

4.18 Die Privatisierung der Wasserversorgung in Deutschland und ausgewählten Ländern

HANS-WERNER KRÜGER

The privatisation of water services in Germany and selected countries: In the past two decades, public water supply and sewage services have been undergoing a process between liberalization in order to open formerly closed markets, and privatization. The latter is allegedly bringing money, know-how and efficiency into public services. While in developing countries this promise has proved to be false in many cases, in Germany it is difficult to identify typical traits of private operation, as the field is characterized mainly by mixed public utilities. The European Commission is aiming to open public services in a field not yet finally regulated. International attempts to improve the supply of drinking water in poor countries try to secure profitable conditions for private sector engagement on the one hand, on the other hand they improve local capabilities in policy and water management. Civil society opposition to privatization continues to differ considerably.

In Deutschland war die Privatisierung im Bereich der Wasserwirtschaft bis etwa Mitte der 1990er Jahre in aller Regel eine Co-Privatisierung gemeinsam mit den Verkäufen oder Teilverkäufen von Stadtwerken oder deren Aufgabenübertragung auf Private. Danach bestimmten die Schuldenkrise der öffentlichen Hand, die Durchsetzung neoliberaler Wirtschafts- und Gesellschaftsmodelle, die Bemühungen der Europäischen Union zur Wettbewerbsöffnung der Kommunalwirtschaft und die Marktstrategien von Großkonzernen die Entwicklung. Neben wenigen großen und mittelgroßen Teilprivatisierungen standen eher Gelegenheitskäufe und Betriebsführungen von Wasser- und Abwasserbetrieben im Vordergrund. Betroffen sind 800 bis 900 teilprivatisierte Betriebe in ganz verschiedenen Größen. Liberalisierung ist in diesem Prozess als eine Vorstufe der Privatisierung, die Kommerzialisierung als ein durchgreifender Angriff auf Rang und Funktion öffentlicher Güter zu verstehen.

Private und teilprivate Wasserversorgung in Deutschland schwer überschaubar

Privatisierung tritt in sehr unterschiedlichen Formen auf. Der wichtigste Unterschied besteht zwischen der formellen und der materiellen Privatisierung. Diese Grundformen lassen sich aufteilen in die Organisationsprivatisierung, die echte und unechte funktionale Privatisierung sowie die echte und unechte Aufgabenprivatisierung. 1. Die Organisationsprivatisierung bedeutet, dass ein der Verwaltung eingegliedertem Regiebetrieb oder haushaltstechnisch verselbständigt Eigenbetrieb in eine (kommunale) GmbH oder AG überführt wird. 2. Eine unechte funktionale Privatisierung kann in der Zusammenführung der Funktionsverantwortung von zwei oder mehr Kommunen in einem Betrieb gesehen werden. 3. Die echte funktionale Privatisierung besteht in der Übertragung einer Aufgabe an einen Privaten,

der als so genannter Verwaltungshelfer fungiert (Betreiber- oder Betriebsführungskonzept). 4. Die unechte Aufgabenprivatisierung liegt in der Übertragung von Betriebsführung, Gebühreneinzug und Investitionen auf einen Privaten (französisches Modell) für einen längeren Zeitraum, auch als Konzessionsvertrag bezeichnet. 5. Eine echte Aufgabenprivatisierung besteht dann, wenn mit dem Verkauf (materielle P.) der Betriebsanlagen (durch Staat oder kommunale Eigner) eine vollständige und endgültige Aufgabe des Versorgungsauftrags verbunden ist (englisches Modell). Eine Unterform ist die materielle Beteiligung des Privaten an einer eigens gegründeten Firma, der die Aufgaben



Abb. 4.18-1: Lebenselixier Wasser.

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

voll übertragen werden. 6. Schließlich gibt es noch die vom Versorgungsauftrag unabhängige Vermögensprivatisierung, meist von Liegenschaften. Der Begriff der öffentlich-privaten Partnerschaften oder auch PPP wird sowohl auf die teilweise materielle Privatisierung als auch auf die Aufgabenprivatisierung (meist Betreibermodell) bezogen.

Kompliziert wird die ohnehin komplexe Lage noch durch unterschiedlich große materielle Teilprivatisierungen, die mit Aufgabenübertragungen an die Privaten verbunden sind wie im Fall der Berliner Wasserbetriebe. Das Recht auf Betriebsführung kann sogar schon mit einer 25,1%-Beteiligung erworben werden. Die vormalige E.ON-Tochter Thüga AG war und ist spezialisiert auf diese Form der Einflussnahme, deren konkrete Reichweite sich von außen schlecht ergründen lässt. Die Thüga ist hauptsächlich an der Energieversorgung interessiert und nimmt die Wasserversorgung sozusagen am Rande mit. Sie versorgt rund 1 Mio. Menschen mit Trinkwasser. Im Herbst 2009 ging die Thüga AG aus kartellrechtlichen Erwägungen in einem spektakulären Akt der Rekommunalisierung für 2,9 Mrd. Euro auf kommunale Unternehmen über. Die größten Anteilseigner der Thüga wurden mit jeweils 20,75% die Enercity (Stadtwerke Hannover), die Nürnberger Energie und die Frankfurter Mainova. Die restlichen 37,75% übernahm die Kom9 GmbH & Co. KG, an der wiederum 46 kleine und mittlere kommunale Versorgungsunternehmen beteiligt sind.

Strategische Pläne der E.ON zum planmäßigen Eindringen in die Wasserversorgung waren im letzten Jahrzehnt, ähnlich wie bei den RWE, nicht zu erkennen. Ihr Interesse lag vielmehr darin, über ihre Kommunalbeteiligungstochter die vollen Informationen über kommunale oder interkommunale Standortentscheidungen vor allem im Energiebereich zu erhalten, die Marktentwicklung zu kontrollieren, die politische Entscheidungsfindung zu beeinflussen und die Hand auf den Investitionsplänen zu haben. All das sind die Kernaufgaben der politischen und wirtschaftlichen Führung der Kommunalwirtschaft. Die Pläne der neuen kommunalen Eigner der Thüga sind, vorsichtig ausgedrückt, nicht vorrangig am Gemeinwohl orientiert, dennoch ist die Bildung eines gewissen kommunalen Gegengewichts gegen die großen Vier auf dem Energiemarkt volkswirtschaftlich sinnvoll.

Von diesen spielt die EnBW im Südwesten eine Rolle. Die EnBW Kommunale Beteiligungen GmbH (EKB) hält in der Energie- und Wasserversorgung über 40 Beteiligungen an Stadtwerken und Regionalversorgern, unter anderem bei den Stadtwerken Düsseldorf. Der Electricité de France-Anteil ging im Juni 2010 für 4,7 Mrd. Euro an das Land Baden-Württemberg über.

2002 verkaufte Stuttgart seine gesamte Energie- und Wasserversorgung an die EnBW. Eine Bürgerinitiative engagiert sich für den Rückkauf, <http://www.s-wasserforum.de/index.php?idcat=1>

Eine auf einen Versorgungsbereich wie Wasser beschränkte Betrachtung griffe bei den großen Konzernen zu kurz, weil sie alle aufgrund ihrer horizontalen Differenzierung in verschiedene Sektoren, meist als Multi Utility bezeichnet, mehr oder weniger als Universalien auftreten wollen und immer stärker durch Privatisierungen aller Art auch können. Der Idealfall für sie wäre, wie mit den regionalen Energieversorgungsmonopolen, sich als Dienstleister an die Stelle der Kommunen zu setzen. Dies gilt natürlich nur für die gewinnträchtigen Bereiche. Die anderen bleiben, wenn die Plattform in den Kommunen erst einmal groß genug ist, als Gegenstand von Sponsoring erhalten, um auch hier zu zeigen, wie unentbehrlich die Privatwirtschaft für das Leben in den Kommunen ist. (Originalton Veolia nach dem Einstieg in Braunschweig: »Der Umweltspezialist engagiert sich über das Kerngeschäft hinaus für die Stärkung des Standorts und übernimmt soziale Verantwortung für die Region«, <http://www.veoliawasser.de/content/bsenergy.>)

Veolia Environnement arbeitet in den Sparten Wasser, Umweltdienstleistungen, Energie und Verkehr. Bei Wasserdienstleistungen liegt der Schwerpunkt in Ostdeutschland, Standortübersicht unter <http://www.veoliawasser.de/content/standorte>. Das gilt auch für den zweiten großen französischen Konzern Suez Environnement/Eurawasser Aufbereitungs- und Entsorgung GmbH (Eurawasser), nach Veolia der zweitgrößte in der Welt.

