

**Vom Gemeingut zur Handelsware?
Zur Privatisierung im Wassersektor**

- 1. Kann Wasser privatisiert werden?**
- 2. Die Kommerzialisierung einer gemeinnützigen Aufgabe**
- 3. Die Marktführer**
- 4. Welche Zukunft für die Wasserwirtschaft?**
- 5. Das Öl des 21. Jahrhunderts?**

1. Kann Wasser privatisiert werden?

Die Kontrolle über das Wasser ist in der Menschheitsgeschichte immer eine zentrale Machtfrage gewesen. Schon in den ältesten überlieferten Rechtssystemen, etwa in Babylonien oder Ägypten, unterlag die Bewirtschaftung der Flüsse zentralen Behörden – also praktisch dem Staat. Im römischen Reich gehörten die Quellen zwar noch privaten Landbesitzern, die für die öffentliche Wasserversorgung benötigten Bäche und Flüsse aber galten als Gemeineigentum. Mit der steigenden Bedeutung von Wasser für Industrie und städtische Versorgung wurden in den letzten 200 Jahren die Überreste privater Verfügung über Gewässer und Quellen nach und nach enteignet und unter staatliche Kontrolle gebracht.

Die umfassende öffentlich-staatliche Verfügungsgewalt über die Gewässer, sei es Oberflächenwasser oder Grundwasser, ist überall in Europa und den in europäischer Rechtstradition stehenden ehemaligen Kolonien in Afrika, Lateinamerika und Asien unumstritten. Eine bedeutende und kritische Ausnahme stellt die *prior appropriation doctrine* der USA dar. Wer eine Wasserressource als erster nutzt, erwirbt das uneingeschränkte und unbefristete Recht an diesem Wasser. Was in den Zeiten der ersten Besiedlung des amerikanischen Westens sinnvoll gewesen sein mag, erschwert heute eine sinnvolle zentrale Bewirtschaftung der zunehmend knappen Wasserressourcen.

Fast überall auf der Welt gilt also beim Wasser das Primat des Staates: Staatliche Behörden sind für den Schutz und die Nutzung sämtlicher Gewässer zuständig. Eine Privatisierung von Flüssen oder Quellen ist normalerweise nicht möglich. Will ein Unternehmen Wasser nutzen – sei es für die Warenproduktion, für die Energiegewinnung oder für Mineralwasser – muss dieses Nutzungsrecht vom Staat verliehen werden. In aller Regel sind solche Nutzungsrechte befristet und können widerrufen werden, etwa wenn eine Übernutzung von Wasserressourcen zu befürchten ist. So soll verhindert werden, dass einzelne aus der Verknappung von Wasser Profit schlagen können.

2. Die Kommerzialisierung einer gemeinnützigen Aufgabe

Wenn trotzdem von Wasserprivatisierung gesprochen wird, so ist nicht der Verkauf von Wasserrechten gemeint, sondern die Lieferung von Trinkwasser oder die Entsorgung von Abwasser durch private Unternehmen. Der Besitz der Infrastruktur, d. h. Wasserleitungen, Kanalisation, Pumpen, Klärwerke, Wasserspeicher, Land und Gebäude, bleibt hierbei meist in Hand der Kommunen. Schlüssige Argumente für eine Privatisierung wie bei der Stromversorgung oder der Telekommunikation, wo der Wettbewerb verschiedener Anbieter zu höherer Effizienz und niedrigen Verbraucherpreisen führen können, greifen bei Wasser und Abwasser nicht. Denn es ist nicht möglich, Wasser verschiedener Anbieter durch das gleiche Leitungssystem zu leiten (wie bei Strom), und ein zweites Netz zu jedem Verbraucher aufzubauen verbietet sich wegen der hohen Kosten. Die Trinkwasserversorgung ist ein natürliches Monopol. Auch ist anders als bei Strom oder Gas jeder Mensch auf Wasser angewiesen, Wasser lässt sich durch kein anderes Produkt substituieren.

Wegen dieser Besonderheiten ist für den Wassersektor keine positive Wirkung einer Privatisierung zu erwarten. Zudem stehen sehr hohe Investitionen (in die Infrastruktur) relativ kleinen Umsätze gegenüber – genau das Gegenteil von dem, wonach privates Kapital sucht. Sollen trotzdem Gewinne erzielt werden, müssen um jeden Preis Kosten gesenkt werden. Hier liegt der Kern der Schwierigkeiten einer Privatisierung von Wasser- und Abwasserbetrieben. Der ursprüngliche Zweck eines öffentlichen Wasserwerks, der Bevölkerung jederzeit bestmögliches Wasser zu erschwinglichen Preisen zur Verfügung zu stellen, wird zweitrangig: Vor allem muss ein privatisiertes Wasserwerk Gewinnerwartungen erfüllen.

