

4.13 Wasser: Öffentliches Gut oder Handelsware?

KLAUS LANZ

Common good or shareholder value? After decades of stable municipal operations safeguarding the supply of drinking water and the disposal of wastewater throughout Europe, pronounced changes are currently under way in the water services sector. The reasons are mainly budgetary difficulties of many cities, increasing pressure by multinational companies interested to enter the water sector; and neo-liberal political initiatives at national and EU levels to facilitate private operations of water services. It is argued here that an overall shift to more commercial and cost-efficient policies will potentially undermine the current water service standards, especially in the long-term perspective. Respective developments are reported from countries with recently privatised water sectors.

Stadtbewohner sind auf ein jederzeit zuverlässiges Versorgungssystem für sauberes Trinkwasser schicksalhaft angewiesen. Im Mittelalter sorgten noch einzelne Haushalte selber für ihr Wasser, indem sie auf ihrem Grundstück einen Brunnen gruben oder mit anderen Familien einen Gemeinschaftsbrunnen unterhielten. Sobald jedoch die Bebauung enger und das Brunnenwasser knapp wurde oder seine Sauberkeit durch Fäkalien oder handwerkliche Aktivitäten in Gefahr war, traten die Städte selber in Aktion. In München etwa wird der erste öffentliche Brunnen schon im Jahr 1318 erwähnt, ein so genannter Laufbrunnen, dem über hölzerne Leitungen das Wasser einer höher gelegenen Quelle am Stadtrand zuffloss. Bis ins 19. Jahrhundert hinein bestanden in den meisten Städten private Einzel- und Gemeinschaftsbrunnen parallel zur städtischen Zentralversorgung. Der wasserrechtliche Schwerpunkt lag vor allem auf der Beschaffung von Wasser, die mit steigender Wassermenge immer dringlichere Entwässerung – für Regen und Schmutzwasser – blieb fast überall ein Stiefkind der urbanen Entwicklung. Die Cho-

leraepidemien des 19. Jahrhunderts, unter denen viele europäische Städte zu leiden hatten, machten dieses Defizit im Umgang mit Wasser schmerzhaft deutlich.

Wasserwerke als Teil der städtischen Verwaltung

Erst in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts kam es unter dem Eindruck der Cholera beinahe in allen Städten Europas zum Bau einer Kanalisation. Die Planung und der Betrieb eines Kanalsystems und einer zentralen Trinkwasserversorgung waren so komplex und so kapitalintensiv, dass die Stadtverwaltungen die Aufgabe selber in die Hand nahmen. Nur ganz wenige Städte versuchten vorübergehend, private Firmen mit dem Aufbau einer Wasserinfrastruktur zu betrauen. In Deutschland – und mit Ausnahme einiger französischer Kommunen überall in Europa – wurden Wasserversorgung und Stadtentwässerung als Abteilungen der städtischen Verwaltung organisiert.

Die kommunale bzw. öffentliche Verantwortung hat sich im Wassersektor bis heute fast überall erhalten, wenn auch zum Teil mit flexibleren Organisationsformen. Der städtische Einfluss bei strategischen Zukunftsentscheidungen bleibt dadurch gewährleistet. Denn die Bürger und die meisten Politiker betrachten den Wassersektor nach wie vor als eine zentrale, lebenswichtige Aufgabe des Gemeinwohls, die des besonderen Schutzes und der Obhut demokratisch legitimierter Kommunalorgane bedarf.

In Frage gestellt wird dieses Grundprinzip städtischen Lebens jedoch in den letzten zwanzig Jahren durch gänzlich neue Entwicklungen:

- durch Versuche privater Unternehmen, teils (französischer) Wasserkonzerne, teils der deutschen Energiebranche, Kontrolle über hiesige Wasserwerke zu erlangen;
- durch politische Weichenstellungen mit dem Ziel, staatliche Aktivitäten zugunsten privater Beteiligung zurückzudrängen (»Abbau der Staatsquote«) und
- durch die gravierende Finanznot vieler Kommunen.



© kai koehler – iStockphoto

Aus: WARNSIGNAL KLIMA: Genug Wasser für alle? 3. Auflage (2011)
- Hrsg. Lozán, J. L. H., Graßl, P. Hupfer, L. Karbe & C.-D. Schönwiese

Wasserversorgung als lukratives Geschäft?

