

Kostbar und kapitalintensiv

Der Wassermarkt und die Grenzen der Privatisierung

Von Jule Reimer

Wasser gehört zur Grundversorgung. Deshalb ist der Wassermarkt ein stark regulierter Markt. Und doch haben viele Konzerne versucht, mit der Wassersparte Geld zu verdienen. Inzwischen ist die Rolle rückwärts in vollem Gange. Die Versorger erkennen, dass das Geschäft mit Wasser kapitalintensiv ist und die Privatisierung Grenzen hat.

Die Stadt hat nur kostendeckend zu arbeiten. Wenn es ein Privatunternehmen ist, das ist ja bestrebt, Gewinn zu machen. Und die Kosten müssen ja irgendwie reinkommen, also dadurch wird das Abwasser teurer - plus Mehrwertsteuer.

Immobilienbesitzer Richard Eckstein macht sich Sorgen. In seiner Heimatstadt Fürth wird darüber gestritten, ob sich privat geführte Unternehmen an der Abwasserbeseitigung beteiligen dürfen. Die wird bislang als kommunaler Eigenbetrieb geführt. Christophe Hug, Deutschland-Chef des Dienstleistungskonzerns "Veolia Wasser", der zusammen mit dem französischen Energie-Unternehmen "Suez" weltweit Marktführer im Wassergeschäft ist, versteht die Proteste nicht. In seinem Heimatland Frankreich haben Private Tradition:

Es ist eher so, dass die Unternehmen, die in Frankreich geboren sind, seit mehr als 150 Jahren in der öffentlich-privaten Partnerschaft tätig sind als Betriebsführer. Wir definieren uns als Dienstleister in der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung. Der Unterschied besteht darin, dass wir im Auftrag der Kommunen arbeiten und der öffentliche Auftraggeber hat die wesentliche Kontrolle über die Frage der Ressourcen.

Ob im Rahmen der Welthandelsorganisation WTO oder der Dienstleistungsrichtlinie der Europäischen Union: überall wird die Liberalisierung und Privatisierung der Trinkwasserversorgung und der Abwasserentsorgung diskutiert - und häufig abgelehnt. Dabei sei eine Öffnung gerade in Deutschland überfällig, mahnt der Frankfurter Jura-Professor Christoph Schalast, der sich auf EU-Recht und netzgebundene Industrien spezialisiert hat:

Wir haben ja im Wassermarkt zurzeit das Phänomen, dass wirklich Wettbewerb vollständig fehlt. Wir haben die Situation, dass wir in Deutschland 6000 Wasserversorger haben, die tätig sind, was zu Ineffizienzen führt, letztlich auch dadurch, dass teilweise nur 100.000 Haushalte durch einen Versorger bedient werden und wir haben einen erheblichen Investitionsstau, eine gefährliche Situation teilweise, was die Strukturen der Rohre betrifft, hier muss sehr viel investiert werden, um den state of the art zu verwirklichen, auch unter Gesundheitsschutz und ökologischen Gesichtspunkten, und hier ist einfach sehr viel Kapital notwendig...

... das kleinere Wasserunternehmen nach Ansicht des Juristen Schalast kaum aufbringen könnten. Wasser als Handelsgut hat allerdings im Vergleich zu Strom oder Telekommunikation einige Handicaps. Der Transport über große Entfernung ist meist zu teuer, deshalb wird es in der Regel vor Ort gefördert und vor Ort entsorgt. Wasser ist ein Lebensmittel des Grundbedarfs: Aus hygienischen und haftungsrechtlichen Gründen verbietet sich die Leitungsnutzung durch mehrere Anbieter. Das macht die Versorgung mit Trinkwasser und die Entsorgung von Abwasser zu einem lokalen Monopolgeschäft und ruft Privatisierungskritiker wie Nikolaus Geiler auf den Plan. Geiler ist Limnologe, also Gewässerforscher, und Wassergutachter. Nebenbei gibt er für den Bundesverband Bürgerinitiativen Umweltschutz den

Informationsdienst "BBU-Wasserbrief" heraus:

Es wird befürchtet, dass für die Privaten auf lange Sicht gesehen nicht mehr der ethische Anspruch an einen hohen Standard bei der Wasserversorgung, an hohe Versorgungssicherheit, an Ökologie, soziale Sicherung im Vordergrund stehen wird, sondern dass es wie in jedem anderen Sektor letztendlich darum geht, eine Rendite zu erwirtschaften.