Zur Veolia Wasser-Gruppe gehören das 1991 gegründete 100%-Tochterunternehmen OEWA Wasser und Abwasser GmbH in Leipzig sowie Beteiligungen an den Berliner Wasserbetrieben, der MIDEWA Wasserversorgungsgesellschaft Mitteldeutschland mbH in Merseburg (25,1% der Anteile), der MHW Mittelhessische Wasser und Abwasser GmbH mit Sitz in Neulenburg sowie an der OTWA (Ostthüringer Wasser und Abwasser GmbH) in Gera. Das Expansionsmuster wird bei der MIDEWA deutlich. Seit der Beteiligung 1999 über die Tochter OEWA betreibt Veolia heute neben ihrem Kerngeschäft unter anderem mehrere Schwimmbäder, betreut die Straßenbeleuchtung von Köthen und ist im Energiebereich aktiv. Veolia reklamiert für sich die Versorgung von 4,6 Mio. Menschen im Auftrag von 300 Kommunen. Diese Zahl ist schwer nachvollziehbar, Veolia wäre dann nämlich der größte deutsche Wasserversorger. Generell haben private Versorger die Tendenz, auch bei Minderheitsbeteiligungen die volle Einwohnerzahl im Beteiligungsgebiet für sich

zu reklamieren. In Berlin mit ihrem Viertelbesitz an der Berlinwasser wären das allein 3,8 Mio. Menschen.

Veolia Environnement betreibt eine klare Expansionspolitik. Seit längerer Zeit stehen nicht mehr Käufe im Vordergrund, sondern Betriebsführungen, die ebenfalls ein Einstieg in das Stadtwerkegeschäft sind. Dennoch ist Veolia Mehrheitsgesellschafterin bei drei Stadtwerken. Mit der Wassersparte, die im Jahre 2009 einen Umsatz von 1,3 Mrd. Euro machte, kaufte sich Veolia im Jahre 2005 als »strategischer Partner« mit 74,9% der Anteile bei der Braunschweiger BS|ENERGY ein, der Rest gehört der Stadtwerke Braunschweig GmbH. Zur Gruppe gehören die Stadtentwässerung Braunschweig GmbH SE|BS, die Braunschweiger Netz GmbH BS|NETZ und die Stadtwerke Thale. Vor kurzem gründete eine Bietergemeinschaft aus Veolia Wasser, BS|ENERGY und den Stadtwerken Hameln die Stadtwerke Springe GmbH. Eine Bietergemeinschaft aus Veolia Wasser und BS|ENERGY übernahm nach einer europaweiten Ausschreibung insgesamt 49% der neu gegründeten Stadtwerke Pulheim.

Veolia beruft sich auf »mehr als 150 Jahren Erfahrung in der Daseinsvorsorge« und wirbt aufwendig und mit geschickter PR-Arbeit für seine »partnerschaftliche« Rolle gegenüber den Kommunen, in denen vor allem im Energiesektor in den nächsten Jahren über 100 Konzessionen auslaufen, die neu ausgeschrieben werden müssen. Die PPP-Partnerschaften werden fast immer mit Gutachten von Beraterfirmen wie PricewaterhouseCoopers, FreshfieldsBruckhausDeringer oder KPMG eingefädelt. Sie erstellen die Berechnungen für die natürlich immer vorhandene Vorteilhaftigkeit des Geschäftes für die Kommunen, entwickeln Finanzierungspläne und liefern meist auch die vor allem bei Bauvorhaben sehr umfangreichen Vertragswerke.

Im Falle Braunschweig hatte sich KPMG schon bei der Berechnung eines PPP-Projektes für Schulen

verkalkuliert und musste deshalb die Zelte abbrechen. Beim Verkauf der Stadtentwässerung hatte KPMG einfach notwendige Investitionen nicht eingerechnet und deshalb den Rückkaufwert für das Jahr 2035 statt auf 300 Mio. Euro nur auf 215 Mio. Euro festgelegt. Die Korrektur führte zu einem wesentlich höheren Kapitaldienst für die Stadt. Der Braunschweiger Oberbürgermeister, den Veolia mit den Worten zitiert, die Firma habe sich von Anfang an als verlässlicher Partner erwiesen, hat im Film »Water makes money« übrigens erklärt, das Vertragswerk sei schon sehr kompliziert und der Stadtrat habe es wohl nicht verstanden¹. Aus der Zivilgesellschaft gibt es Hinweise, dass womöglich der Verkaufserlös, den eigentlich Veolia beizusteuern hätte, am Ende fast vollständig von der Stadt bezahlt wird.

Die GDF-Tochter Eurawasser, nach der Wende ursprünglich nur in Rostock und Umgebung aktiv, betätigt sich an den Standorten Eurawasser Nord (Großraum Rostock-Güstrow), Schwerin (Wasserversorgungs- und Abwasserentsorgungsgesellschaft Schwerin mbH (WAG), Goslar (Betriebsführung), Kreiensen (Betriebsführung), Leuna, Saale-Unstrut (Freyburg und Leuna, Betriebsführung und Kooperation), Cottbus (Lausitzer Wasser GmbH; 28,9% Beteiligung) sowie Grafschaft (Eurawasser Mittelrhein GmbH, Betriebsführung) und im Rheingau im Rahmen von Public Private Partnerships und Beteiligungen. Behauptet wird die Trinkwasserversorgung für 750.000 Menschen.

Die RWE, die mit dem mittlerweile rückabgewickelten Kauf der Thames Water vorübergehend zum drittgrößten Wasserkonzern weltweit aufgestiegen war, führt unter ihrer Tochtergesellschaft RWE Aqua neben der Kläranlage in Zagreb und einer Beteiligung an den Budapester Wasserwerken die Beteiligung an der Berlinwasser Holding AG und über Regionalgesellschaften auch an der Rheinisch-Westfälischen Wasserversorgungsgesellschaft (RWW) in Mülheim. Der Kauf ihrer Anteilsmehrheit war neben Berlin der erste größere Privatisierungseinbruch in die einstmals – außer der Gelsenwasser AG, die inzwischen ebenfalls rekommunalisiert wurde – festgefügte kommunale Wasserwirtschaft.

Der mittlerweile berühmtberüchtigte Fall Berlin nimmt eine Sonderstellung ein. Im Vordergrund steht weniger die Frage, wie sich die Teilprivatisierung auf den Betrieb ausgewirkt hat, als vielmehr die Offenlegung der Vertragsinhalte samt ihrer Bewertung einschließlich der Hintergründe des Vertragsabschlusses. Die darüber geführte Auseinandersetzung ist zugleich das prominenteste Beispiel, wie durch eine Bürgerinitiative und die von ihr angestoßene Mobilisierung der Öffentlichkeit ein gesellschaftlicher Prozess der Politikkontrolle mit Erfolg eingeleitet wurde. Das damit



Abb. 4.18-2: Wasseraufbereitung.

auch verbundene Ziel einer Rekommunalisierung der verkauften Anteile steht allerdings vor sehr schwer lös- baren Problemen.

Der Verkauf von 49,9% der Berliner Wasserbetriebe (BWB) an ein Konsortium aus Veolia, RWE – diese zu gleichen Teilen – und zunächst einer Finanztochter der Allianz war ein Versuch, sich mit dem Erlös von 3,2 Mrd. DM etwas Luft im total überschuldeten Haushalt zu verschaffen. Für die Investoren bedeutete er die An- eignung eines Filetstücks – die Einnahme einer Haupt- stadt hat auch einen hohen Symbolwert – und zugleich die Aussicht zumindest für Veolia, von Berlin aus den noch wenig erschlossenen osteuropäischen Wassermarkt allein oder über die Holding anzugehen. Die Vertrags- parteien feierten den Teilverkauf als »Pilotprojekt«

Die BWB war zum 1.1.1994 insgesamt in eine Anstalt öffentlichen Rechts umgewandelt worden und erhielt damit auch die Freiheit zur Gründung von Tochtergesellschaften sowie für Käufe und für Veräu- ßerungen. Die damalige Große Koalition diskutierte schon in der ersten Hälfte der 1990er Jahre die Mög- lichkeit einer Umwandlung in eine Aktiengesellschaft, weil viele Politiker Privatisierungen und Geschäftsfelderweiterungen für einzig zukunftsweisend hielten. Letztere erwiesen sich übrigens in der Summe als stark verlustbringend.

Die Einbeziehung der Privatkonzerne in die Berli- ner Wasserbetriebe, in der die Trinkwasserversorgung eigentlich Eigenbetrieb war, gelang nur mit Hilfe eines komplizierten Geflechts privatrechtlicher Verträge. Während die Trinkwasserversorgung mit 7% besteuert wird, bleibt die Abwasserseite als hoheitlicher Auf- gabenträger steuerfrei. Dieser Vorteil sollte auch den privaten Anteilseignern zugutekommen. Private Ab- wasserentsorger unterliegen grundsätzlich der vollen Mehrwertsteuerpflicht.

Das Zentrum des Vereinigungsprozesses bildet eine gemeinschaftlich vom Anstaltsträger, dem Land, und den beiden Konzernen gehaltene Kapitalgesellschaft, die Berlinwasser Holding AG. An dieser ist das Land mit 50,1% beteiligt; RWE und Veolia halten über ein gemeinsames Konsortium – die BWB-Beteiligungs- AG (BB-AG) jeweils 24,95%, zusammen 49,9%. Über einen zusätzlichen Vertrag (»Beherrschungsvertrag«) sicherte sich die Holding ein Weisungsrecht über die Berliner Wasserbetriebe, mithin über alle wichtigen Entscheidungen der Betriebsführung. Das gilt auch für alle Beteiligungen der Holding, darunter die Ber- linwasser International. Zur Erhaltung des Eindrucks politischer Kontrolle durch das Land wurde bei der Holding ein Weisungsausschuss eingerichtet, der formal die Weisungspraxis überwachen soll.

