

Soll die Wasserwirtschaft in Deutschland privatisiert werden? Positionen und Argumente

Georg Weinmann

Das Thema „Wasser“ hat in den letzten Monaten hierzulande vor allem wegen der geringen Niederschläge und den damit verbundenen Folgen für die Landwirtschaft an Aktualität gewonnen. Weniger ist bislang in den Blick gerückt, dass die Vereinten Nationen 2003 zum „Internationalen Jahr des Süßwassers“ ausgerufen haben. Was die Versorgung großer Teile der Weltbevölkerung mit dem kostbaren Nass und seine Qualität betrifft, spricht der erste „Weltwasserentwicklungsbericht“ von einer „ernsthaften Wasserkrise“ (Deutsche UNESCO-Kommission 2003: 4). Vor diesem Hintergrund reiht sich das „Dritte Weltwasserforum“ im japanischen Kyoto vom 16. bis 23. März 2003 in eine Vielzahl von Initiativen ein, die dazu beitragen sollen, das Thema noch umfassender auf der Agenda internationaler Politik zu verankern und konkrete Maßnahmen zur Lösung entsprechender Probleme zu entwickeln bzw. umzusetzen.

Auch die Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft“ im Deutschen Bundestag geht in ihrem Abschlussbericht ausführlich auf die Bedeutung des Wassers als Wirtschaftsfaktor und Konfliktursache ein (Deutscher Bundestag (Hrsg.) 2002). Dabei kommt ein für Deutschland wichtiges Thema der politischen Ökonomie zur Sprache. Es geht um die Frage, ob im Zuge der allgemeinen Liberalisierungs- und Privatisierungsbestrebungen der Handel mit Wasser stärker als bisher für den Markt geöffnet werden soll. Vorbilder sind hierbei u.a. der Strom- und Gassektor sowie die Telekommunikation. Im Hinblick auf die Wasserwirtschaft ergibt sich dabei für privatwirtschaftliche Unternehmen die Möglichkeit, die Wasserver- und Abwasserentsorgung als Geschäftsbereich zu erschließen und Aufgaben von öffentlichen Dienstleistern zu übernehmen.

Die Zusammenarbeit zwischen öffentlich-kommunalen und privaten Anbietern wird schon seit geraumer Zeit praktiziert und kann eine Vielzahl von Kooperationsformen annehmen (Potthast 2000). In den letzten Jahren hat die Auseinandersetzung um die Privatisierung der Wasserwirtschaft jedoch an Intensität gewonnen. Dies liegt größtenteils daran, dass sich in dieser Kontroverse mehrere Diskussionsstränge bündeln. Zum einen geht es um die Grenzen und Spielräume neoliberal ausgerichteter Wirtschafts- und Wettbewerbspolitik. Zum anderen wird in diesem Kontext die Rolle des Staates in einer zunehmend globalisierten Ökonomie thematisiert. Als dritter Aspekt kann der Einfluss von EU-Vorschriften auf die nationale Ebene genannt werden. Zumindest aus der Sicht von Privatisierungsskeptikern geht es mit Blick auf die Wasser-

wirtschaft aber auch um die Gefährdung demokratischer Elemente in öffentlichen Unternehmen und die Einschätzung von Wasser als Handelsware. – Vor diesem Hintergrund soll im Folgenden das Argumentationsspektrum deutlich und die Vielschichtigkeit der Problematik veranschaulicht werden.

1. Hintergrund: Dezentrale öffentliche Wasservorgung als Strukturprinzip

Der folgende Text erfasst die wichtigsten Charakteristika der deutschen Wasserwirtschaft. Markant ist dabei die Tatsache, dass die dezentrale Struktur und die vorherrschende Eigentumsform (überwiegend öffentliche Unternehmen) im Vergleich mit anderen europäischen Volkswirtschaften eine Besonderheit darstellt. Dies ist vor allem im Hinblick auf England und Wales der Fall. Dort wurde die Marktöffnung auf dem Wassersektor bereits im Rahmen der Entstaatlichungswelle am Ausgang der 1980er Jahre eingeleitet. Vielen Privatisierungsbefürwortern gilt dieses Beispiel als Vorbild.

„(...) Aus der Leitung fließendes Trinkwasser ist in der Bundesrepublik eine Selbstverständlichkeit(,) und der Anschlussgrad liegt mit 98,6% sehr hoch. Im Vergleich mit anderen Industrienationen ist die deutsche Wasserversorgung jedoch sehr dezentral strukturiert: Wenigen großen Anbietern steht eine Vielzahl kleiner, kommunaler Versorger gegenüber. Es existieren 6655 Wasserversorgungsunternehmen, die insgesamt 17849 Wasserwerke unterhalten (...). Auf eine Million EinwohnerInnen kommen in der BRD 88 Versorger, wohingegen es in den Niederlanden 4,4, in England 0,7 und in Italien 2,3 sind. Bundesweit versorgen etwa 4500 Unternehmen lediglich zwischen 50 und 3000 EinwohnerInnen. Über 80% der Wasserversorgungsunternehmen sind im Eigentum der Kommunen und lediglich 1,6% befinden sich vollständig in privatem Eigentum. Diese Zahlen machen deutlich, dass die Versorgung der Bevölkerung mit Wasser bislang als Verantwortungsbereich des Gemeinwesens verstanden wurde. (...).