In weiten Teilen der Welt können allerdings gar keine Standards absinken, weil mehr als eine Milliarde Menschen überhaupt keinen Zugang zu Trinkwasser hat, von einer Abwasserentsorgung ganz zu schweigen. In Entwicklungsländern zahlen die Menschen häufig sehr viel Geld an private Wasserhändler, die das kostbare Gut in Tankwagen in den Armutsvierteln anbieten. Bis 2015 soll sich die Zahl der Menschen ohne Trinkwasserzugang halbiert haben: so festgehalten im UN-Millenniumsentwicklungsziel Nummer Sieben.

In Ost-Europa und den ehemaligen Sowjetrepubliken geht es vor allem um die Sanierung vorhandener, aber höchst maroder Netze. Henry Russell ist stellvertretender Infrastrukturdirektor bei der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung EBRD in London, auch Osteuropabank genannt. Die EBRD vergibt Kredite in großem Stil und arbeitet dabei mit multinationalen Schwergewichten wie Suez, Saur, Veolia und RWE-Wasser zusammen:

Wir suchen nach Bürgermeistern, die bereit sind, den Wasserbereich für die Marktwirtschaft zu öffnen und das Kostendeckungsprinzip einzuführen. Vergessen Sie nicht, dass in Osteuropa und den ehemaligen Sowjetrepubliken Investitionen in die Wassersysteme über 20,30 Jahre vernachlässigt wurden. Dort wird die Versorgung häufig unterbrochen oder das Wasser ist braun und im Extremfall bestehen sogar zusätzlich Gesundheitsrisiken.

Henry Russell ist ein überzeugter Verfechter privater Unternehmensbeteiligungen:

Meines Erachtens müssen private Wasserversorger nicht unbedingt teurer sein, denn die Erfahrung lehrt, dass es in öffentlich geführten Unternehmen viele Einsparmöglichkeiten gibt. Und wenn die auf Verwaltungsebene nicht genutzt werden, dann zahlt der Kunde die Zeche über die Gebühren. Wir achten bei einer Privatisierung immer darauf, dass die Betreiber- oder Betriebsführer-Verträge den privaten Wasserversorgern Anreize bieten, die Kosten zu senken - dann bewegen sich auch die Wasserpreise auf tragbarem Niveau. Diese Partnerschaften haben einen weiteren Vorzug: Sie bringen Kapital. Das ist in den von uns betreuten Staaten normalerweise knapp, es gibt viele unerfüllte, miteinander konkurrierende Bedürfnisse und so ist Kapital, das von außen kommt, normalerweise für eine Gemeinde ein Plus.

Auch in Ostdeutschland gab es nach der Wiedervereinigung viel zu tun. Die deutsche Suez-Tochter "Eurawasser" und der aus dem Vivendi-Konzern hervorgegangene Versorger "Veolia Wasser" stiegen in mehreren Städten und Gemeinden ein: mal mit Beteiligungen, mal als Betreiber oder nur als Betriebsführer. Veolia sei den Wettbewerb gewöhnt, zählt Christophe Hug die Vorzüge eines privaten Wasserversorgers auf:

... was natürlich die Unternehmensphilosophie prägt, aber auch die Kostenstrukturen. Wir haben die Möglichkeit, Erfahrungen aus unterschiedlichen Standorten zu gewinnen und anderen Kommunen zur Verfügung zu stellen. Die zweite Sache: Durch Größe haben wir auch die Möglichkeit, an gewissen

Einkaufskonditionen besser zu arbeiten.