Der Druck auf die Kommunen, die Verantwortung für die Wasserwirtschaft an gewinnorientierte Unternehmen abzutreten, hat nichts mit faktischen wasserwirtschaftlichen Notwendigkeiten zu tun. Im Gegenteil: die Leistungsfähigkeit der von öffentlichen Unternehmen organisierten und betriebenen Wasserversorgungen und Abwassersysteme ist – vor allem im internationalen Vergleich – beeindruckend. Das gilt für die Qualität des gelieferten Trinkwassers ebenso wie für die umweltverträgliche Ableitung des gereinigten Abwassers wie für die Pflege der weit verzweigten unterirdischen Infrastruktur. Das in den vergangenen Jahrzehnten aufgebaute System ist zukunftsfähig und bietet auf lange Sicht eine hohe Versorgungssicherheit: Die Erfahrung, einmal kein Wasser im Haus zu haben – selbst nur kurzfristig – ist in Deutschland bisher praktisch unbekannt.

Bau, Betrieb und Unterhaltung der größtenteils unterirdischen Infrastruktur im Wassersektor sind nicht billig. Über € 20 Milliarden pro Jahr zahlen die deutschen Verbraucher für Wasser und Abwasser. Manche Ökonomen postulieren, mehr Wettbewerb müsse zu höherer Effizienz und damit zu einer markanten Verbilligung der Wasser-Dienstleistungen führen. Sie belegen dies mit Preisvergleichen mit Ländern, in denen Trinkwasser weniger kostet. Doch diese Vergleiche greifen zu kurz: Unberücksichtigt bleiben nämlich die andernorts mangelnde Qualität und oftmals prekäre Versorgungssicherheit, unzureichende Abwasserreinigung und marode Leitungs- und Kanalnetze. Ebenfalls unberücksichtigt bleibt, dass in den deutschen Wasserpreisen substanzielle Abwasserabgaben, Grundwassergebühren und Steuern enthalten sind, und nicht zuletzt auch das Lohnniveau eine Rolle spielt. Dennoch plädieren auf der Basis von reinen Wasserpreisvergleichen vor allem Banken und Investmentfirmen dafür, den Wassersektor ebenso wie zuvor den Energiesektor zu privatisieren und einem rigorosen Kosteneffizienzmanagement zu überlassen.

Angesichts der hohen Umsätze im Wasserbereich interessieren sich auch deutsche Energiekonzerne wie RWE und E.ON für die Branche. RWE hat im Jahr 2000 mit dem Kauf von Thames Water, dem weltweit drittgrößten privaten Wasserunternehmen und dem US-Wasserversorger American Waters sogar den Einstieg in das internationale Wassergeschäft vollzogen. 2006 versorgte RWE/Thames Water 70 Millionen Menschen weltweit mit Wasser. Als aber die englische Regulierungsbehörde Ofwat von RWE verlangte, zwischen 2005 und 2010 rund 1,2 Milliarden britische Pfund in das marode Londoner Trinkwasser- und Kanalnetz zu

investieren, verkaufte RWE seine Wasserbeteiligungen an internationale Investorengruppen. Heute hält RWE nur noch eine Beteiligung von knapp 25% an Berlinwasser, einer Holding, der seit 1999 die Berliner Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung gehört. Führend in der privaten Wasserindustrie bleiben damit wie in den Jahrzehnten zuvor die beiden französischen Unternehmen Veolia und Suez/Ondeo, die weltweit über Beteiligungen an Wasserwerken verfügen. Allerdings sind sie nach wenig erfolgreichen Engagements in Schwellenländern wie Indonesien, den Philippinen und Argentinien nun wieder verstärkt an der renditesicheren Wasserwirtschaft der Ersten Welt interessiert. Deutschland ist dabei wegen seiner hohen Kaufkraft und des ausgezeichneten Zustands der Wasserinfrastruktur von besonderer Anziehungskraft.