Dieser Paradigmenwechsel hat Folgen: Da Preiserhöhungen politisch nur schwer durchsetzbar sind, werden alle Kostenpositionen rigoros auf den Prüfstand gestellt – nach rein ökonomischen Kriterien und unabhängig vom eigentlichen Gemeinwohlaufrag. In der Folge kommt es zu einem Abbau der Belegschaft, wodurch dem Unternehmen wichtiges Know-how verloren geht. Weiter werden Aufgaben wie die vorsorgende Überwachung der Grundwasser- und Quellqualität, die kommunale Wasserwerke vielfach ohne gesetzliche Pflicht seit jeher übernehmen, auf staatliche Behörden abgewälzt. Die teilprivatisierten Berliner Wasserbetriebe haben sich von der Stadt Berlin gar vertraglich garantieren lassen, dass sämtliche Kosten zukünftiger Auflagen oder Qualitätsverbesserungen alleine die Stadt tragen muss. Diese Tendenz zum Abbau von Qualitäts- und Sicherheitsstandards auf das gesetzliche Mindestmaß lässt sich auch in privaten Wasserunternehmen Englands und Frankreichs beobachten.

Die bedenklichste Folge der Privatisierung ist aber die Vernachlässigung der Infrastruktur. Die Leitungs- und Kanalsysteme im städtischen Untergrund sind auf eine Lebensdauer von 50 bis 100 Jahren angelegt, entsprechend müssen Jahr für Jahr ein bis zwei Prozent des Bestandes erneuert werden. Reduziert man die Instandhaltung auf akute Rohrbrüche, kann man zunächst erhebliche Kosten einsparen, ohne dass die Folgen sichtbar werden. Die Zeche zahlen die Verbraucher mit einigen Jahren Verzögerung.

rung. Ein besonders eklatantes Beispiel ist die Wasserversorgung der Stadt London, Thames Water, die nach der Vollprivatisierung durch Margret Thatcher Ende der 1980er Jahre jahrelang nur das Nötigste in den Unterhalt der Wasserleitungen investierte und dadurch enorme Gewinne an ihre Aktionäre ausschütten konnte. In der Folge stiegen die Wasserverluste aus den lecken Leitungen auf über 40 Prozent, d. h. nur gut die Hälfte des in den Wasserwerken aufbereiteten Wassers kam an den Wasserhähnen an. Thames Water beantragte gar den Bau von Meerwasserentsalzungsanlagen, um dem so verursachten Wassermangel zu begegnen – rein kostengünstiger als die Reparatur der jahrelang vernachlässigten Leitungssysteme.

3. Die Marktführer

Unter den privaten Wasserunternehmen ist der französische Dienstleistungskonzern Veolia Marktführer. Nach eigenen Angaben beliefert Veolia rund 131 Millionen Menschen in aller Welt mit Leitungswasser. Die No. 2, Suez Environnement, stammt ebenfalls aus Frankreich, wobei der französische Staat über seine Beteiligung am Mutterkonzern Gaz de France-Suez indirekt 12,6 % der Aktien kontrolliert. Auch Veolia, politisch ein Gegner öffentlicher Wasserversorgungen, gehört zu 10 % der Caisse des Depots et Consignements (CDC), einer Investmentagentur des französischen Staates. Beide Wasserkonzerne leiden wegen ihrer hohen Verschuldung stark unter der Finanzkrise – ihr Börsenwert fiel von März 2008 bis März 2009 um rund 70 Prozent. Dadurch sehen sie sich gezwungen, Unternehmensanteile zu verkaufen und ihre Investitionspläne radikal zu kürzen.

Die Versuche anderer Konzerne, Veolia und Suez im Wassersektor Konkurrenz zu machen, sind bisher sämtlich gescheitert. Das gilt auch für den deutschen Stromkonzern RWE, der nach dem Erwerb von Thames Water in London 2000 und später von American Waterworks mit rund 70 Millionen Wasserkunden bis 2006 zur No. 3 weltweit aufgestiegen war. Als die Gewinne ausbleiben drohten, und gewaltige Investitionskosten anstanden – vor allem für das jahrelang vernachlässigte Londoner Wassernetz – verkaufte RWE Thames Water 2006 an den australischen Finanzinvestor Kemble Waters. Auch seine amerikanischen Wasserwerke möchte RWE abstoßen und über die Börse in New York verkaufen. Doch das Interesse der Investoren ist so gering, dass RWE nach einem Jahr noch immer auf 60 Prozent seiner Aktien sitzt.