Der §103 GWB [Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, G. W.] alte Fassung ermöglichte es den Kommunen in der Versorgung mit Elektrizität, Gas und Wasser, Konzessions- und Demarkationsverträge mit einzelnen Unternehmen abzuschließen. Dadurch wurde lediglich einem Unternehmen zeitlich befristet die Versorgung eines klar definierten Gebietes gestattet. Die wettbewerbliche Sonderstellung wurde mit den hohen Kosten der bereitgestellten Infrastruktur begründet und sicherte den Einfluss der Kommunen auf die Grundversorgung mit Wasser. Für Strom und Gas sind zum 1. Januar 1999 die Gebietsmonopole durch die Novellierung des §103 GWB¹ entfallen. Für Wasser jedoch nicht. (...).“

(Herman Werle: Von Cochambamba bis Berlin – Monopoly auf dem Wassermarkt, in: Mieter-Echo Mai 2002)

2. Wasser: öffentliches Gut oder Handelsware?

Die rot-grüne Koalition hat nach der Übernahme der Regierungsverantwortung den Privatisierungs- und Liberalisierungskurs der Vorgängerregierungen unter Helmut Kohl im Grundsatz weitergeführt. Während für Bereiche wie Gas, Strom, Telekommunikation oder Luftverkehr entsprechende Initiativen in der Regel von Brüssel ausgingen, waren die ersten Überlegungen zur Liberalisierung der Wasserwirtschaft in Deutschland auf der nationalen Politikebene angesiedelt:

„(...) Insgesamt wurden neue Wachstums- und Beschäftigungspotenziale durch die Marktöffnungen geschaffen. Bei den Märkten für Postdienstleistungen, in der Gaswirtschaft und im Verkehrsbereich, wo der Grad der Marktöffnung noch weniger weit fortgeschritten ist, wird die Bundesregierung den eingeschlagenen Weg der Marktöffnungspolitik, die zugleich im Interesse der Wirtschaft und Ver-

braucher ist, schrittweise weitergehen. Auch für die Trinkwasserversorgung in Deutschland stellt sich nach der Aufhebung des kartellrechtlichen Ausnahmereichs für Strom und Gas nun die Frage, ob Maßnahmen zur Verstärkung des Wettbewerbs einen Beitrag zu einer Veränderung der Unternehmensstrukturen und zu einer Effizienzerhöhung leisten können. (...).“

(Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit: Wettbewerbspolitik; <http://www.bmwi.de/Navigations/Wirtschaft/Wirtschaftspolitik/wettbewerbspolitik>; Zugriff: 15. April 2003)

In diesem Zusammenhang gab das Bundeswirtschaftsministerium ein Gutachten in Auftrag. Es sollte unter der Federführung des Berliner Wirtschaftsexperten Professor Dr. Jürgen Ewers („Ewers-Gutachten“) ausloten, mit welchen Folgen ein verstärkter Rückzug des Staates aus dem Bereich der Wasserversorgung für Unternehmen, Beschäftigte, Kommunen, Verbraucher und den Umwelt- wie Gesundheitsschutz verbunden sein kann. Die Expertise wurde im Juli 2001 vorgelegt und kommt zu folgenden Ergebnissen:

„(...) Eine höhere Wettbewerbsintensität soll die Anbieter zwingen, Rationalisierungspotenziale verstärkt zu nutzen und die Kostenvorteile in Form von niedrigen Preisen an die Verbraucher weiterzugeben, Größen- und Verbundvorteile zu nutzen, Entscheidungen über den Zuschnitt von Versorgungsgebieten unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu treffen und die Kosten verursachergerecht bei den Verbrauchern anzulasten. Schließlich soll die internationale Wettbewerbsfähigkeit deutscher Anbieter von Wasserversorgungsleistungen verbessert werden. Eine stärkere Marktöffnung führt im allgemeinen nicht dazu, dass umwelt-, gesundheits- oder verteilungspolitische Ziele notwendig schlechter erfüllt werden als dies bislang der Fall ist, sofern die geltenden Vorschriften für die Trinkwasserqualität durchgesetzt werden und das auch heute schon bestehende Defizit eines unzureichenden flächendeckenden Gewässerschutzes beseitigt wird. (...) Eine stärkere Marktöffnung kann zum einen darauf gerichtet sein, den Wettbewerb um Endverbraucher zu intensivieren, indem rechtliche Regelungen, die den Zutritt zu Versorgungsgebieten anderer Anbieter behindern, aufgehoben werden (*Wettbewerb im Markt*) [Hervorhebung im Original], zum anderen kann sie zum Ziel haben, die Anbieter im Wettbewerb um das zeitlich befristete Recht zur Wasserversorgung in einem Versorgungsgebiet zur Abgabe innovativer, kostengünstiger Angebote anzuhalten (*Wettbewerb um den Markt*) [Hervorhebung im Original]. (...)“