Eine weitere atypische stille Gesellschaft (»Stille

Gesellschaft I«) zwischen der Beteiligungs-AG der bei- den Konzerne und der Berlinwasser Holding hält 100% der Anteile an der Stillen Gesellschaft II. Damit wurde es möglich, dass RWE und Veolia weit überproportional auf den Gewinn der BWB zugreifen können. In einer wie in allen anderen Fällen geheimen Zusatzvereinba- rung wurde obendrein ein mehrgliedriges Gewinnmo- dell kreiert, das neben einem im jeden Fall garantierten Betriebsgewinn, für den die Stadt Berlin geradestehen muss, noch eine Verzinsung des sogenannten betriebs- notwendigen Kapitals enthält. Wunderbarerweise er- höhte sich dieses in der Folgezeit um sämtliche in den jeweiligen Jahren getätigten Investitionen – ein in der kaufmännischen Buchführung einzigartiger Vorgang. Er hat in jüngerer Zeit den Senat veranlasst, die Pri- vateigner auf Mäßigung ihrer Investitionen hinzuwei- sen – ebenfalls ein Vorgang ohne gleichen in der Kom- munalwirtschaft.

Errechnet wurde von Kritikern der Teilprivati- sierung – ohne Widerspruch – ein Jahresgewinn von acht bis neun Prozent. Das eingebrachte Kapital ver- zinst sich bei normalem Geschäftsverlauf mindestens in dieser Höhe, 2007 lag die Kapitalverzinsung bei 13%. Und das ohne jegliches unternehmerisches Risiko. Verständlich, dass die Privaten nach zehnjähriger Vertragsdauer das Ganze als »Erfolgsmodell« feierten, wobei selbst die aus diesem Anlass beim WIK-Institut bestellte Studie die Verzinsung für unangemessen hoch hält und der inzwischen vergräme Senat das Selbstlob als »Propaganda« wertet (Junge Welt, 20.11.2010). Die Gewinngarantie hatte das Berliner Verfassungsgericht schon bald für verfassungswidrig erklärt, woraufhin sie in einem weiteren geheimen Konsortialvertrag formal, aber nicht inhaltlich abgeändert wurde. Näheres bei PASSADAKIS (2006).

Der Bürgerinitiative Berliner Wassertisch gelang es mit einer 2007 begonnenen Initiative, schließlich von vielen Gruppen und Organisationen unterstützt, mit Volksbegehren und nachfolgendem Volksentscheid die Offenlegung der zahlreichen geheimen Verträge zu erreichen. 665.000 Personen, das waren 27% aller stimmberechtigten Berliner Wähler, entschieden sich am 13. Februar 2011 mit der Offenlegung zugleich für ein Gesetz, das eine vollständige Offenlegungspflicht verankert. Vor dem Volksentscheid hatte bereits die Ta- geszeitung (taz) die ihr zugespielten Verträge veröffent- lichte und der Senat hatte nachgezogen und behauptet, diese seien vollständig. Der Berliner Wassertisch kam jedoch aufgrund eines alten KPMG-Gutachtens zu dem Schluss, dass dies noch nicht der Fall sei. Der Gesamt- vorgang ist mit vielen Dokumenten unter <http://berliner-wassertisch.net/> einsehbar.

Mit diesem Volksentscheid gelang es erstmals in

der Bundesrepublik, die längst eingefahrene Praxis von Geheimverträgen zwischen Kommunen und Privaten und der administrativen Vertuschung unliebsamer Vorgänge aufzubrechen. Der Bundesdatenschutzbeauftragte Peter Schaar erklärte zum Berliner Volksentscheid: »Die Offenlegung von Verträgen zwischen Staat und Unternehmen gehört jetzt auf die Tagesordnung. Hier dürfen die sogenannten Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse nicht länger als Transparenz-Sperre für Bürgerinformation wirken«. Und weiter: »Fiskalische und wirtschaftliche Interessen sind nicht *per se* stärker als das öffentliche Interesse auf Information«. »Die rechtlichen und tatsächlichen Möglichkeiten zum Zugang zu diesen Informationen sollten verbessert werden. Ich halte es außerdem für erforderlich, dass die Behörden wichtige Informationen, wie Verträge mit Privaten, von sich aus im Internet veröffentlichen. Dies ist eine Bringschuld der öffentlichen Hand« (Pressemitteilung vom 14.2.2011).

Eine andere Frage betrifft die Betriebsführung der Privaten, die sich vertraglich zur Preisstabilität bis Ende 2003 verpflichtet hatten und anschließend gleich 15% drauflegten. Schlüsselzahlen wie Investitionen sind bei Wasser und Abwasser wegen immer wieder auftauchender Großprojekte nur bedingt aussagefähig, außerdem war nach der Vereinigung der Berliner Osten mit sehr viel Geld an westliche Standards anzupassen. Festhalten lässt sich nach dem Zeitraum 1999 bis 2002 mit durchschnittlich 330 Mio. Euro Investitionen pro Jahr seitdem ein Abfall auf durchschnittlich rund 270 Mio. Euro pro Jahr. In den ersten fünf Jahren nach der Privatisierung wurden die Betriebskosten nach Unternehmensangaben um 30% gesenkt und das Kostensenkungsprogramm zur Daueraufgabe erklärt. Die Mitarbeiterzahl sank von 6.116 Ende 2000 bis auf 3.948 Ende 2009. Die Mitarbeiter genossen jedoch einen langjährigen Kündigungsschutz und waren nach Feststellungen der Gewerkschaft ver.di gegenüber den privaten Betriebsführern mehrheitlich positiv eingestellt.

Aus der Leitungsebene war in den ersten Jahren zu hören, dass bereits Investitionsentscheidungen ab 10.000 DM der Veolia-Firmenzentrale in Paris zur Genehmigung vorzulegen waren – für die anerkannt qualifizierten Fachleute der BWB nicht motivationsfördernd. Im Unterhaltungs- und Überwachungsbereich hieß es verschiedentlich, man würde jetzt nach französischen Maßstäben arbeiten, das heißt die Untersuchungs- und Beprobungsabstände vergrößern und Material lieber bis zum Bruch fahren als es rechtzeitig auszutauschen (eigene Informationen). In einer Pressemitteilung von 2002 wurde dies »die Reduzierung von Standards und Beständen« genannt. Diese Betriebsführung nach Grenzkostenprinzip ist allerdings seit der durchgreifen-

den Kommerzialisierung auch in der öffentlichen Wasserwirtschaft in Deutschland häufiger geworden.

EU-Pläne für die Marktöffnung der Wasserwirtschaft

Das EU-Recht greift immer mehr in die Belange der Mitgliedstaaten bis in ihre unteren Gliederungen ein. So wird geschätzt, dass bis zu 60% der europäischen Richtlinien, Verordnungen usw. direkte oder indirekte Auswirkungen auf die kommunalen Aufgabenfelder haben. Grundsätzlich garantieren Art. 22 Grundgesetz und die Gemeindeordnungen die sehr weitgehende politische und wirtschaftliche Selbstorganisation der Gemeinden. Das richtet sich auf die Personal-, Organisations-, Finanz-, Planungs-, und Rechtssetzungshoheit. Gerade die eigenwirtschaftlichen Aktivitäten, die durch nationales Recht geschützt sind, bilden das Ziel von zahlreichen Eingriffen. Durch immer weiter ausgreifende Aktivitäten der EU-Kommission in Fragen des Beihilferechts (wichtig für die Frage der Quersubventionen kommunaler Leistungen), der Auftragsvergabe insbesondere bei Dienstleistungen, der Organisationsfreiheit zum Beispiel bei öffentlich-privaten Partnerschaften und der Einstufung bestimmter Aktivitäten unter die Wettbewerbsregeln, war eine erhebliche Rechtsunsicherheit entstanden. Sie wurde gezielt dafür genutzt, die Binnenmarktregeln auf immer mehr Lebens- und Wirtschaftsbereiche auszudehnen und damit dem EU-Regime mit seiner grundsätzlichen Bevorzugung von Markt- und Wettbewerbskategorien zu unterwerfen.

Seit über einem Jahrzehnt gibt es ein mehr oder weniger offenes Gerangel um die Ausformulierung einzelner Bestimmungen, wobei der Europäische Gerichtshof (EuGH) in der Regel noch stärker wettbewerbsfreundlich urteilt als sich die Kommission traut und Unklarheiten des EU-Regelwerks durch Urteile zu beseitigen sucht (allerdings nicht widerspruchsfrei), während das Europäische Parlament zum Beispiel in Fragen der Daseinsvorsorge eher die Position der Kommunen einnimmt. Zur Wasserversorgung hatte es in seiner Sitzung am 14.1.2004 erklärt, dass »angesichts der unterschiedlichen regionalen Merkmale dieses Sektors und der örtlichen Zuständigkeit für die Bereitstellung von Trinkwasser ... in Bezug auf Trinkwasser keine Liberalisierung der Wasserversorgung (einschließlich der Abwasserbeseitigung) vorgenommen werden sollte«. Es »fordert jedoch, ohne einer Liberalisierung das Wort zu reden, eine ‚Modernisierung‘, wobei wirtschaftliche Grundsätze mit Qualitäts- und Umweltstandards sowie mit der erforderlichen Effizienz im Einklang stehen müssen«.