So hält RWE neben Beteiligungen in Kroatien und Polen nur noch das Wassergeschäft in Deutschland aufrecht, vor allem mit seinem 24,9-prozentigen Anteil an Berlinwasser. In Berlin hat sich RWE dazu mit dem Konkurrenten Veolia (ebenfalls 24,9 %) zusammen getan, der seinerseits einige Stadtwerke kontrolliert (Görlitz, Weißwasser, Braunschweig) und in den östlichen Bundesländern unter dem Namen OEWA mehrere Wasser- und Abwasserverbände betreibt. Suez Environnement, das in Deutschland als Eurawasser firmiert, ist für das Wasser und Abwasser von 700.000 Bürgern zuständig (Rostock, Schwerin, Goslar, Cottbus, Leuna, Saale-Unstrut, Grafschaft/Mittelrhein, hessischer Rheingau). Dazu kommen die

umfangreichen Minderheitsbeteiligungen des Energiekonzerns E.on, der Anteile an mehr als 200 Stadtwerken hält. Der Strategiewechsel vom Gemeinnutz zur Gewinnmaximierung ist – weitgehend unbemerkt von der Öffentlichkeit – bei den betroffenen Wasserwerken durch die privaten Interessen in vollem Gange.

4. Welche Zukunft für die Wasserwirtschaft?

Nach einer Privatisierungswelle im Wasserbereich in Lateinamerika und Asien, die Ende der 1990er Jahre ihren Höhepunkt erreichte, weht den privaten Wasserkonzernen heute politisch ein rauerer Wind entgegen. Viele private Übernahmen, etwa in Manila und Buenos Aires, mussten mit hohen Verlusten abgebrochen werden. Neue Kontrakte stoßen aufgrund der negativen Erfahrungen auf großen Widerstand in Bevölkerung und Politik. Noch in den 1990er Jahren erhoffte sich etwa die Weltbank einen wesentlichen Beitrag privaten Kapitals zur Verbesserung der Trinkwasser- und Abwassersituation in ärmeren Ländern. Doch nach wie vor stammt die Finanzierung neuer Wasserinfrastruktur ganz überwiegend aus den betroffenen Staaten selbst (über 70 %), ergänzt durch internationale Hilfgelder (rund 20 %). Private Finanzmittel haben in den letzten 15 Jahren nur wenig beigetragen.

Auf der Suche nach profitablen Projekten konzentrieren sich Veolia und Suez nun auf die zahlungskräftige Bevölkerung in den Industriestaaten. So macht Veolia im Wasserbereich heute drei Viertel seines Umsatzes in Europa. Doch die Übernahme der Betriebsführung durch private Unternehmen wird immer kritischer beurteilt, und das mangelnde Vertrauen in hoch verschuldete Großkonzerne im Zuge der Finanzkrise hat das Klima für Privatisierungen weiter verschlechtert. Selbst in Frankreich, im Mutterland der Wasserkonzerne, wird die Hauptstadt Paris ihre Wasserversorgung, die derzeit noch von Veolia und Suez betrieben wird, ab 2010 wieder ganz unter kommunale Fittiche nehmen.

In Deutschland sind private Konzerne in den vergangenen 15 Jahren massiv in die kommunalen Dienstleistungen eingestiegen, Hunderte von Städten haben – vor allem aus Geldmangel – Stadtwerksanteile an RWE, E.on und andere verkauft. Das Bundeskartellamt sieht in dieser Entwicklung eine Einschränkung des Wettbewerbs im Energiesektor, und hat E.on 2008 angewiesen, einen erheblichen Teil seiner Stadtwerkebeteiligungen zu verkaufen. Dazu soll die E.on-Tochter Thüga, die an 110 Stadtwerken beteiligt ist, auf den Markt gebracht werden. Interessiert an diesem Beteiligungspaket, dessen Wert auf rund 4 Milliarden Euro geschätzt wird, sind nicht nur ausländische Versorger, etwas aus Spanien oder Frankreich. Auch jene Kommunen, die ihre Stadtwerke teilweise an die Thüga verkauft haben, haben sich zu einem Bieterkonsortium zusammen geschlossen. Allerdings können sie auf diesem Weg nicht ihr eigenes Stadtwerk zurück erwerben, sondern nur Anteile am Gesamtpaket der Thüga. Sie erhoffen sich davon hohe Renditen auf das eingesetzte Kapital.

Wenn auch das Gros des Thüga-Umsatzes im Strom- und Gasgeschäft anfällt, betroffen sind auch 110 von Stadtwerken betriebene Wasserwerke. Ob der Kommerzialisierungsdruck auf diese Wasserwerke durch eine kommunale Übernahme der Thüga nachließe, bleibt abzuwarten. Dagegen spricht, dass die Kommunen die Beteiligung an der Thüga offenbar in erster Linie als Finanzinvestition mit hoher Rendite erachten. Bestätigt wird diese Befürchtung durch das Beispiel der Gelsenwasser AG, die sich seit einigen Jahren im Besitz der Städte Bochum und Dortmund befindet, aber dennoch ganz wie ein Privatunternehmen auftritt.