(Bundeswirtschaftsministerium: Optionen, Chancen und Rahmenbedingungen einer Marktöffnung für eine nachhaltige Wasserversorgung. Endbericht. Berlin 2001, S. 3)

Der Bericht fand große Aufmerksamkeit, wurde aber bereits kurz nach seiner Veröffentlichung auch von Regierungsmitgliedern kritisiert. Insbesondere Umweltminister Jürgen Trittin warnte in seiner Rede auf dem Welt-Wasser-Kongress am 15. Oktober 2001 in Berlin vor einem vereinfachten Verständnis von Wasser als Ware:

„(...) Soll Wasser ein öffentliches Gut bleiben – oder darf man es privatisieren? Was für Strom, Gas und Telekommunikation gilt, muss nicht zwangsläufig auch für die Wasserwirtschaft gelten. Viele versprechen sich von einem freien Wettbewerb Kundenvorteile durch sinkende Wasserpreise. Sie hoffen, auf den internationalen Märkten konkurrenzfähig zu werden. Dafür habe ich Verständnis. Die Ziele sind unbestritten begrüßenswert. Aber andererseits ist Wasser kein Handelsgut wie andere (!). Trinkwasser ist überall in der Welt das Lebensmittel, das durch kein anderes ersetzt werden kann. Die quantitativ ausreichende Versorgung der Bürger mit gesundheitlich unbedenklichem Wasser ist eine öffentliche Aufgabe der Daseinsvorsorge. Das Recht der Qualitätskontrolle können wir daher keinesfalls an private Betreiber abgeben. Wir werden auch keine Aufweichung des Gewässerschutzes zulassen. Damit spreche ich mich nicht grundsätzlich gegen jeglichen Strukturwandel in der Wasserversorgungswirtschaft oder gegen Wettbewerb aus. Aber die qualitative Versorgungssicherheit und das Leitbild nachhaltiger Entwicklung haben Vorrang vor Prinzipien wie Liberalisierung und Privatisierung. (...)“

(Quelle: http://www.bmu.de/de/1024/js/reden/rede_trittin011015/main.htm)

3. Die Entschuldung der Kommunen als wichtiges Motiv für Privatisierungen

Neben den Vorteilen, die nach Ansicht von Befürwortern mit der Privatisierung des deutschen Wassersektors verbunden sind, spielt die Finanznot der Städte und Gemeinden in der Diskussion eine wichtige Rolle. Viele Kommunen sehen in der Veräußerung oder Teilprivatisierung ihrer Versorgungsbetriebe zum einen die Möglichkeit zum Schuldenabbau. Zum anderen kann mit diesem Vorgehen eine Lastenumverteilung verbunden sein, wenn die Sanierung reparaturbedürftiger Kanalnetze ansteht: Private Unternehmen müssen sich nach der Übernahme der Wasserversorgung in der Regel auch um die Instandhaltung der Infrastruktur kümmern und entlasten somit zusätzlich die Kassen von Städten und Gemeinden. Dennoch sorgt auch dieser Punkt für heftige Diskussionen:

„(...) .Um nicht noch mehr in die Schuldenfalle zu geraten, sehen sich die Kommunen gezwungen, ihr letztes Tafelsilber zu verscherbeln bzw. zu privatisieren. Das betrifft insbesondere öffentlich verwaltete Sektoren wie Wasser- und Energieversorgung und den Personennahverkehr“, wie das Insitut für sozial-ökologische Wirtschaftsforschung (isw) in seiner Bilanz 2001 feststellt. Notwendige Investitionen in die Wasserinfrastruktur sind vor diesem Hintergrund von den Kommunen nicht mehr zu leisten. Die in den nächsten zwölf Jahren für die Sanierung und Modernisierung der Anlagen erforderlichen Mittel belaufen sich nach Angaben des Bundeswirtschaftsministeriums auf 200 bis 300 Mrd. DM [ca. 110 bis 160 Mrd. Euro, G. W.], wobei der Investitionsbedarf in der Abwasserentsorgung den in der Wasserversorgung (z. Zt. rund 5 Mrd. DM [ca. 2,6 Mrd. Euro; G. W.] jährlich) deutlich übersteigt. (...)“

(Herman Werle: Von Cochambamba bis Berlin – Monopoly auf dem Wassermarkt, in: Mieter-Echo Mai 2002)

Einige Beobachter vertreten allerdings die Auffassung, dass auch private Anbieter den Investitionsbedarf in der deutschen Wasserwirtschaft nicht decken wollen bzw. können:

„(...) 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. (...)“

(Klaus Lanz: Privatisierung von Wasserwerken – ein Politikum und seine Konsequenzen; durch: www.wwf.ch/images/progneut/upload/D_200103_Schlussbericht.pdf; Zugriff: 14. April 2003)

4. Der Kunde als König? Verbraucherinteressen und Verbraucherschutz

Zu den Grundannahmen neoliberaler Wirtschaftsphilosophie gehört der Nutzen für den Endverbraucher als Ergebnis des marktwirtschaftlichen Wettbewerbs: Die Kunden sollen von niedrigen Preisen und besserer Produktqualität bzw. Dienstleistung profitieren. Auch im Falle des Wassermarktes lassen sich entsprechende Beispiele finden:

„(...). Bisher erzwingt kein einziges neues Gesetz den Einstieg privater Unternehmen in die kommunale Wasserwirtschaft; gleichwohl erobern die Wassermultis Schritt für Schritt den deutschen Markt. Des Rätsels Lösung: ‚Wachsende Finanzknappheit‘, so Ulrich Oehmichen vom Branchenverband B(undesverband der deutschen)G(as- und)W(asserwirtschaft), treibe Stadtwerke und kommunale Wasserversorger scharenweise in die Arme der Privatwirtschaft. Der spektakulärste Coup gelang den Konkurrenten RWE und Vivendi² gemeinsam: Für rund 1,7 Milliarden Euro kauften die beiden Global Player der hoch verschuldeten Hauptstadt Berlin 49,9 Prozent ihres Wasserwerkes ab. Die Konzerne pflegen indes auch die Provinz – oft mit erstaunlichen Ergebnissen: Der Vivendi-Water-Ableger Midewa bescherte dem südlichen Sachsen sinkende Wasserpreise. Und im sächsischen Döbeln gelang es Vivendi, binnen kurzem die immensen Leitungsverluste von bis zu 40 Prozent um rund zwei Drittel zu senken. Vivendi besitzt eben die teuren Spezialgeräte zum Aufspüren und Reparieren von Leitungslecks – der Wasserverband Döbeln-Oschatz nicht. (...)“

(Fritz Vorholz: Die H₂O-Geschäfte, in: Die Zeit Nr. 11/2003)

Einige Kommentatoren machen allerdings darauf aufmerksam, dass eine derartige Preisentwicklung an Voraussetzungen geknüpft ist, die nicht immer gegeben sind. Außerdem befürchten sie, dass die privaten Unternehmen zusehends auf die Strategie des „Rosinenpickens“ verfallen:

„(...). 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 kleine(r) und kleinste(r) Wasserversorger in Deutschland 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. (...)“

(Klaus Lanz: Privatisierung von Wasserwerken – ein Politikum und seine Konsequenzen Zugang durch: www.wwf.ch/images/progneut/upload/D_200103_Schlussbericht.pdf; Zugriff: 14. Juli 2003)

Neben einer ungerechten Gebührenstruktur befürchten Skeptiker durch weitere Privatisierungen auch Einbußen bei der Wasserqualität:

„(...). Kritiker befürchten, die hohen deutschen (Qualitäts-)Standards ließen sich nicht halten, wenn das Wassergeschäft erst privatisiert sei. Zwar müssten auch private Dienstleister die Vorschriften der Trinkwasserverordnung einhalten, sie stünden aber unter einem enormen Kostendruck. Dieser könnte sie dazu veranlassen, ökologische Leistungen wie den vorbeugenden Schutz des Grundwassers einzuschränken. Beschränkt sich der Wettbewerb zudem auf wenige Akteure, müsse Wasser über längere Strecken hinweg transportiert werden. Um die dabei entstehenden Krankheitserreger abzutöten, müsste man das Wasser stark chlören. ‚Chemisches Wasser‘ ist das französische Wort dafür. Den Begriff will der Lyonnaise-Mann Fornacciarì [Deutschland-Chef des Unternehmens Lyonnaise; G. W.] auf Deutschland aber lieber nicht angewandt wissen; er kennt schließlich die Sensibilitäten jenseits des Rheins. Vielmehr ist er davon überzeugt, dass private Betriebe für bessere Wasserqualität sorgen als öffentliche. (...)“

(Michael Kläsgen: Kampf um den Hahn, in: Die Zeit vom 19.04.2000)

5. Wettbewerb und Umweltschutz

Der für den Binnenmarkt und Steuern zuständige EU-Kommissar Frits Bolkenstein stellte am 7. November 2002 in einem Vortrag am Londoner „Institute of Economic Affairs“ einen engen Zusammenhang zwischen Umweltstandards und dem Wettbewerbsprinzip in der Wasserwirtschaft her. Nach seiner Auffassung wirkt sich die Wettbe-

werbssituation auch im Wassersektor positiv auf die Einhaltung von Auflagen und den schonenden Umgang mit natürlichen Ressourcen aus:

„(...). Wir müssen uns bewusst sein, dass Liberalisierung kein Dogma ist; es ist ein praktisches Instrument, um das richtige Verhältnis zwischen Preis, Qualität, Leistung und dem Standard der erbrachten Dienstleistung festzulegen. Wasser wird in Zukunft ein knapper Rohstoff sein. Der Bedarf an Wasser steigt als ein Resultat des Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstums, während die Vorkommen an vergleichsweise sauberem und günstigem Grundwasser zurückgehen. Und es gibt das Problem der Austrocknung, das insbesondere aus der großen Menge Wassers resultiert, die für die Landwirtschaft gebraucht wird. (...) Heutzutage wird Trinkwasser für alles Mögliche gebraucht, das Waschen von Autos und die Toilettenspülung eingeschlossen. Vom ökologischen Standpunkt aus kann man sich fragen, ob der Wassersektor nicht einer stärkeren Orientierung am Markt bedarf, wenn Angebot und Nachfrage besser aufeinander abgestimmt werden sollen. Diese Frage ist logisch und legitim. (...)“