Erst mit dem »Lissabon-Vertrag« (Vertrag über die Europäische Union (EUV)) von 2009 wurde in Art. 4 das Recht auf kommunale Selbstbestimmung verankert. Artikel 5 regelt das sogenannte Subsidiaritätsprinzip, wonach die Union »in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur tätig wird, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können«. Die in Deutschland mit dem nie genau definierten Begriff der Daseinsvorsorge gemeinten Leistungen werden von der EU als »Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse« verstanden. Die Kommission hat festgestellt, dass die Wasserversorgung als netzgebundener Service in diese Kategorie gehört. Das heißt aber auch, dass sie, im Unterschied zu den »Diensten von allgemeinem Interesse« (wie Bildung), grundsätzlich unter das EU-Wettbewerbsrecht fällt. Dann gelten die Grundsätze Diskriminierungsverbot, Gleichbehandlungsgebot, Transparenz.

Der in die Wettbewerbsregeln einbindende Wirtschaftszweck ist für die EU-Kommission mit dem Erwerbzweck gegeben, desgleichen bei Beteiligung eines privaten Partners bei der Erbringung einer gemeindlichen Pflichtaufgabe. Ein Geschehen im Markt liege gewöhnlich dann vor, wenn der Partner eine andere juristische Person, zum Beispiel eine Gebietskörperschaft sei. Auch dann gelte das Wettbewerbs- und Vergaberecht. Das bedeutet die Be- oder sogar Verhinderung sogenannter Inhouse-Geschäfte, mit denen die Gemeinde bestimmt, wie und mit welcher ihrer Gesellschaften oder der Gesellschaften, an denen sie beteiligt ist, welche Aufgaben erfüllen will. So könnte zum Beispiel eine von einer Kommune eigens gegründete Gesellschaft für die Wasserversorgung, sei es mit einer anderen Kommune oder mit einem Wasserverband oder einer Privatfirma, nicht mehr selber bestimmen, wer die Aufgabe übernimmt, sondern sie müsste sie, bei Dienstleistungen ab 500.000 Euro, europaweit ausschreiben. Diese Möglichkeit würde vor allem von großen, auch international tätigen Privatfirmen wie den beiden französischen Multis, als Einladung verstanden.

Der EuGH sieht die Vergabe einer Lieferung, Bauleistung oder Dienstleistung nur dann als öffentlichen Auftrag an, (entsprechend also als Inhouse-Geschäft) wenn sie an eine Gesellschaft erfolgt, die vom öffentlichen Auftraggeber beherrscht wird, d. h. keine eigene Entscheidungsgewalt besitzt und im Wesentlichen für diesen tätig ist (»wie eine Dienststelle«). Nach deutscher Auffassung ist bei einer Eigengesellschaft, die nicht von einer, sondern von mehreren Gemeinden gegründet wird und die demnach gemeinsam beherrscht wird, die Leistungsbeziehung zwischen den Gemein-

den und der Eigengesellschaft wohl vergaberechtsfrei. Auf EU-Ebene wird das eher anders gesehen.

Unterschiedliche Auffassungen gibt es auch bei der Übertragung der Betriebsverantwortung von der Gemeinde auf eine PPP-Gesellschaft, auch gemischt-wirtschaftliche Gesellschaft genannt. Zu unterscheiden ist hier in der Regel nach funktionalen, nicht organisatorischen Momenten. In Betracht kommen üblicherweise das Betreiber-, das Betriebsführungs- und das Konzessionsmodell. Bei letzterem soll, weil kein Auftrag im eigentlichen Sinne vorliegt – zum Beispiel eine Kommune beauftragt ihr Stadtwerk mit der Wasserversorgung – das Vergaberecht nicht gelten. Da erst im April 2009 das EU-Vergaberecht in deutsches Recht umgesetzt wurde, steht eine einheitliche Rechtsprechung noch aus.

Insgesamt sind die hier einschlägigen Richtlinien, Verordnungen, Leitsätze, Entschlüsse und Urteile auf EU-Ebene für sich genommen und erst recht unter Einbeziehung des nationalen Rahmens sehr unübersichtlich und kompliziert. Das lässt andererseits auch Raum für gezielte Vorstöße der in Brüssel bestens vertretenen französischen Großkonzerne, denen insbesondere der von Privaten noch wenig erschlossene deutsche Wassermarkt schon lange ein besonderes Anliegen ist. Trotz relativ eindeutiger Aussagen von deutscher Regierungsseite in Richtung EU, dass für die Wasserversorgung die kommunale Gestaltungsfreiheit bei Auftragsvergaben, Konzessionsvergaben und Kooperationen nicht eingeschränkt werden sollte, das heißt eine gewisse Ausnahmestellung beibehalten werden sollte, sind jüngere Äußerungen aus Brüssel nicht als Bestätigung dieser Position zu verstehen.

So hatte Kommissionspräsident Barroso im September 2009 geäußert, man könne mehr für die Marktöffnung für Umweltdienstleistungen tun. Um Klarstellung gebeten, ob er damit auch die Wasserversorgung meine, blieb er eine Antwort schuldig. Michel Barnier, Kommissar für Binnenmarkt und Dienstleistungen, äußerte in einem Hearing im Europäischen Parlament (EP) über die Vorbereitung einer Konzessionsrichtlinie am 13. Januar 2010, er sehe nicht ein, warum er Wasser und Abwasser bei Konzessionsvergaben anders behandeln solle als andere Dienstleistungen. Trotz der vom EP im Mai 2010 bei der Befassung mit einem neuen Vergaberichtlinienentwurf geäußerten Auffassung, dass keine Initiative für eine neue Konzessionsrichtlinie ergriffen werden solle, war aus Kreisen der EU-Kommission von gegenteiligen Absichten zu hören.

Festzustellen ist neben einer auch von EU-Parlamentariern beklagten, weiter zunehmenden Unübersichtlichkeit die Neigung der Kommission, immer noch etwas in der Schublade zu haben, das nach dem

Versuch weiterer Privatisierungsschritte aussieht. Die Wasserversorgung nimmt dabei mittlerweile einen besonderen Platz ein.

Die Grundeinstellung der EU-Kommission bzw. der einschlägigen Direktorien zur Wasserwirtschaft lässt sich wohl an der globalen Orientierung besser ablesen als an den Binnenmarktinitiativen, die sich mit viel stärkeren nationalen Widerständen befassen müssen. Vor allem Nichtregierungsorganisationen wie Weed haben im Zusammenhang mit den GATS-Verhandlungen immer wieder darauf hingewiesen, dass die Ausrichtung der EU viel eher der (selektiven) privatwirtschaftlichen Markterschließung folgt als dem Wunsch, den Millenniumszielen der Vereinten Nationen hinsichtlich einer Verbesserung der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung zu dienen. Auch die sehr zahlreichen »Bilateralen Investitionsabkommen« (BIT), die Transnationalen Konzernen das Recht geben, gegen soziale, ökologische oder ökonomische Regulierungsmaßnahmen von Regierungen vorzugehen, wenn diese die Gewinnaussichten der Investoren zu bedrohen scheinen, spielen in die Wasserwirtschaft hinein. Die Zuständigkeit dafür ist mit dem Lissabon-Vertrag auf die EU übergegangen. Genaue Zahlen hinsichtlich der Wasserwirtschaft sind nicht verfügbar. Aktuell zum Thema http://www2.weed-online.org/uploads/briefing_eu_investitionspolitik.pdf.

Die 2002 auf dem Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung in Johannesburg beschlossene »European Water Initiative« (EUWI) beruft sich auf einen »partizipativen multi stakeholder«-Ansatz. Von den fünf Zielen, darunter die gute Regierungsführung (good governance), wird das letzte Ziel für den Wassermarkt wirklich interessant, nämlich »to identify additional financial resources and mechanisms to ensure sustainable financing«. Das heißt, wenn auch verkürzt, Finanzierungs- und Ertragssicherheit zu finden für den nach wie vor als Schlüssel für eine gedeihliche Entwicklung des Wassersektors verstandenen privaten Sektor. Dahinter steht die Erfahrung im letzten Jahrzehnt, dass die von den großen Wassermultis erwarteten Renditen in vielen Drittweltländern aus verschiedenen Gründen nicht zu erzielen waren. An erster Stelle standen die wegen nicht eingehaltener Versprechen erwachsenen Widerstände in den einzelnen Ländern. Aber auch für kleinere Projekte kann in bestimmten Ländern keine Garantie für Vertragstreue erwartet werden, so dass neben Bürgschaften der Geberländer auch vermehrt materielle und institutionelle Sicherungen aus den Empfängerländern wirken sollen.