Mit ein paar Prozent sind große Energieversorger wie EON oder RWE schon seit Jahrzehnten auch in Westdeutschland an vielen Stadtwerken beteiligt - es fiel nur keinem auf. Speziell Trinkwasser und Abwasser sind jedoch in der Regel noch öffentlich-rechtlich organisiert. Üppige Mehrheitsbeteiligungen oder Komplettübernahmen, wie die von Veolia Wasser 2005 in Braunschweig, lassen sich im alten Bundesgebiet an einer Hand abzählen. Aber die Schuldenlast motiviert viele Stadtväter über einen Verkauf der Wassernetze nachzudenken.

Andreas Schirmer leitet den Arbeitskreis "Wasser" im Verband Kommunaler Unternehmen, VKU. Hauptberuflich steht er den Leipziger Wasserwerken vor - ein Freund von Privatisierung ist Schirmer nicht:

Wasser ist ein besonderes Gut, was nicht für kurzfristige Spielchen taugt. Die Kapitalkosten machen 80 Prozent aus, die Betriebskosten, wo Menschen dran hängen, die Organisation sind 20 Prozent. Wenn man sagt: Zehn Prozent Effizienzverbesserung kann man durch Privatisierung und Liberalisierung erreichen, dann reden wir über zwei Prozent Gebührenhöhe.

Die Kommunalen Wasserwerke sind in Leipzig als privatwirtschaftliche GmbH organisiert, müssen sich aber den Zielen der Kommunalpolitik unterordnen. Der Konzessionsvertrag geht über 30 Jahre. Das Unternehmen ist mehrwertsteuerpflichtig, dafür kann Andreas Schirmer die Vorteile des Vorsteuerabzugs nutzen, was sich in den investitionsintensiven 90er Jahren rentierte. Schirmer erwirtschaftet jährlich sechs Prozent Rendite für den Stadtsäckel. 1 Kubikmeter Wasser kostet in Leipzig 1 Euro 55, damit fühlt sich Schirmer gut aufgestellt.

Wenn man heute in Ostdeutschland schaut, da haben wir den Überblick, da muss ich sagen, ob die Privaten wirklich effizienter sind, da habe ich meine Zweifel. Denn Rostock, Berlin und einige andere, das sind Hochpreisgebiete, da zahlt der Bürger die Zeche.

Zusammen mit RWE ist Veolia mit insgesamt 49,9 Prozent Ende der 90er Jahre bei den Berliner Wasserbetrieben eingestiegen. Seit Januar 2006 kostet dort ein Kubikmeter Trinkwasser 2 Euro 30 - das liegt deutlich über dem bundesdeutschen Durchschnitt von rund 1 Euro 80. Beim Abwasser sieht es ähnlich aus. Berliner IHK und Handwerkskammer nennen die Preise wettbewerbsschädlich. Christophe Hug, Deutschland-Chef von Veolia Wasser, verweist darauf, dass es zwischen 1996 und 2004 keine Preiserhöhung gegeben habe. Außerdem habe man jedes Jahr durchschnittlich 250 Millionen Euro investiert.

Dass sich der Kubikmeterpreis erhöht hat, ist eine Sache. Die andere Sache ist, was in diesen zehn Jahren passiert ist, einmal die Inflation selbst, die Investitionen und dann auch die Frage des Verbrauchsrückganges.

Der Verbrauchsrückgang - sei es wegen abgewanderter Industrie, sei es wegen Wassersparens oder Bevölkerungsrückgangs - bereitet vielen deutschen Wasserwerkern Kopfschmerzen. Wo der Bedarf an Trinkwasser stark sinkt, müssen die Netze zurückgebaut werden, denn aus hygienischen Gründen sollte Wasser nicht länger als ein paar Tage in den Rohren stehen. In Ostdeutschland erweist sich manche in der Vereinigungseuphorie gebaute Kläranlage als völlig überdimensioniert. In Berlin muss zusätzlich

Grundwasser abgepumpt werden.