(Nicht autorisierte Übersetzung der englischen Originalfassung durch den Verfasser; www.europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxtgt&doc=SPEECH/02/; Zugriff: 14. Juli 20003)

Im Gegensatz dazu sehen andere Fachleute in der privatwirtschaftlichen Organisation der deutschen Wasserwirtschaft einen Nachteil für die Ökologie. Die ökonomisch geprägte Unternehmenslogik wirke aus Sicht der Umwelt in vielen Fällen kontraproduktiv:

„(...). Die hohen Fixkosten im Wassersektor 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 Wasserangebots 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. (...)“

(Klaus Lanz: Privatisierung von Wasserwerken – ein Politikum und seine Konsequenzen; durch: www.wwf.ch/images/progneut/upload/D_200103_Schlussbericht.pdf; Zugriff: 14. April 2003)

6. Globalisierte Wirtschaft, sozialer Friede, Gemeinwohl und Demokratie

Der internationale Wassermarkt ist seit geraumer Zeit ein Geschäftsbereich für Global Players. Dies hat zur Folge, dass sich deutsche Unternehmen weltweit im Bereich der Wasserversorgung engagieren. Andererseits sehen sich einheimische Anbieter aus der Privatwirtschaft der Konkurrenz ausländischer Dienstleister gegenüber. Diese Entwicklung hat nach Einschätzung von Privatisierungsbefürwortern zu einer Erweiterung der Geschäftsfelder deutscher Unternehmen und zu einer Qualitätssteigerung in der Wasserversorgung Deutschlands geführt:

„(...). Mit einiger Verspätung haben deutsche Unternehmen das ‚Erdöl des 21. Jahrhunderts‘ entdeckt: Der Energie- und Chemieriese RWE kaufte im September 2000 für 14 Milliarden DM die Nummer 3 auf dem Markt, den britischen Wasserversorger Thames Water, die Berlinwasser International (BWI), seit 1999 eine Tochter von RWE und Vivendi, expandiert vor allem nach Osteuropa. Die Transformationsländer und Asien versprechen das größte Wachstum. Die Nachfrage nach der

knapper werdenden Ressource steigt rasch, neue Kläranlagen, die Erschließung neuer Wasserreserven oder die Rehabilitation maroder Versorgungssysteme erfordern Milliardeninvestitionen und versprechen enorme Gewinne. Dabei galt der Wassersektor noch bis Anfang der neunziger Jahre als das Aschenputtel des Dienstleistungssektors, während die Privatisierung vormals staatlicher Unternehmen in der Telekommunikation und der Energieversorgung längst boomte. (...).“

(Quelle: Uwe Hoering: Globale Versorgungskonzerne greifen nach dem Wasser, Aus: junge welt vom 19. Februar 2002)

Allerdings beurteilen Umweltverbände, Globalisierungsgegner und Arbeitnehmervertretungen diese Entwicklung kritisch. Sie sind der Meinung, dass Arbeitslosigkeit, Monopolbildung und Gewinnorientierung gerade im lebenswichtigen Bereich „Wasser“ an den Grundfesten unserer Gesellschaft und Wirtschaftsordnung rütteln kann.

„(...). Die Privatisierungspolitik trägt nicht nur zu einem rigorosen Abbau der Arbeitsplätze bei, sondern sie fördert auch in starkem Maße die Kapitalkonzentration und die damit verbundene Monopolisierung. Sie trägt damit auch zur Zerstörung der Existenz von vielen mittelständischen Betrieben bei. Die Wirtschaftsform der Sozialen Marktwirtschaft wird dadurch nicht nur von der sozialen, sondern auch von der marktwirtschaftlichen Seite ausgehöhlt. Die Abdeckung privater Gewinnabsichten über die Gebühren ist als gravierender Eingriff in das Sozialsystem der Bundesrepublik Deutschland zu werten. Anvisiertes Ziel der ‚Privatisierer‘ ist es aber natürlich, dass in Deutschland nach einer Übernahme durch private ‚Wassermultis‘ die regelmäßig abzubuchenden Entgelte aus der Wasserverordnung und die Abwassergebühren aus der Entsorgung dann in mehr oder minder großen Teilen als legale Profite in die Taschen der Aktionäre fließen. (...).“

(Bund Bürgerinitiativen Umweltschutz: Privatisierung der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung? Nein Danke! Freiburg 1995)

Neben ökonomischen Bedenken werden in diesem Zusammenhang auch politische Einwände geltend gemacht:

„(...). Bei einer Privatisierung der kommunalen Wasserwirtschaft muß mit einem Verlust der demokratischen Kontrolle der gemeindlichen Selbstverwaltungsorgane über die Unternehmen der kommunalen Daseinsvorsorge gerechnet werden. Auch eine Beteiligung der interessierten Bürgerschaft an der kommunalen Wasserwirtschaft im Sinne der AGENDA 21 dürfte in der Regel in privatisierten Wasser- und Abwasserbetrieben deutlich schwieriger zu etablieren sein als in kommunalen Betrieben. Mit der vielbeschworenen „Transparenz“ in (teil-)privatisierten Abwasserbetrieben ist es ebenfalls nicht weit her: In den schon bevorzugten „private-public-partnership“-Modellen sind die Beteiligungen derart verschachtelt, daß der „Durchblick“ für Gemeinderäte – geschweige denn für Außenstehende – kaum möglich ist. Weil selbst Befürworter einer ‚Liberalisierung‘ und Privatisierung der kommunalen Wasserwirtschaft den vornehmlich auf Rendite bedachten Wasser-Konzernen nicht ganz über den Weg trauen, plädieren sie für die Beibehaltung eines kommunalen Kontrollapparates: Die Kommunen sollen nach erfolgter Privatisierung ‚durch geeingente Kontrollmaßnahmen sicherstellen‘, daß die Aufgabenerfüllung des Abwasserbeseitigungs- bzw. Wasserversorgungsunternehmens zu jedem Zeitpunkt gewährleistet bleibt. (...).“

(Quelle: Nikolaus Geiler: Wird Wasser gelb? Privatisierung, Deregulierung und „Libalisierung“ in der deutschen Wasserwirtschaft aus der Sicht der Umweltverbände: Zugang über: info@privatisierungswahn.de)

Um den öffentlichen Charakter der Wasserversorgung zu wahren, gehen die Vorschläge in verschiedene Richtungen:

„(...). Als Alternative zur Privatisierung schlagen wir verstärkte Kooperationen – und vielleicht auch Fusionen benachbarter Wasser- und Abwasserbetriebe vor. (...). Ergänzend schlagen wir vor, daß den in den Flußeinzugsgebieten zusammenarbeitenden Wasser- und Abwasserbetrieben ein ‚Ökologischer Beirat‘ zur Seite gestellt wird. In den jeweiligen ‚Öko-Beiräten‘ könnten beispielsweise Umweltverbände, Gewerkschaften, Verbraucherschutzverbände, ‚Sachkundige Bür-

gerInnen‘ aus den Umweltausschüssen der Gemeinderäte, Naturschutzbeauftragte, Sport- und Touristikverbände, Landwirte sowie andere interessierte BürgerInnen und Verbände vertreten sein. Damit könnte die in der AGENDA 21 und die in der (...) EG-Wasser-Rahmenrichtlinie vorgesehene Bürgerteiligung an der wasserwirtschaftlichen Planung umgesetzt werden. (...). Während die privaten Konzerne zur Erzielung von ‚Effizienzsteigerungsgewinnen‘ zumindest mittelfristig ihr Heil darin sehen, das Personal der von ihnen übernommenen Betriebe rigoros abzubauen, sollten die kommunalen Wasser- und Abwasserbetriebe das Wissenspotential ihrer MitarbeiterInnen als Pfund ansehen, mit dem sie wuchern können. Bei einem rigiden Entlassungskurs werden oft wichtige Wissensträger ersatzlos gestrichen. Das führt auch in den Wasser- und Abwasserbetrieben zu einem Verlust von wertvollem Unternehmenswissen. (...).“

(Nikolaus Geiler [Bundesverband Bürgerinitiativen Umweltschutz e.V.] unter Mitarbeit von Matthias Ladstetter: Alternative zur Privatisierung und ‚Liberalisierung des ‚Wassermarktes‘ (www.privatisierungswahn.de/_282.html; Zugriff: 14. April 2003)

Schließlich appelliert Klaus Lanz an das Selbstverständnis von Akteuren in der öffentlichen Wasserwirtschaft und fordert sie dazu auf, vor dem Hintergrund der Besonderheiten im Wassersektor dem Gemeinwohl Priorität vor dem Gewinnstreben einzuräumen:

„Die Wasserwirtschaft ist aufgrund ihrer besonderen Bedingungen (Abhängigkeit der Verbraucher, hohe Fixkosten, Verschränkung mit Gesundheits- und Umweltschutz) für ein Engagement privater Unternehmer 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. (...). Der Effizienzbegriff sollte in der Wasserwirtschaft neu definiert werden und sich in erster Linie am Gemeinwohl orientieren. Eine solche Neudefinition muss auf der Basis von Trinkwasserqualität, Umweltverträglichkeit, Versorgungssicherheit, innovativer Technik und sozialverträglichen, fairen Wasserpreisen optimiert werden statt – wie von Privatisierungsbeurwortern 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. (...). Schließlich wäre es hilfreich, wenn sich auch die hiezulande für die Wasserwirtschaft Verantwortlichen auf ihre Rolle und Verantwortung zurückbesinnen würden: Sie sind Dienstleister im Auftrag des Gemeinwohls, nicht Gewerbetreibende und Unternehmer.“

(Klaus Lanz: Privatisierung von Wasserwerken – ein Politikum und seine Konsequenzen; www.wwf.ch/images/progneut/upload/D_200103_Schlussbericht.pdf; Zugriff: 14. April 2003)

7. „Modernisierung“: Alternativer Ansatz oder Privatisierungsdiskussion in neuem Gewand?