Weltwasserprobleme ohne die Privaten nicht zu lösen?

Die Frage stellen heißt aus Sicht der Ideologen, sie nachdrücklich zu bejahen. Seit Beginn der 1990er Jahre hat sich der Fokus der internationalen Wasserpolitik stark verschoben. Zunächst war auf internationaler Ebene das Umweltthema Gegenstand von Konferenzen der Vereinten Nationen, beginnend auf der Umweltkonferenz 1972 in Stockholm, wo das United Nations Environment Programme (UNEP) entwickelt wurde. Die erste speziell dem Thema Wasser gewidmete Konferenz fand acht Jahre später in Mar del Plata statt.

Erstmals wurden nun die Staaten die Adressaten von Handlungsempfehlungen im Wassersektor, der als Teil des Nord-Süd-Konflikts eingeordnet wurde. Wasserbewirtschaftung wurde in dem nach dem Tagungsort benannten Aktionsplan als Teil der staatlichen Daseinsvorsorge erklärt, die mit besserer Planung und neuen Gesetzen gestärkt werden sollte. Unterhalb der gesamtstaatlichen Ebene waren keine Akteure vorgesehen, allerdings wurde erstmals von der Kostendeckung der Wasserversorgung gesprochen. Wasser galt ausdrücklich noch als öffentliches Eigentum, wenn auch durch marktwirtschaftliche Anreize Verbesserungen bewirkt werden sollten, was Subventionen allerdings nicht ausschloss, DOBNER (2006).

Dem Aktionsplan folgten allerdings keine durchgreifenden Verbesserungen. In den 1980er Jahren kam es unter der Thatcher-Regierung zu einem radikalen Umschwung im Verhältnis von Staat und Wirtschaft, ähnlich unter Reagan in den USA. Dies bildete sich schon auf der Internationalen Wasserkonferenz in Dublin im Januar 1982 ab, die erstmals alle von den Vereinten Nationen auf Unterorganisationen verlagerten Zuständigkeiten vereinte. Eingeladen waren auch Experten aus zahlreichen anderen Organisationen, darunter einiger der heute als Nichtregierungsorganisationen (NGO) bezeichneten Gruppierungen.

Erstaunlich war, dass die Veranstaltung nicht als von der UN gesteuerte zwischenstaatliche Konferenz betrachtet wurde, sondern als eine Art Expertentreffen. Im Mar del Plata-Aktionsplan wurden Fehler erkannt und dagegen einige seitdem als Dublin-Prinzipien bezeichnete Leitsätze gestellt:

1. Trinkwasser ist ein für Leben und Entwicklung notwendiges, verletzliches Gut.
2. Wasserentwicklung muss partizipatorisch unter Einbeziehung von Verbrauchern, Planern und Entscheidungsträgern gestaltet werden.
3. Frauen spielen eine entscheidende Rolle bei Beschaffung, Verwaltung und Schutz von Wasser.
4. Wasser hat einen ökonomischen Wert bei allen sei-

nen konkurrierenden Nutzungen und muss als ökonomisches Gut verstanden werden.

Der Staat als zentraler Akteur trat in den Hintergrund zugunsten der Funktion von Preisen, Anreizen und Märkten. Wasser als ökonomisches Gut zu betrachten folgte allerdings damals noch in erster Linie dem Gedanken, dass zu niedrige Preise zu Wasserverschwendung und damit zu weiterer Umweltzerstörung führen. Wenn auch nicht ausdrücklich so gesagt, legt der Kontext den Gedanken von Wasser als einem privaten, frei handelbaren Eigentum nahe (DOBNER 2006, S. 102).

Die 1992 folgende Konferenz für Umwelt und Entwicklung in Rio stellte einen Riesenkatalog von Vorschlägen zusammen, die als Agenda 21 die Zusammenfassung von Umwelt- und Entwicklungszielen betriebe. Die Rolle des Wassers wurde weniger ökonomisch als in Dublin definiert. Vorrang sollte die Deckung der Grundbedürfnisse haben, darüber hinaus sollten die Nutzer für die entstandenen Kosten aufkommen. Bedeutsam ist die konzeptionelle Verlagerung von Wassermanagement auf die unteren Ebenen, bezeichnet als die niedrigsten angemessenen. Dies wurde als Empfehlung zur Dezentralisierung und Privatisierung verstanden, wenn auch in den Rio-Papieren der Gesichtspunkt der sozialen und Umweltverantwortung als konkurrierender Wert thematisiert wird.

Eine in der Folge bedeutsame Änderung bestand für die Wasserfragen in den neben den zentralen UN-Konferenzen neu eingerichteten quasi privaten Konferenzen, die zunächst der Begleitung und Vorbereitung von UN-Konferenzen dienten, sich dann aber immer mehr an ihre Stelle setzten. So hat zum Beispiel das seit 1997 alle drei Jahre stattfindende Weltwasser Forum (World Water Forum) kein UN-Mandat, wird aber in gewisser Weise so gehandelt. Hier bildeten sich zwei der wichtigsten privatwirtschaftlich dominierten Netzwerke, nämlich der Global Water Partnership (GWP) und das World Water Council (WWC). Auf der Marrakesch-Konferenz entstand der »Marrakech Action Plan«, in dem zur Zusammenarbeit von Regierungen, internationalen Organisationen, NGOs und der Zivilgesellschaft aufgerufen wird. Das hat auf jeden Fall die Aufblähung aller weiteren Veranstaltungen gefördert.

Das vom World Water Council veranstaltete zweite Weltwasserrforum in den Haag im Jahre 2000 stritt heftig um die Frage, ob Wasser ein Menschenrecht oder ein menschliches Bedürfnis (human need) sei.

Die NGO-Forderung, die Grundversorgung höher zu gewichten als Kostendeckung und Gewinnsicherung, das heißt bereits unzweifelhaft die Belange der privaten Versorger, wurde von der Ministerkonferenz abgelehnt. In der Schlusserklärung heißt es zur Bewer-

tung (valuing) von Wasser: »...Wasser in einer Weise zu managen, die die ökonomischen, sozialen, ökologischen und kulturellen Werte für alle Arten des Gebrauchs reflektiert und voranzuschreiten in der Realisierung voll kostendeckender Wasserpreise«. Damit hatte sich die wesentlich von den großen Wasserkonzernen getragene Konferenz zu deren Sprachrohr und Legitimationsbasis entwickelt, was der Zielvorstellung entsprach.

Der letztgenannte Konferenzpunkt entwickelte sich zunehmend zu einem Streitfall, weil mittlerweile durch privatwirtschaftliche Erschließung von Wasserversorgungen in den Drittweltländern massive Probleme auftraten. Die von Deutschland organisierte Internationale Süßwasserkonferenz 2001 in Bonn sollte in sogenannten multi-stakeholder-dialogues die unterschiedlichen Positionen versöhnen.

Die abschließende Ministerialerklärung bestätigte die Verantwortung von Regierungen für die Wasserversorgung und sprach sich gegen die Privatisierung von Wasserressourcen aus und stellte damit die Position der Stockholm-Konferenz wieder her. Der negierte private Zugriff auf die Wasserressourcen bedeutet allerdings nicht, dass private Dienstleistungen ausgeschlossen sind.

Das Abschlusspapier fordert den privaten Sektor auf, mit den Regierungen und der Zivilgesellschaft zusammen dazu beizutragen, die Wasserdienstleistungen und die Versorgung mit sanitären Anlagen für diejenigen zu verbessern, die bisher keinen Zugang dazu haben und diesbezügliche Investitionen und Managementfähigkeiten zu intensivieren.

Das vierte Weltwasserforum in Mexiko im Jahre 2006 zeichnete sich erstmals dadurch aus, dass außerhalb der Konferenz eine große Demonstration gegen die Privatisierung stattfand. Das fünfte 2009 in Istanbul war von repressiven Maßnahmen der türkischen Polizei begleitet, wobei sich die Proteste nicht zuletzt gegen die türkische Privatisierungspolitik hinsichtlich der eigenen Flüsse richteten. Mit 33.000 Teilnehmern bestückt, stellte sich hier nicht zum ersten Mal die Frage nach der Sinnhaftigkeit solcher Mammutveranstaltungen. Vielleicht mag man in ihnen aber eine Art »Weltgesellschaft en miniature« sehen, die sich über zentrale Versorgungsprobleme zu verständigen sucht und deshalb eine verhältnismäßig hohe Legitimität für sich beanspruchen kann (DOBNER 2006, S. 124).

Festzuhalten ist, dass sich der Fokus der Weltwasserpolitik immer mehr auf die Themen von good governance, integriertes Wasserressourcenmanagement und (institutionelle) Wassersektorreformen konzentriert, vgl. (BMZ (o.J.)). Das spiegelt den Mangel an verfügbaren staatlichen Mitteln und Steuerungsmöglichkeiten in einem Feld, in dem die Millenniumsziele der UN in weite Ferne rücken.

