. Dieser Ansatz lässt sich in Deutschland nur in wenigen Regionen verfolgen.

Grundsätzlich sind Staaten mit hohem Prokopfeinkommen und guter Zahlungsfähigkeit die beste Garantie für dauerhafte Gewinne. Ohne Zweifel 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).

2 Erwartungen an die Wasserwirtschaft aus Umwelt- und Verbrauchersicht

Die auf die Wasserwirtschaft bezogenen Erwartungen und Notwendigkeiten aus Sicht von Verbrauchern und Umwelt – zentrale Gemeinwohlaspekte also – sind erstaunlicherweise in der öffentlichen Privatisierungsdiskussion in Deutschland bisher kaum zum Tragen gekommen. Dies erscheint insbesondere auf dem Hintergrund der negativen Erfahrungen in England unverständlich.

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.

2.1 Nachhaltige Wirtschaftsweise und gute Umweltbilanz

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

⁴ BBU Wasser-Rundbrief Nr. 666, 13. Mai 2002.

- Wassergewinnung unter Rücksichtnahme auf die natürlichen Gewässersysteme (Vermeidung von Übernutzung, Schonung der Gewässersysteme)
- 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, Regenwassernutzung, Wasserspararmaturen, oder zur Entlastung der Gewässer durch Teilstrombehandlung im Abwasserbereich

2.2 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 Fluss- oder Seewasserversorgungen Aufbereitung erforderlich ist, Anwendung neuester Technologien zur Minimierung der Restbelastung im Trinkwasser (z. B. UV-Desinfektion statt Chlorung)

2.3 Sozial verträgliche und faire 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 etwa im Fall des politisch gewollten Ausbaus der Kläranlagen in den vergangenen beiden Jahrzehnten).
- Gleichbehandlungsgrundsatz: alle Verbraucher zahlen für die gleiche Leistung den gleichen Preis. Eine vollständige Kostenwahrheit pro Verbraucher ist im Wasserbereich nicht sozial verträglich zu verwirklichen, ein Ausgleich zwischen „teuren“, randständigen Haushalten und „billigen“, zentralen Haushalten unvermeidlich.
- Degressive Tarife für Großkunden („Mengenrabatt“) sind nicht akzeptabel.

2.4 Versorgungssicherheit

- Zur langfristigen Sicherung der Versorgungssicherheit müssen die Leitungsnetze und die sonstige Infrastruktur kontinuierlich gepflegt und erneuert und ausgebaut werden.
- Die für die zukünftige Instandhaltung der Infrastruktur voraussichtlich benötigten Finanzmittel müssen als Aufschlag in den Wasserpreisen enthalten sein, um bei nötigen Investitionen abrupte Preiserhöhungen zu vermeiden.

Finanznot ist in Deutschland heute die wesentlichste Motivation von Kommunen, über eine Privatisierung von Trinkwasserversorgung und Abwasserbeseitigung nachzudenken. Man fürchtet hohe Kosten für eine allfällige Renovierung 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, kann sich nicht erfüllen. Denn an den Finanzmärkten müssen die im Wassergeschäft tätigen Versorgungskonzerne für Kredite erheblich mehr bezahlen als die deutschen 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.

3 Beurteilung kommerzieller Ansätze und Strukturen bezüglich der Erreichung einer nachhaltigen, umwelt- und verbrauchergerechten Wasserwirtschaft

3.1 Schutz der Vorkommen

Deutschland verfügt im europäischen Vergleich über Wasservorkommen von ausgezeichneter Qualität. Die reichlichen Vorräte gewährleisten eine stets einwandfreie Versorgung. Das Grund- und Quellwasser, Quelle von circa zwei Dritteln des hiesigen Trinkwassers, kann vielerorts ohne Aufbereitung direkt konsumiert werden.

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 Deutschland hängt ein beträchtlicher Teil der Wasserversorgung von Flüssen und vom Bodensee ab. Da die Wasserwerke die Aufbereitung nur als Notmaßnahme erachten, sind sie auf eine einwandfreie Qualität der für die Trinkwasserversorgung genutzten Oberflächengewässer angewiesen. Daher übernehmen sie quasi hoheitliche Aufgaben bei Schutz und Überwachung dieser für sie so zentralen Ressourcen. 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 („economies of scale“) mit der Konzentration auf immer weniger Wasservorkommen kann eine weitere Erosion des heute von den Wasserwerken bewältigten Gewässerschutzes mit sich bringen. Die Wasserwerke kommen heute für den Schutz der Grundwassereinzugsgebiete weitgehend selber auf. Vielerorts – auch in Hamburg – könnte durch einen Umstieg auf Oberflächenwasser (Flüsse) und anschließende Aufbereitung dieses relativ stark belasteten Wassers wenigstens teilweise auf die Förderung von Grundwasser verzichtet werden. Damit entfielen auch auf dessen aufwändiger und kostenintensiver Schutz – eine Option, die unter rein kommerzieller Betriebsführung mit hoher Wahrscheinlichkeit gewählt würde. Zugleich würde der besondere Schutz riesiger Wasserschutzgebiete verloren gehen und diese Flächen einer normalen Nutzung (und Verschmutzung) ausgesetzt.

3.2 Qualitätssicherung beim Trinkwasser

Es besteht kein Zweifel, dass private Betreiber die einschlägigen Grenzwerte für Trinkwasser einhalten müssen und dies auch tun. Heute ist es hierzulande 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 Wasserhahn 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).

Problematisch ist weiter die Konzentration der Wasserentnahmen auf einige wenige Ressourcen (siehe vorangehenden Abschnitt). 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 absehbar – so lassen sich die Kosten auf mehrere Arten senken: durch Verminderung der Qualitäts- und Ressourcenüberwachung, durch billige statt beste Aufbereitung, durch verminderte Kontrollmechanismen. Weiter lässt sich in diesen Bereichen durch Abbau von Personal der betriebliche Aufwand senken.

Eine klassische Aufgabe der Wasserwerke und ihrer Verbände ist die vorausschauende Verteidigung des Gutes Trinkwasser gegen Schadstoffe. Wasserversorger gehören zu den gewichtigsten 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.

3.3 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. Von mehreren Milliarden jährlicher Investitionen im deutschen Wassersektor werden circa 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.

3.4 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 – in der deutschen Wasserwirtschaft seit jeher üblich – 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 Deutschland, wo nur ein kleiner Teil des natürlichen Wasserdargebots genutzt wird. 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 an der TU Hamburg-Harburg) 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 diktiert 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.

3.5 Wasserpreise

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. 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).

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: DGCCRF⁵)

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

4 Fazit

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.

Der Effizienzbegriff sollte in der Wasserwirtschaft neu definiert werden und sich in erster Linie am Gemeinwohl orientieren. Eine solche Neudefinition muss auf Basis von Trinkwasserqualität, Umweltverträglichkeit, Versorgungssicherheit, innovativer Technik und sozialverträglichen, fairen Wasserpreisen 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 Deutschland seit Jahrzehnten 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 hierzulande für die Wasserwirtschaft Verantwortlichen auf ihre eigentliche Rolle und Verantwortung zurückbesinnen würden: Sie sind Dienstleister im Auftrag des Gemeinwohls, nicht Gewerbetreibende und Unternehmer.

⁵ 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.