Nach einem Abflauen der Privatisierungsdiskussion ist in letzter Zeit eine Richtungsänderung im öffentlichen Diskurs zur Wasserwirtschaft festzustellen. Sie zielt prima vista weniger auf fundamentale Neuerungen, die hauptsächlich mit der Überführung öffentlicher Dienstleister in private Unternehmen zu tun haben. Vielmehr geht es um eine Reihe von Maßnahmen, die die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wasserwirtschaft steigern und die Kooperation zwischen der öffentlichen Hand und der Privatwirtschaft intensivieren sollen. In diesem Zusammenhang wird eine Reihe von Punkten diskutiert:

„(...) In Deutschland ist die Liberalisierungsdiskussion einer Diskussion um eine Modernisierung der Wasserwirtschaft gewichen. Alle beteiligten Institutionen stimmen darin überein, dass eine Modernisierung der deutschen Wasserwirtschaft notwendig und wünschenswert ist. Die vorangegangene Liberalisierungsdiskussion hat dieser Einsicht sicherlich Vorschub geleistet. Die wesentlichen Elemente der Modernisierungsstrategie, die das BMWi (Bundeswirtschaftsministerium) formuliert hat, lauten: die steuerliche und rechtliche Gleichstellung von Trinkwasserver- und Abwasserentsorgung, die Einführung eines flächendeckenden Benchmarking, die Aufweichung des kommunalwirt-

schaftlichen Örtlichkeitsprinzips [Begrenzung der Geschäftstätigkeit auf ein bestimmtes Gebiet; G. W.], die Möglichkeit der Übertragung der Abwasserbeseitigungspflicht auf private Dritte sowie die Schaffung von Anreizen für verstärkte Kooperationen in der Wasserwirtschaft. Damit enthält die Modernisierungsstrategie durchaus auch Wettbewerbselemente. (...)“

(Deutsche Bank Research: Traditionelle Monopole: Wachstum durch mehr Wettbewerb, in: Aktuelle Themen Nr. 261 vom 20. März 2003, S: 19-21.)

Dennoch sprechen nicht alle Fachleute von einer neuen Richtung in der Diskussion. Sie sind vielmehr der Überzeugung, dass sich die Auseinandersetzung im Kern um die gleichen Ziele wie zur Zeit der Privatisierungsdebatte dreht, man diese nun aber auf einem anderen Weg erreichen möchte:

„(...) Seit 1998 lief die Forderung zur Kommerzialisierung der Wasserversorgung unter den Leitbegriffen Liberalisierung und Privatisierung. Sie sind zwar nicht gleichzusetzen, haben jedoch dasselbe materielle Ziel, der Privatökonomie den Bereich der öffentlichen Wasserversorgung zu erschließen. Nach der heftigen Kritik am Ewers-Gutachten wurde ab Sommer 2001 für die Wasserversorgung das Stichwort ‚Modernisierung‘ ausgegeben. Diese Umfirmierung bedient sich wiederum eines positiv besetzten, diesmal scheinbar unverfänglichen Begriffs, dem zunächst kaum widersprochen werden kann. (...) Da die alles überwölbende Wettbewerbsideologie ebenso wenig aufgegeben wird wie die Behauptung, die Beteiligung der Privatökonomie sei für positive Wettbewerbsfolgen unverzichtbar, wird die Marktöffnung Schritt für Schritt herbeigeführt: Im Zuge der favorisierten Zusammenlegung von Wasser und Abwasser soll die bislang hoheitliche Aufgabe der Abwasserentsorgung bundesweit ‚entstaatlicht‘ und von den Kommunen auf Dritte übertragen werden. Das eröffnet den Weg für die Vollprivatisierung. In diesem Zusammenhang soll auch die sogenannte Benachteiligung der Privaten in der Abwasserentsorgung beseitigt werden, weil private Abwasserentsorger voll mehrwertsteuerpflichtig sind. Deshalb soll auf die gesamte Abwasserbeseitigung einschließlich jener der kommunalen Betreiber demnächst die (ermäßigte) Mehrwertsteuer aufgeschlagen werden. Den Vorteil hätten die Privatversorger, den Nachteil die Verbraucher. (...)“

(Hans-Werner Krüger: Die Privatisierung von Wasser und Abwasser [Beitrag zur Konferenz „Die Welt im Privatisierungswahn“, veranstaltet von attac-Hamburg von 5. bis 6. Juli 2002]; http://www.privatisierungswahn.de/_130.html; Zugriff: 15. Juli 2003)

8. Ausblick: Auf dem Weg zu einer neuen Balance?

Die Debatte um die Privatisierung der Wasserwirtschaft in Deutschland hat durch die Überlegungen zur Modernisierung wieder an Dynamik gewonnen. Derzeit lässt sich an den enger werdenden Kooperationsverbänden zwischen kommunalen Versorgern erkennen, dass einige Ansätze der Modernisierungsstrategie bereits Teil der Praxis sind (Handelsblatt vom 14. Februar 2003). Wie wir gesehen haben, ist aber nach wie vor umstritten, ob es sich bei den aktuellen Entwicklungen um Schritte handelt, die trotz (verfassungs)rechtlicher Verpflichtungen der Städte und Gemeinden auf dem Gebiet der Daseinsvorsorge letztendlich zu einer neuen Balance zwischen öffentlichen und privatwirtschaftlichen Akteuren in der deutschen Wasserwirtschaft führen werden. Einige Aktivitäten auf der europäischen Ebene liefern dafür jedoch erste Anzeichen. So wird laut über mehr Entfaltungsmöglichkeiten von privaten Anbietern im Wassersektor der EU nachgedacht: Neben den Ausführungen von Kommissar Bolkenstein am 7. November 2002 in London befasst sich die Generaldirektion „Wettbewerb“ in Form eines Auftragsgutachtens mit dieser Frage.