Kommunen unter Druck

Aufgrund der verfassungsrechtlich gesicherten hohen Autonomie kann keine Stadt gezwungen werden, ihre Trinkwasserversorgung oder ihr Abwassersystem zu verkaufen. Es ist noch strittig, wie weit diese Autonomie durch EU-Gesetze ausgehebelt werden könnte. Durch die massive Finanzkrise der öffentlichen Haushalte, die die Städte aufgrund ihrer sozialen Verpflichtungen besonders hart trifft, ist deren Handlungsspielraum stark eingeschränkt und die Versuchung groß, gegen Geld die Kontrolle über die Wasserversorgung abzugeben. Umfragen zeigen, dass sich ohne Finanznot kaum ein Bürgermeister mit der Veräußerung des Wasserbereichs beschäftigen würde.

Die Wirklichkeit sieht anders aus: Die Kombination von Finanzkrise und einseitiger Beratung durch Banken und Investmentfirmen – flankiert von politischen Initiativen zur »Entstaatlichung« daseinswichtiger Aufgaben wie der Wasserversorgung – übt großen Druck auf Städte und Gemeinden aus, die Kontrolle an kommerziell agierende Unternehmen abzugeben. Einige Städte haben in den letzten Jahren praktisch irreversible Entscheidungen über ihre Wasserwirtschaft getroffen, ohne finanzielle Alternativen zu einem Verkauf eingehend zu prüfen oder die Folgen dieser existenziellen Weichenstellung ausreichend abzuwägen.

Einmaligen Einnahmen für den Finanzhaushalt stehen gravierende langfristige Konsequenzen gegenüber. Höhere Wasserpreise und damit zusätzliche finanzielle Belastungen für die Bürger sind ebenso absehbar wie eine weniger hochwertige Wasserversorgung – in punkto Qualität, Zuverlässigkeit, Umwelt- und Gewässerschutz. Einfluss nehmen kann die Stadt nicht mehr, denn von strategischen Zukunftsentscheidungen im Wassersektor bleibt sie für die nächsten Jahrzehnte aus-

geschlossen. Noch sind die Folgen dieser Entwicklung kaum spürbar, denn die Wasserinfrastruktur reagiert aufgrund ihrer langen Lebensdauer sehr träge. An den laufenden Aktivitäten und an den Investitionsplänen der privaten Betreiber lässt sich jedoch ablesen, dass Anlagen und Leitungen derzeit wesentlich schneller zerfallen als sie repariert werden.

Kosteneffizienz über alles

Private Betreiber gehen mit einem grundlegend anderen Denkansatz an Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung heran als städtische Unternehmen. Im Vordergrund steht die Erhöhung der Rendite durch Kostensenkung. Damit wird wirtschaftliche Effizienz zum höchsten Prinzip im Wassersektor, während Trinkwasserqualität, Zukunftsfähigkeit und Umweltschutz in den Hintergrund treten. Vier Grundstrategien kommerziellen Wassermanagements lassen sich identifizieren:

Strategie 1: Senkung der laufenden Kosten unter das betriebsnotwendige Minimum

Der Wassersektor unterscheidet sich erheblich von anderen leitungsgebundenen Dienstleistungen, denn 80–85 Prozent des Betriebsaufwands sind Fixkosten, fallen also unabhängig von der gelieferten Wassermenge an. Ein Großteil der Fixkosten sind Löhne, und ein Abbau von Personal ist die schnellste Strategie zur Erlangung nominell höherer wirtschaftlicher Effizienz. Eine solche einseitige Effizienzbetrachtung vernachlässigt allerdings, dass Kündigungen weit reichende Konsequenzen für die Qualität der Wasserversorgung mit sich bringen. Vor allem gehen mit dem Ausschneiden von Mitarbeitern Fachwissen und Erfahrung unwiederbringlich verloren. Die Intensität der Qualitätskontrolle und die Instandhaltung der Anlagen nehmen ab, die Sicherheit und Verlässlichkeit der Trinkwasserversorgung wird beeinträchtigt. Wegen ausgedünnten Personals verlängern sich bei Störungen (z.B. Rohrbrüchen) die Reparaturzeiten und damit die Belastung der Bürger durch Unterbrechungen der Trinkwasserversorgung.