Daneben und darunter hat sich der Streit um die Privatisierung zum Hauptthema der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) in den letzten 15 Jahren herausgebildet und wird es wohl weiter bleiben. Umweltthemen sind dagegen mehr in den Hintergrund gerückt, auch dies ein Indiz für die Kommerzialisierung und Ökonomisierung der Weltwasserprobleme. Bei der Privatisierung geht es nicht nur um die netzgebundene Versorgung, sondern auch um den Flaschenwassermarkt und die davon ausgehende, aber darauf nicht mehr beschränkte Privatisierung von Wasserressourcen. Letzteres ist die wohl konsequenteste und zugleich brutalste Art der Kommodifizierung von Wasser.

Die Rolle der internationalen Finanzierungsorganisationen bleibt aus Platzgründen unbehandelt. Die Weltbank als Hauptpromoter einer Privatisierung im Wassersektor ist Gegenstand zahlreicher kritischer Untersuchungen gewesen, siehe u.a. HOERING (2011) mit zahlreichen Nachweisen. Sie hat sich zwar vor einigen Jahren zu Fehleinschätzungen bekannt, hält aber weiterhin an der Privatisierung und an der Finanzierung von Großprojekten wie Dammbauten fest.

Die im Folgenden kurz referierten Fallbeispiele geben nur einen Ausschnitt aus der komplexen und sehr unterschiedlichen Gesamtsituation wieder, allerdings einen nicht untypischen. Zwischen 1990 und 2007 wurden weltweit 670 Privatisierungsprojekte in Entwicklungsländern durchgeführt. Eine Zwischenbilanz geben HALL & LOBINA (2006). Sie fällt in fast allen Fällen und in der Bilanz eher negativ aus. In erster Linie werden die Finanzierungs- und Investitionszusagen kaum eingehalten, die Preise in manchmal rabiaten Weise (Südafrika) erhöht und durchgesetzt, die eigentlich vorrangige Anschließung von Armutsgebieten möglichst umgangen und die Verbindung von politischem und finanziellem Druck gegen die von den Benachteiligten selber formulierten Interessen eingesetzt.

Eine Übersicht über weltweit tätige private Wasserfirmen findet sich unter <http://www.globalwaterintel.com/archive/10/11/market-insight/800m-now-served-by-private-sector.html>. Eine laufende Dokumentation über die Privatisierungen in Europa insgesamt, nicht nur im Wassersektor, gibt das in Italien ansässige, nicht-kommerzielle Privatization Barometer, <http://www.privatizationbarometer.net/>, das seine Daten auch an die OECD und die Weltbank liefert.

Fallbeispiel Buenos Aires

Die argentinische Hauptstadt galt lange Zeit als auch von der Weltbank gerühmtes Vorzeigeprojekt für den privaten Sektor. Hervorgehoben wurde dabei gern die große Steigerung beim Eintreiben des Wassergeldes,

was als eine der vorrangigen Strategien von Privatkonzernen einzustufen ist, weil für diese Übung nicht erst große Investitionen getätigt werden müssen. Als Versuch der »full cost recovery« hört sie sich gleich besser an.

Zunächst um wenig Geld ging es bei der sukzessiven Privatisierung in Buenos Aires. Im Zuge weitgreifender Privatisierungen durch die Regierung Menem war 1993 auch die Wasserversorgung an der Reihe. Das Konsortium Aguas de Argentina mit Suez und Veolia und einem argentinischen Oligarchen, ein Freund des Präsidenten, erhielt die Konzession für die Stadt gratis. Der Zuschlag wurde erteilt, weil das Konsortium die niedrigsten Tarife und den schnellsten Ausbau des Netzes auch für die Abwasserentsorgung versprochen hatte.

Die wie in vielen Ländern des Südens unkontrolliert gewachsene Stadt wies vor allem in der Peripherie kaum an die Netze angeschlossene Gebiete mit zahlreichen Einwohnern auf. Vorbedingung für einen von der Weltbank gewährten Kredit über 100 Mio. Dollar war die Privatisierung. Aguas de Argentina senkte die Preise sofort um rund 27%. Das war allerdings keine besondere Leistung, weil als Vorbereitung auf die Privatisierung die Preise stufenweise um insgesamt 140% angehoben worden waren, ähnlich wie in Südafrika.

In wenigen Jahren wurden 1,6 Mio. Menschen zusätzlich mit Wasser versorgt, allerdings mussten pro Wasseranschluss umgerechnet 800 Dollar bezahlt werden, was in den überwiegend armen Gegenden niemand konnte. Deswegen unterblieb der weitere Ausbau. Andere Gebiete mit sehr vielen Armen waren gar nicht erst in die Konzession aufgenommen worden und mussten deshalb auch nicht teuer erschlossen werden. Deshalb gab es bereits 1996 erste Proteste auf den Straßen.

Die Weltbank sprang mit 900 Mio. Dollar für den Netzausbau ein und beteiligte sich mit einer Tochtergesellschaft mit fünf Prozent am Konsortium und schick-



© Cristian Lazzari – iStockphoto

te einen hochrangigen Mitarbeiter in die Geschäftsführung. Typischerweise kam und kommt das Geld bei solchen Projekten nicht, wie gern behauptet, von der Privatwirtschaft, sondern überwiegend von Staaten oder internationalen Finanzierungsorganisationen. Für das später ausgelaufene Gesamtengagement von Suez wurde von NGOs eine finanzielle Eigenleistung in Höhe von gerade einmal 20 Mio. Dollar errechnet.

Aufgrund der Proteste wurden zwar die Anschlusskosten geviertelt, dafür hatten nun alle Kunden einen in der Konzession nicht erwähnten „Solidaritätsbeitrag“ zu zahlen. Da zudem mehr Geld in die Trinkwasserleitungen als in die Abwassernetze gesteckt wurde, 50 Mio. Dollar waren für diese vorgesehen, investiert wurden aber nur 10 Mio. Dollar, flossen die Abwässer ungeklärt in den Mar del Plata.

Nach Berechnungen der Weltbank hätte das eigentlich zu errichtende Klärwerk pro Tag 100.000 Dollar Betriebskosten verursacht. Die Gebühren für die Abwasserentsorgung wurden trotzdem eingezogen.

In den nächsten Jahren wurden, gegen den Willen der städtischen Kontrollbehörde ETOSS, mehrere Preiserhöhungen durchgesetzt, teils nach Direktintervention des Präsidenten. 1999 billigte Menem kurz vor der Amtsübergabe an den neuen Präsidenten einen neuen Konsortialvertrag, der die Verschiebung des Kläranlagenbaus, eine jährliche Tarifierhöhung in Höhe der Inflation der USA und die Streichung der von ETOSS wegen mangelhafter Vertragserfüllung verhängter Strafen vorsah. Kurz darauf erhöhte Aguas de Argentina die Preise um neun Prozent, wenig später traf die argentinische Wirtschaftskrise Land und Hauptstadt hart.

Als die Bindung des Peso an den Dollar aufgehoben werden musste, verfielen auch die Erträge des Konsortiums dramatisch, denn die Kredite waren auf Dollar valutiert, die Wasserrechnungen wurden in Pesos ausgestellt. Bis dahin hatte das Konsortium sehr hohe Gewinne gemacht und jedes Jahr 100 Mio. Dollar an Dividenden ausgeschüttet. Das hatte es nicht gehindert, Schulden in Höhe von 687 Mio. Dollar aufzuhäufen. Diese Entwicklung ähnelt sehr derjenigen nach der Privatisierung der englischen Wasserversorgung im Jahre 1989.

Als das Konsortium von der argentinischen Regierung die Zahlung des laufenden Differenzbetrags verlangte, diese jedoch ablehnte, kam die Weltbank wieder ins Spiel und band die Gewährung weiterer Kredite neben der Erlaubnis starker Preiserhöhungen auch an einschneidende Wirtschaftsreformen nach neoliberalen Muster.

Suez (mit 39,9% der Anteile, die aggressiver auftrat als Veolia, die sich im Hintergrund hielt, während die spanische Aguas de Barcelona mit 25,1% eingestiegen

war) fand allerdings keinen Spaß mehr an Argentinien und versuchte sich aus den Kontrakten herauszuziehen, 1995 auch aus dem mit der Provinz Santa Fé. In jenem Jahr verlangte sie eine Preisanhebung von 40% und geriet in Konflikt mit dem argentinischen Staat. Suez hatte ihn ohnehin während der Finanzkrise wegen Einfrierens der Wechselkursrelationen verklagt, REIMON & FELBER (2003).

Mitte der 1990er Jahre wurde die von Suez geführte Gesellschaft auch zu einer Geldstrafe wegen Einstellung der Versorgung während einer Hitzeperiode und unterlassener Investitionen verurteilt. In die Querelen schaltete sich auch der damalige französische Präsident Jacques Chirac ein. Andere europäische Länder, unterstützt vom Internationalen Währungsfond, übten ebenfalls auf Argentinien Druck aus, damit die dort engagierten europäischen Firmen Tarifierhöhungen durchsetzen konnten. 1994 wurde der Kontrakt mit Aguas de Argentina neu verhandelt, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/4201461.stm> (24.1.2005).