Sinnvoller wäre, eine neue „kommunale Thüga“ ganz auf das lukrative Energiegeschäft zu konzentrieren. Dann könnten die – umsatzmäßig ohnehin unbedeutenden – Wasserwerke aus den Stadtwerkverbänden herausgelöst und als separate Kommunalbetriebe weitergeführt werden. So ließe sich die für die Wasserversorgung besonders schädliche einseitige Gewichtung auf Kosteneffizienz wieder zugunsten des eigentlichen Gemeinwohlaufrags verschieben.

5. Das Öl des 21. Jahrhunderts?

Rein sachlich betrachtet scheint es eine abwegige Idee, Wasserdienstleistungen zu privatisieren. Trinkwasser ist erkennbar keine Handelsware, sondern eine Grundvoraussetzung für jedes Gemeinwesen. Zudem sind die Leitungssysteme höchst langlebig und erfordern gewissenhafte Pflege in einem Planungshorizont von mehreren Jahrzehnten, die nur von einem öffentlichen Unternehmen gewährleistet werden kann. Die notwendigen langfristigen Kredite stehen Kommunen wesentlich billiger zur Verfügung als privaten Eignern. Und schließlich ist ein öffentliches Wasserwerk seinen Bürgern politisch unmittelbar verantwortlich, ganz im Gegensatz zu international agierenden Konzernen. Aus Sicht der Bevölkerung ist daher beim Lebensmittel Trinkwasser eine kommunale Lösung die logische Wahl.

Dass Privatisierungen im Wasserbereich trotzdem ein Thema sind, liegt vor allem an der Expansionsstrategie der großen Dienstleistungskonzerne, allen voran Veolia und Suez, in Deutschland ergänzt durch E.on und seine Töchter und durch Gelsenwasser. Sie locken finanzschwache Kommunen mit einmaligen Bargeldzahlungen und übernehmen dann für Jahrzehnte den Betrieb der Wasserversorgung. Die Kommunen verlieren damit einerseits dauerhaftes Einkommen, vor allem aber ihren Einfluss auf die langfristigen strategischen Entscheidungen der eigenen Wasserversorgung.

Um ihre Position weiter zu stärken, wirken die internationalen Konzerne intensiv auf die Politik ein. So drängen sie in der EU seit Jahren auf eine Schwächung der Kommunalwirtschaft. Bei den internationalen Entwicklungsbanken, den Geldgebern für Wasserprojekte in Entwicklungsländern, konnten sie eine klare Bevorzugung privater Bewerber durchsetzen. Weltbank und Internationaler Währungsfonds knüpfen ihre Finanzierungszusagen an ärmere Länder immer wieder an die Bedingung, die Wasserversorgung privaten Konzernen zu übertragen. Unterstützt werden die privaten

Lobbyisten von neoliberalen Ökonomen, die – offenbar ohne tiefere Kenntnis der besonderen Bedingungen im Wasserbereich – pauschal Privatisierungen empfehlen, da Wettbewerb und Effizienz angeblich zu einer besseren und billigeren Wasserversorgung führten.

Die Realität nach 20jähriger Experimentierphase legt allerdings andere Schlüsse nahe, und die Zeichen stehen heute weltweit eher auf Sicherung öffentlicher Kontrolle über den Wassersektor. Einige Regierungen haben diese sogar gesetzlich verankert, etwa in den Niederlanden, Uruguay oder in der Freien und Hansestadt Hamburg. Als Konsequenz verlagern die internationalen Wasserkonzerne ihre Aktivitäten vom operativen auf den technischen Bereich: Sie planen, bauen und betreiben definierte Anlagen, etwa zur Aufbereitung von Trinkwasser oder zur Meerwasserentsalzung, während die Leitungsnetze und die Zukunftsstrategie in der Verantwortung öffentlicher Körperschaften bleiben.

Eine solche klare Abgrenzung der Aufgaben von privaten Wasserkonzernen und Kommunalwirtschaft ist im Wasserbereich notwendig. Erstere stehen in einem Wettbewerb um die Lieferung modernster Technologie, letztere sichern die öffentliche Daseinsvorsorge bei Trinkwasser und Abwasser: gesundheitlich einwandfreies, wohl schmeckendes Trinkwasser, dauerhafte Versorgungssicherheit und Schutz der Gewässer. Doch auch bei solchen Kooperationen muss die Transparenz der Vertragsgestaltung gewährleistet sein und die strategische Entscheidungsgewalt ganz bei den kommunalen Eignern bleiben. Denn Wasserversorgung und Abwasserentsorgung sind Gemeinwohlaufgaben, für die sich Kommerzialisierungsdruck und Renditedenken als kontraproduktiv erwiesen haben.