Strategie 2: Anwendung von *economies of scale* (»Skaleneffekten«)

Die schonende Nutzung ortsnaher Quell- oder Grundwasservorkommen ist meist teurer als die großtechnische zentrale Aufbereitung von Flusswasser. Bei Grundwasser muss eine größere Anzahl einzelner Anlagen erhalten und überwacht werden. Die Areale um die Brunnen herum müssen geschützt und nicht wassergefährdende Aktivitäten der dortigen Landwirte gegebenenfalls entschädigt werden. Diese Kosten entfallen beim Flusswasser völlig. Durch eine Abkehr von lokalen Grundwasserressourcen und das Umsteigen auf

Flusswasser können also in erheblichem Maße Kosten gesenkt werden, und tatsächlich setzen private Wasserkonzerne wo immer möglich auf Flüsse. Die Kehrseite dieser Strategie ist, dass hochwertige lokale Quellen ihren Schutz einbüßen und die genutzten Flüsse übermäßig beansprucht werden – vor allem bei Niedrigwasser. Damit wird die Wasserversorgung wesentlich anfälliger für akute Verschmutzungen etwa nach Unfällen, aber auch für den Klimawandel mit den erwarteten erratischen Abflussmengen in unseren Flüssen (längere Trockenzeiten, Überschwemmungen).

Bei Flusswasser ist im Gegensatz zum keimfreien Grundwasser eine Aufbereitung zwingend nötig, womit Trinkwasser zur »hergestellten Ware« wird (im Gegensatz zu einem aus der Natur entnommenen und lediglich verteilten Gut). Aufbereitetes Wasser ist prinzipiell von minderer Qualität als reines, unverschmutztes Wasser, denn chemische Verunreinigungen lassen sich nicht vollständig entfernen. Die längeren Transportwege und Verweilzeiten bei Zentralsystemen machen eine Chlorung notwendig. Die so genannte Transportchlorung ist nur dann wirksam gegen Keime, wenn auf dem gesamten Weg zu den Verbrauchern aktive Chemikalien wie Chloroform im Trinkwasser verbleiben. Ein Restgehalt an gesundheitsschädlichem Chlor und Chloroform im Trinkwasser ist daher eine direkte, unvermeidliche Folge der Zentralisierung von Trinkwassersystemen mit ihren längeren Transportwegen.

Auch die chemische Aufbereitung verschmutzten Flusswassers ist natürlich mit Kosten verbunden, sowohl für die Erstellung der Reinigungsanlagen als auch für deren Betrieb. Aus Sicht der großen französischen Wasserkonzerne Ondeo (ehemals Suez-Lyonnaise des Eaux) und Veolia (ehemals Vivendi) bedeuten diese Kosten zusätzlichen Umsatz, denn Entwicklung, Planung und Bau entsprechender Aufbereitungsanlagen besorgen Tochterfirmen im eigenen Konzern. Faktisch ändert sich an den Gesamtkosten wenig, denn die für den Schutz des Grundwassers eingesparten Mittel werden für die Aufbereitung von Flusswasser aufgewendet. Für das Unternehmen hat dies jedoch den Vorteil, dass ein größerer Anteil der Umsätze im Konzern verbleibt.

Strategie 3: Überwälzen von Gewässerschutzkosten auf den Staat

In Deutschland, ebenso wie in ganz Europa, sind staatliche Behörden für den Schutz der Wasservorkommen zuständig. Dennoch hat sich in der deutschen Wasserwirtschaft das außerordentlich erfolgreiche Modell eingebürgert, dass Überwachung und Schutz der Quellen im Wesentlichen von den Wasserwerken selbständig und freiwillig geleistet werden. Bei einer forcierten Ausrichtung auf Kostensenkung kommt auch dieses

Grundprinzip einer qualitativ hochwertigen Wasserversorgung ins Wanken. Der französische Wasserkonzern Ondeo erstritt sich vor dem höchsten französischen Gericht die Zusicherung, nicht für den Schutz der vom ihm genutzten Wasservorkommen zuständig zu sein. Das Gericht bestätigte, dass Ondeo lediglich zu einer »vernünftigen Aufbereitung« des Rohwassers verpflichtet sei, der Schutz der Wasservorkommen sei Angelegenheit der staatlichen Behörden. Mit anderen Worten: Die von Ondeo verkauften Wasservorkommen müssen auf Kosten des Staates geschützt werden – aus Steuermitteln.

Auch in Berlin zeigt sich in dieser Hinsicht die französische Handschrift: Seit der Teilprivatisierung an RWE und Veolia 1999 schwelt ein anhaltender Konflikt zwischen Berlinwasser und Senatsverwaltung, wer die Kosten für die Überwachung des Grundwassers zu tragen hat. Traditionell wurden diese stets vom Wasserversorger übernommen, nun soll die öffentliche Hand dafür aufkommen.