Vor dem International Centre for Settlement of Investment Disputes in Washington, D.C., wurde der Fall Aguas de Argentina gegen den argentinischen Staat, hier die Provinz Santa Fé, am 30. Juli 2010 entschieden. Es befand, dass die Beklagte die Investitionen der Anspruchstellerin weder direkt noch indirekt enteignet habe, dass sie den Schutz der Investitionen nicht verweigert habe, dass sie jedoch den Investitionen der Klägerin eine faire und gerechte Behandlung versagt habe, <http://ita.law.uvic.ca/documents/SuezInterAguas-DecisiononLiability.pdf>. Für Juristen ein interessanter Fall, aber in erster Linie dafür, dass es international agierenden Firmen möglich ist, gegen Staaten vor einer rechtlich nicht eindeutig eingeordneten Institution, die im Grunde ein verlängerter Arm von Weltbank und IWF ist, auf Einhaltung der Geschäftsinteressen zu klagen. Konkret wird eine Haftpflicht begründet, die juristisch weiter verfolgt werden kann. Die beiden gegen Argentinien gerichteten Klagen umfassten einmal 310 Mio. US-Dollar und zum anderen 1,7 Mrd. US-Dollar (in der Währungsangelegenheit). Diese zog Suez im April 2007 zurück.

Fallbeispiel Manila

Dieser in globalisierungs- und privatisierungskritischen Kreisen auch wegen seiner Vernetzung gerne dargestellte Fall soll hier kurz erwähnt werden, weil sich an ihm deutlicher noch als in Buenos Aires die Verschränkung von Global Playern mit korrupten Eliten in den Entwicklungsländern, der unrühmlichen Rolle von Administrationen und der finanziellen Geberorganisationen, hier vor allem der Asian Development Bank,

abzeichnet.

Der Großraum Manila mit 15 Mio. Einwohnern Mitte der 1990er Jahre wurde nach landesweiten Privatisierungen unter Mitwirkung der Weltbank-Tochter International Finance Corporation, die für das Privatgeschäft zuständig ist, zum Zwecke der Wasserversorgungs-Privatisierung in zwei Zonen aufgeteilt und 1997 nach einem Bieterverfahren an zwei Gesellschaften vergeben. Maynilad Water Services, ein Joint Venture aus Suez/Ondeo und dem superreichen Lopez-Clan, erhielt den riesigen Westteil. Der wohlhabendere Ostteil fiel einem Konsortium aus dem amerikanischen Bechtel-Konzern (der auch hinter dem „Wasserkrieg“ im bolivianischen Cochabamba steckte), der britischen United Utilities und der schwerreichen Familie Ayala zu.

Die Konzessionsverträge sahen vor allem einen raschen und umfassenden Ausbau der Infrastruktur vor. Wie in Argentinien waren Preissenkungen vorgesehen, die die Konzerne bereits kurz nach Vertragsschluss wieder rückgängig machen wollten. Begründet wurde dies mit Währungsverlusten während der Asienkrise. Durch die geforderte automatische Bindung an den Dollar sollte eine Sicherung eingebaut und die Regulierungsbehörde umgangen werden. Damit setzte eine Preisspirale ein, die im Ostteil eine Erhöhung von 2,61 auf 19,73 Peso und im Westteil von 4,96 auf 32,93 Peso/m³ bewirkte, Stand Mai 2008, HOERING u.a. (2010). Die Regulierungsbehörde versagte demgegenüber völlig, so dass sich die bald gut organisierten Kampagnen auch gegen die eigene Administration und gegen den Einfluss korrupter Eliten richteten. Im weiteren Verlauf wurde ein Modell für eine Art Rekommunalisierung vorgestellt, dergestalt, dass die Preiserhöhungen in Unternehmensanteile in der Hand der Verbraucher umgewandelt werden sollten.

Die vorgesehenen Investitionen blieben weit hinter den Erwartungen zurück und sparten vor allem die ärme-

ren Gebiete aus, in denen sich hohe Rechnungen kaum eintreiben lassen. Maynilad kündigte 2002 einseitig die Konzession, weil sich die Versorgung nicht wirtschaftlich durchführen lasse. Von der philippinischen Regierung wurden 303 Mio. US-Dollar verlangt, auch für in der Zukunft entgehende Gewinne. Das Scheitern wurde der Regierung zugeschoben, obwohl offensichtlich die von Maynilad gehegten Erwartungen von Anfang an falsch bzw. unerfüllbar waren. Im Ostteil gelang Manila Water eine Selbstbehauptung auch dank besseren Managements und besserer Ausgangsbedingungen, obwohl auch dort Zusagen in größerem Umfang nicht eingehalten wurden.

Bei Maynilad wurde inzwischen ein anderer privater Konzessionär² eingesetzt, so dass hier nicht von einem eindeutigen Erfolg der privatisierungskritischen Gruppen auszugehen ist. Bemerkenswert ist das während der Kampagnen entwickelte Modell einer in kleineren Bezirken von der Bevölkerung selbstorganisierten Wasserversorgung, HOERING (2006).

Fallbeispiel Tschechien

Nach dem Zerfall des sogenannten sozialistischen Ostblocks kam es neben der Rückgabe privaten Eigentums zu umfangreichen Privatisierungen, die in Tschechien von allen ehemaligen Comecon-Ländern am schnellsten und am weitesten gingen. Die Privatisierung begann bereits 1990 und wird in eine kleine und eine große unterteilt. Bei der Umgestaltung der großen Staatsbetriebe in Aktiengesellschaften wurden deren Aktien im Rahmen der »Kupon-Privatisierung« verkauft oder unentgeltlich Gemeinden, Pensionsfonds und anderen Rechtssubjekten überschrieben. Gegenstand der kleinen Privatisierung waren vor allem Kleinbetriebe, die zum Teil in Auktionen verkauft wurden. Der Anteil des Privatsektors am Bruttoinlandsprodukt erhöhte sich von 4% im Jahre 1990 auf fast 75% bereits im Jahre 1996.

Die Besitzstreuung lief über viele hundert Fonds, wobei die größten von den Großbanken dominiert wurden. Dabei kam es zu Unklarheiten der Zuordnung, der Verwaltung und offenbar zu einer ganzen Reihe von Vorgängen, die eher der organisierten Kriminalität zuzurechnen sind. 1993 wurde eine Gesetzesbestimmung beschlossen, der zufolge Entscheidungen bezüglich der Privatisierung sowohl von der Kontrolle durch Verwaltungsorgane als auch von der Überprüfung durch das Justizwesen ausgenommen sind. Auch Staatsbanken profitierten übrigens von der Privatisierung.

In Tschechien sind rund 92% der Bevölkerung an die Trinkwasserversorgung angeschlossen, 80% an Abwassersysteme. Ein Indikator für die nach wie vor



veraltete Struktur sind Wasserverluste von rund 20%. Nach der Wende wurden, wie in der früheren DDR, die ehemaligen großen Staatsunternehmen der Wasserwirtschaft aufgeteilt und kommunalisiert, wobei Wasser und Abwasser in einer Hand blieben. Nur noch 20% der Bevölkerung leben heute in Kommunen mit öffentlicher Wasserversorgung.

Den privatisierten Markt teilen sich die beiden französischen Großkonzerne Veolia und Suez/Ondeo, gefolgt von der österreichischen Energie AG Oberösterreich Wasser GmbH, die ihr Auslandsgeschäft beständig ausgeweitet hat und heute aus ihrem Nachbarland rund 90% des Gesamtumsatzes erwirtschaftet. 2007 ging sie mit 40% ihres staatlichen Besitzes an die Börse. Neben den Genannten sind die deutsche Gelsenwasser AG und die spanische Aqualis am Werk.

Die Privatisierung besteht überwiegend nicht in Käufen, sondern wie in Frankreich in Betreibermodellen (Konzessionsverträgen). Dabei werden oft Gesellschaften gebildet, die aus kommunalen und privaten Firmen oder Betrieben bestehen. Die Zuständigkeit für Planungen und Investitionen bleibt bei der Gemeinde. Die Eigentümer der Infrastruktur verpflichten sich, die vom Betreiber bezahlten Mieten, die in etwa den Abschreibungssätzen entsprechen, wieder in die Anlagen zu investieren. Dies kann durchaus zu einer haushalts- und gewinnunabhängigen Verstetigung der Investitionen beitragen und könnte für deutsche Betriebsführungsmodelle geprüft werden.

Die Preisgestaltung erfolgt nicht selbständig, sondern unter der Maßgabe eines vom Finanzministerium erlassenen Preisregulationsgesetzes. Zu ihm gehört ein technisches Audit, das von unabhängigen, vom Umweltministerium ernannten Sachverständigen ausgeführt wird.

Ziel der wasserwirtschaftlichen Strategie ist eine Anhebung des technischen Niveaus mit Hilfe der Privatwirtschaft. Im Ergebnis wird mit Preissteigerungen bis zu 50% gerechnet.

Neben dem Betreibermodell bestehen, meist in der Form von Aktiengesellschaften, einige gemischtwirtschaftliche Gesellschaften mit privatem Anlagenbesitz. Grundsätzlich wird nicht zwischen öffentlichen und privaten Betreibern unterschieden, so dass eine spezifische kommunale Verantwortung nicht ausdrücklich zu erkennen ist.