Es wird wohl in nicht allzu ferner Zukunft zu erkennen sein, inwiefern sich Komponenten der Modernisierungsstrategie auf der nationalen Ebene mit dem Politikinput aus Brüssel decken, ergänzen oder ihm widersprechen. In diesem Zusammenhang

könnte die Diskussion um die Rolle öffentlicher Dienstleister im Bereich „Wasser“ wieder an Vehemenz zunehmen. Es erscheint in diesem Zusammenhang jedoch nicht ausgeschlossen, dass im Gegensatz zum Ende der 1990er Jahre die Definitionsmacht über die Agenda zum „Privatisierungsdiskurs“ eher von der europäischen als von der nationalen Politikarena ausgeht. Nimmt man die „Dubliner Prinzipien“ (vgl. Deutsche UNESCO-Kommission e.V. u.a. 2003, S. 5) als Maßstab für eine Prognose zum Verlauf der unions-internen Meinungsbildung, lässt sich von der Gefahr einer Schiefelage sprechen: Einerseits ist bislang noch nicht klar erkennbar, auf welche Art und Weise das 2. Prinzip (Partizipation aller Verbraucher, Planer und Entscheidungsträger auf allen Ebenen bei der Wasserentwicklung und beim Wassermanagement) konkret seinen Niederschlag finden soll. Hier wird voraussichtlich der Lobbyarbeit von NGOs und Verbänden große Bedeutung zukommen. Die Gender-Problematik (3. Prinzip: „Frauen spielen eine entscheidende Rolle bei der Beschaffung, der Bewirtschaftung und dem Schutz von Wasser“) hat bislang keinen nennenswerten Einfluss auf die relevanten Debatten ausüben können. Andererseits kann die Anerkennung von Wasser als einem knappen Gut (1. Prinzip) wohl als Ausgangspunkt für die meisten Initiativen zur Schaffung einer neuen Balance zwischen Markt und Staat im Wassersektor und als kleinster gemeinsamer Nenner für einen Konsens betrachtet werden. Auch die Sichtweise von Wasser als wirtschaftlichem Gut (4. Prinzip) könnte im Vergleich zu den Grundsätzen 2 und 3 erhebliche Bedeutung erlangen. Interessant wird dabei sein, welche Schlussfolgerungen die deutschen Verhandlungspartner als Reaktion auf eine verstärkt „ökonomisierte Wahrnehmung“ von Wasser ziehen werden.

Anmerkungen

- 1 Derzeit ist eine weitere Novellierung des GWB in Arbeit. Sie soll zu einer einfacheren, wirkungsvolleren Anwendung der Vorschriften führen und ist eine Reaktion auf die neue Durchführungsverordnung im europäischen Wettbewerbsrecht. Diese tritt am 1. Mai 2004 in Kraft (vgl. Pressemitteilung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit vom 4. März 2003; <http://www.bmwi.de/Navigation/wirtschaft,did=6732.html>).
- 2 Wegen Zahlungsschwierigkeiten hat sich Vivendi Ende 2002 von seiner Umwelt- und Wassersparte trennen müssen (vgl. Frankfurter Rundschau vom 11. November 2002 sowie www.ftd.de/vivendi).

Literatur

- Bundeswirtschaftsministerium: Optionen, Chancen und Rahmenbedingungen einer Marktöffnung für eine nachhaltige Wasserversorgung. Endbericht. Berlin 2001.
- Deutscher Bundestag (Hrsg.): Schlussbericht der Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft“. Opladen 2002.
- Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB). Kommentar zum Kartellgesetz, hrsgg. von Ulrich Immenga und Ernst-Joachim Mestmäcker. München 1. Auflage (1981), 3., neubearb. Auflage (2001).
- Walter Potthast: Privatisierungsmodelle für die Wasserwirtschaft, in: Umwelt 10+11/2000, S. 24-25.
- Kluge, Thomas: Kampf um blaues Gold. Wasser ist nicht nur ein ökonomisches, sondern auch ein soziales und kulturelles Gut, in: Frankfurter Rundschau vom 12. Mai 2003.
- UNESCO: Water for the People, Water for Life. United Nations World Water Development Report. Executive Summary. Paris 2003 (deutsch: UNESCO-Kommission e.V./UNO-Verlag GmbH: Wasser für Menschen, Wasser für Leben. Weltwasserentwicklungsbericht der Vereinten Nationen. Zusammenfassung. Bonn 2003).