Strategie 4: Minimierung der Kosten für Ausbau, Erneuerung und Unterhalt der Infrastruktur

Der größte Aufwand beim Betrieb einer Trinkwasserversorgung muss für den Bau und die Instandhaltung von Leitungsnetzen und Anlagen getrieben werden. Bei gut gepflegten Netzen müssen 1,5–2 Prozent der Rohrleitungen und Kanäle pro Jahr erneuert oder saniert werden, und diese Unterhaltsinvestitionen sind der bei weitem wichtigste Kostenpunkt im Wassersektor. Es ist nahe liegend, dass eine auf wirtschaftliche Effizienz ausgerichtete Strategie an diesem Punkt ansetzen wird. Eine Vernachlässigung der Infrastruktur ist ein bequemerer Weg zur Renditesteigerung als die unpopuläre Anhebung der Wasserpreise, zumal die Folgen der mangelnden Netzpflege erst nach einigen Jahren spürbar werden. Die Zeche für die dann anfallenden Reparaturen werden künftige Wasserverbraucher zahlen müssen. Für die Bewirtschaftung von Wasserleitungsnetzen und Abwasserkanälen, die einen Planungshorizont von über einhundert Jahren erfordert, scheint ein auf kurzfristige Unternehmensgewinne ausgerichtetes Kosteneffizienzmanagement wenig geeignet.

Das Beispiel der 1989 privatisierten Wasserwerke in England und Wales zeigt, dass ein Großteil des dort (an Aktionäre ausgeschütteten) Gewinns auf unterlassene Unterhaltsinvestitionen zurückgeht. Im gleichen Zeitraum sind in manchen Städten die Wasserverluste durch Leckagen im Leitungsnetz auf bis zu 40% gestiegen. Auch in Berlin sind nach der Teilprivatisierung der Berliner Wasserbetriebe im Jahre 1999 die Investitionen in den Unterhalt der Infrastruktur drastisch reduziert worden.

Langfristigkeit und Gemeinwohl

Die von privaten Betreibern in der Wasserwirtschaft praktizierte Beschränkung des Effizienzprinzips auf bloße ökonomische Optimierung führt absehbar zur Erosion der heute in Deutschland selbstverständlichen Standards. Die ganze Tragweite einer solchen Entwicklung wird sich erst mittelfristig zeigen, wenn der Zerfall der Systeme und die Verschlechterung der Qualität für jeden spürbar werden. Ein einseitig auf ökonomische Effizienz ausgerichtetes Vorgehen verkennt die Grundvoraussetzungen jeder wasserwirtschaftlichen Planung: Langfristigkeit und Gemeinwohlorientierung. Genau diese Notwendigkeiten waren es, die die Stadtväter vor 150 Jahren dazu bewogen, die urbane Wasserorganisation selber in die Hand zu nehmen statt sie privaten Unternehmen anzuvertrauen. Schon damals – und heute erst recht – passen sie in ihrem Wesen weit besser zu den Zeithorizonten und dem Selbstverständnis verantwortlicher städtischer Planung als zu gewinnorientierten, kurzfristigen Business-Strategien.

Die Wasserwirtschaft unterscheidet sich grundlegend von anderen Dienstleistungen, selbst von der Strom- und Gasversorgung. Enorm hohe Investitionen sind notwendig, um die Anlagen zu bauen und zu unterhalten. Diese Investitionen können über lange Zeit finanziert und zurückbezahlt werden, denn Kanal- und Leitungssysteme erreichen eine Lebensdauer von mindestens 50 Jahren. Dieser Langlebigkeit des technischen Systems müssen auch die Zeithorizonte der Planung angepasst sein. Zum zweiten ist ein derart aufwändiges System nur dann zu sozial verträglichen Preisen zu verwirklichen, wenn alle Bürger durch ihre Gebühren solidarisch zu seiner Finanzierung beitragen – deshalb gibt es den Anschlusszwang an die öffentliche Wasserversorgung und Kanalisation. Damit ist der Verbraucher weit mehr als ein Kunde, der Wasser gegen Rechnung kauft. Er ist per Gesetz verpflichtet zur Teilnahme an einem System, von dem er zugleich abhängig ist. Er muss auf die Zuverlässigkeit des für die Wasserver- und Abwasserentsorgung verantwortlichen Unternehmens absolut vertrauen können, denn eine andere Bezugsquelle für Wasser gibt es ebenso wenig wie einen zweiten Kanal. Durch diese besondere Beziehung zwischen Bürgern und Wasserwerksbetreiber ist letzterem eine herausragende soziale Verantwortung aufgegeben, die Wasserwirtschaft am Gemeinwohl auszurichten.