Diese Frage stellt sich allerdings, wenn (Stand 2006) von den damals 8,51 Mio. Tschechen bereits 4,2 Mio. von der Veolia, 1,5 Mio. von Suez/Ondeo, von der Energie 0,6 Mio. (heute 1,0 Mio.), und 0,7 Mio. von der Penta (später Aqualis) versorgt werden. Veolia besetzt ebenso wie Suez ganze zusammenhängende Landstriche und kann dort, auch bei Beteiligung kom-

munaler Partner, ein Führungspotenzial aufbauen, das die Möglichkeiten staatlicher/kommunaler Lenkung überschreitet und zu ihr in Konkurrenz treten kann.

Die Lenkungsproblematik betrifft nicht die Qualitätskontrolle, sondern strukturpolitische Entwicklungen einschließlich der Frage nachhaltiger und staatlich noch beeinflussbarer Ressourcenbewirtschaftung. Das ist gerade in einem Land mit so unterschiedlicher Ressourcenverfügbarkeit wie Tschechien von hoher regionalwirtschaftlicher Bedeutung. Es bedürfte einer genauen Betrachtung, ob die transitionalen Prozesse der letzten 20 Jahre die Entwicklung einer entsprechenden institutionellen Erfahrung und Sicherheit zugelassen haben. Zweifel an der Sinnhaftigkeit einer so weitgehenden Übergabe der Wasserwirtschaft an private Konzerne bestehen, trotz der Preisregulierung, auch hinsichtlich der weiteren Preisentwicklung. Die tschechische Bevölkerung hat sich allerdings bisher, verglichen mit den Turbulenzphasen der gesamtwirtschaftlichen Privatisierung, um die Wasserwirtschaft wenig gekümmert. Ob das ein Grund zur Zuversicht ist, mag füglich bezweifelt werden.

Ein kleines Fazit: Die Siedlungswasserwirtschaft ist in Mitteleuropa schon aus physikalischen Gründen fest verankert. Ihre Stabilität bezog sie weiterhin auf professioneller Selbstorganisation, anerkannter Leistung und Einbettung in kommunalwirtschaftliche Kontinuität und Werteorientierung. Sie aus ideologischen Gründen oder aus parteilicher Bevorzugung der Privatwirtschaft unter einen künstlichen oder tatsächlichen Wettbewerbsstress zu setzen, dürfte ihre Leistungsfähigkeit nicht erhöhen. In ihrer Funktion als gesellschaftliche Systemleistung wird sie durch Liberalisierungs- und Privatisierungsprozesse viel eher in Frage gestellt als vielen auch innerhalb der Branche bewusst sein dürfte. Die Öffnung zu mehr gesellschaftlicher Teilhabe an Zielformulierungen und Rückkopplungen kann sie im Sinne einer dauerhaften öffentlichen Sicherung von Aufgaben der Daseinsvorsorge nur stärken.

Die weltweite Situation im Hinblick auf Privatisierungen entzieht sich einer summarischen Betrachtung und nachhaltigen Hoffnung.

¹ <http://www.watermakesmoney.com/>

² Auf seiner Internetseite bittet er um Meldung von illegalen Anschlüssen, <http://www.mayniladwater.com.ph/contact.php>

Literatur

- BRISCOE, J. (1995): Der Sektor Wasser und Abwasser in Deutschland. Qualität seiner Arbeit, Bedeutung für Entwicklungsländer. In: Das Gas- und Wasserfach (gwf) Wasser – Abwasser, 136 (1995) Nr. 8, 422-432.
- BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFTLICHE ZUSAMMENARBEIT UND ENTWICKLUNG (o.J.): Der Wassersektor in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, BMZ-Materialien 154.
- BUNDESWIRTSCHAFTSMINISTERIUM (2001): Optionen, Chancen und Rahmenbedingungen einer Marktöffnung für eine nachhaltige Wasserversorgung, BMWi-Forschungsvorhaben (11/00) - Endbericht.
- BUNDESVERBAND DER DEUTSCHEN INDUSTRIE (2007): Daseinsvorsorge: Nutznießer Staat? Für einen fairen Wettbewerb zwischen Staat und Privatwirtschaft und mehr Investitionen, höhere Effizienz und Gebührenoptimierung, revidierte Fassung http://www.bdi.eu/download_content/Publikation_Daseinsvorsorge_Nutzniesser_Staat.pdf.
- DEUTSCHE BANK (2000): Wasserwirtschaft im Zeichen von Liberalisierung und Privatisierung. Deutsche Bank Research Nr. 176.
- DEUTSCHE BUNDESREGIERUNG (2008): Bericht der Bundesregierung zur Modernisierungsstrategie für die deutsche Wasserwirtschaft und für ein stärkeres internationales Engagement der deutschen Wasserwirtschaft, 15. März 2006; Bundestagsdrucksache 16/1094.
- DEUTSCHER BUNDESTAG (o.J.): Nachhaltige Wasserwirtschaft in Deutschland, Bundestagsdrucksache 14/7177.
- DAIBER H. (2006): Wasserwirtschaft und Kundenschutz zwischen Anspruch und Wirklichkeit. Ein Beitrag zur effizienten kartellrechtlichen Kontrolle der Wasserpreise, in: Kommunale Wirtschaft im 21. Jahrhundert – Festschrift Peter Becker, VWEW Energieverlag.
- DOBNER P. (2010): Wasserpolitik, Suhrkamp.
- FORSTER F. (2007): Privatisierung und Regulierung der Wasserversorgung in Deutschland und den Vereinigten Staaten von Amerika, Schriften zum Internationalen Recht Band 166, Duncker & Humblot.
- GEILER N. (2004): Das 20-Mrd.-Euro-Spiel. Die Liberalisierung des Wasser- und Abwassermarktes, Schmetterling Verlag.
- HALL D. & E. LOBINA (2005): The relative efficiency of public and private sector water, PSIRU London.
- HALL D. & E. LOBINA (2006): Pipe dreams. The failure of the private sector to invest in water services in developing countries, PSI/IÓD/ISP/ISKA – Publikation
- HELFRICH S. & HEINRICH-BÖLL-STIFTUNG (Hrsg.) (2010): Wem gehört die Welt? Zur Wiederentdeckung der Gemeingüter, Oekom Verlag.
- HOERING U. (2011): Der Markt als Wassermanager. Aufbau eines neuen Wasserregimes durch die Weltbank, überarbeitete Studie für Brot für die Welt 2005.
- HOERING U., O. PYE, W. SCHAFFAR & C. WITTERICH (Hrsg.) (2010): Globalisierung bringt Bewegung, Lokale Kämpfe und transnationale Vernetzungen in Asien, Westfälisches Dampfboot.
- HUKKA J. J. & T. S. KATKO (2003): Water Privatisation
- KLUGE T. & J. LIBBE (Hrsg.) (2006): Transformation netzgebundener Infrastruktur: Strategie für Kommunen am Beispiel Wasser, DIFU Beiträge zur Stadtforschung Band 45.
- LAUBER W. (Hrsg.) (2006): Privatisierung des Wassersektors in Europa. Reformbedarf oder Kapitalinteressen? Informationen zur Umweltpolitik 166, Wien (Arbeiterkammer Österreich und Österreichischer Städtebund).
- MERKEL W. (2010): Keine Regulierung der Wasserpreise! Die deutsche Wasserwirtschaft steht zu ihrem öffentlichen Auftrag und setzt auf Transparenz, gwf-Wasser/Abwasser, Januar 2010. 100-105.
- NETWORKS (Hrsg.) (2006): Stehen wir vor einem Systemwechsel in der Wasserver- und Abwasserentsorgung? Sektorale Randbedingungen und Optionen im stadttchnischen Transformationsprozess, netWorks- Papers Heft 22.
- PAPP E. J. (2010): Der Wassermarkt in Tschechien, FORUM Gas Wasser Wärme 4/2010.
- PASSADAKIS A. (2006): Die Berliner Wasserbetriebe. Von Kommerzialisierung und Teilprivatisierung zu einem öffentlich-demokratischen Wasserunternehmen, Berlin und Brüssel.
- REIMON M. & C. FELBER (2003): Schwarzbuch Privatisierung, Ueberreuter, Wien.
- RÜGEMER W. (2004): Cross Border Leasing. Ein Lehrstück zur globalen Enteignung der Städte.
- TRANSNATIONAL INSTITUTE & CORPORATE EUROPE OBSERVATORY (2006): Public water for all. The role of public-public Partnerships, Amsterdam.
- WEED (2011): Öffentliches Interesse, Sozial- und Umweltpolitik in Gefahr. Ändert die internationale Investitionspolitik der EU – jetzt ist die Zeit!
- WORLD BANK (2007): Private Participation in Infrastructure Database, Washington D.C.

*Hans-Werner Krüger
Sozialwissenschaftler und Freier Autor
(bis 2005 Hamburger Wasserwerke GmbH)
h-w-krueger.hh@t-online.de*