Immer öfter entscheiden in den Städten nicht mehr Ingenieure und Gesundheitspolitiker über die Wasserwirtschaft, sondern Kämmerer und Finanzexperten – assistiert von Bankmanagern. Die Folge ist, dass mancherorts die Wasserverantwortlichen am rein ökonomischen Effizienzprinzip Gefallen finden und ihre Strategie danach ausrichten. Damit setzen sie nicht nur

die über Jahrzehnte erreichten wasserwirtschaftlichen Standards aufs Spiel, sie verabschieden sich auch ohne Not vom übergeordneten Gemeinwohlprinzip: Sie bringen die Städte in Verruf, ihre Sorgfaltspflicht gegenüber den Bürgern zu vernachlässigen.

Der Wind dreht sich

Zahlreiche Volksbegehren in den letzten Jahren haben gezeigt, dass die Bürger mit den wasserwirtschaftlichen Weichenstellungen ihrer Stadtväter und Stadtmütter nicht einverstanden sind. Wo immer das Volk zu Privatisierungen im Wasserbereich befragt wurde, sprach es sich eindeutig gegen einen solchen Schritt aus. In der Regel sind die Entscheidungswege allerdings weder öffentlich noch transparent. Häufig erfährt die Bevölkerung erst aus der Zeitung, dass künftig ein privater Konzern ihr Wasserwerk betreiben wird. Mehr Partizipation und Offenheit bei geplanten strategischen Entscheidungen könnte die Akzeptanz der entsprechenden Schritte in der Bevölkerung wesentlich verbessern. Zum zweiten bekämen dann auch alternative Zukunftsvisionen für die Wasserwirtschaft eine Chance. Denn die Finanzwünsche einer Kommune – und die sind in der überwiegenden Mehrheit der Privatisierungsentscheidungen einziges wichtiges Kriterium – lassen sich häufig auch ohne eine Aufgabe der strategischen Kontrolle über das Wassersystem erfüllen.

Noch aber verlaufen die meisten Privatisierungsprozesse unter Ausschluss der Öffentlichkeit, nicht zuletzt, weil Geheimhaltung in der Finanzbranche ein wesentliches Kriterium für einen günstigen Abschluss ist. Grundsätzlich geheim sind derzeit Betreiberverträge zwischen privaten Unternehmen und Kommunen, sie stehen bestenfalls einem ausgewählten Kreis von Politikern zur Verfügung. Mit dieser Politik der verschlossenen Türen sind aber die meisten Bürger nicht einverstanden. Immer mehr Initiativen formieren sich, um die betreffenden Politiker und öffentlichen Manager zu überwachen und an ihre Aufgabe zu erinnern.

Das Schicksal ihrer Wasserversorgung ist in den letzten Jahren zu einem der wichtigsten Themen kritischer Bürger und gemeinwohlorientierter Organisationen geworden. In Kirchen, NGOs und Kommunalparlamenten wird so engagiert wie seit langem nicht mehr über die Entscheidungsprozesse im Wassersektor debattiert. In Berlin wird seit Jahren intensiv um die Offenlegung der Privatisierungsverträge von 1999 gestritten. Darüber hinaus erwägt die SPD - 1999 mitverantwortlich für die Privatisierung, Berlinwasser - wieder in ein rein städtisches Unternehmen umzuwandeln. Einen Schritt weiter ist die Stadt Stuttgart, wo 2010 der Stadtrat unter dem Druck der Bevölkerung beschlossen hat, die privatisierte Wasserversorgung zu 100 Prozent wieder in kommunale Hände zu nehmen.

*Dr. Klaus Lanz
Chemin des Chenevières 33
CH-2533 Evilard - Switzerland*