Wegen der unterschiedlichen örtlichen Bedingungen lassen sich die reinen Wasserpreise innerhalb Deutschlands oder mit dem europäischen Nachbarn kaum vergleichen. In Frankreich beispielsweise müssen nicht die Versorger, sondern die Kommunen für den Erhalt der Netze aufkommen - die holen sich ihre Kosten über Steuern wieder herein.

Thomas Schwarz ist der kaufmännische Leiter der Stadtentwässerung München, ein kommunaler Eigenbetrieb, der seinen Kunden keine Mehrwertsteuer abverlangen muss. Schwarz will vor allem Kosten decken und nicht unbedingt Gewinne in Euro und Cent erwirtschaften. Als GmbH den mit der Besteuerung verbundenen Vorteil des Vorsteuerabzuges zu nutzen, lohne sich erst ab einer bestimmten Investitionshöhe, rechnet er vor. In München liege Daseinsvorsorge aus Prinzip in kommunaler Hand und:

Zweitens denke ich, dass wir von der Leistungsfähigkeit als GmbH auch nicht sehr viel mehr bieten könnten. Wir könnten uns ein bisschen anders aufstellen, aber beispielsweise Badewasserqualität als zusätzliche Leistung an der Isar wäre in einem auf Mindestrendite orientierten Betrieb nicht möglich gewesen.

Auch im Rhein lässt es sich heute wieder schwimmen. Die Kommunalen Wasserwerker verweisen auf die Umweltleistungen, die sie zusätzlich erbringen, zum Beispiel über den Vertragsnaturschutz mit Bauern. Bei den französischen Nachbarn empfiehlt sich Baden weder in der Rhône noch in der Seine, auch versickere dort aufgrund defekter Rohre gut ein Viertel des Wassers im Erdreich, stellt der Bundesverband der Deutschen Gas- und Wasserwirtschaft BGW fest. In Deutschland seien es nur 7 Prozent. Frankreich stehe nicht viel schlechter da, verteidigt Christophe Hug die privaten Betreiber in seiner Heimat:

Es gibt ein Stück Nachholbedarf in der Abwasserentsorgung im ländlichen Bereich, da ist aber auch schon viel gemacht worden. Was aber die Wasserqualität selbst und die Versorgungssicherheit betrifft, glaube ich, dass es rein was die Grenzwerte betrifft, keinen Unterschied gibt. Möglicherweise in der Frage "Geschmack des Wassers", was teilweise mit dem Ursprung des Wassers zusammenhängt. Haben Sie Grundwasser oder Talsperrenwasser oder müssen Sie auf Oberflächenwasser zurückgreifen, weil halt keine andere Ressource zur Verfügung steht. Das kann durchaus zu anderen Wahrnehmungen der Wasserqualität führen.

In Berlin fragt sich mancher Kunde, ob die hohen Preise nicht den Renditeerwartungen der privaten Anteilseigner Veolia und RWE geschuldet sind. Christoph Hug möchte weder pauschal noch am Fallbeispiel Berlin Auskunft über Gewinne und Renditen geben. Genau das hält Privatisierungskritiker Nikolaus Geiler für ein Problem:

Das ist das große Übel, dass diese Verträge in der Regel Geheimsache sind, dass Stadträte, die darüber zu entscheiden haben, nur Zusammenfassungen bekommen und dass die Details von den Vertragspartnern unter der Decke gehalten werden. Und grad wenn man sagt, Wasser ist elementarer Bestandteil der kommunalen Daseinsvorsorge, ein öffentliches Gut, dann müssten die Verträge transparent gestaltet werden.

Wer sich als Investor oder Anleger auf dem Wassermarkt engagieren möchte, dem empfiehlt Henry Russell

von der Osteuropabank:

Sie können eine solide Rendite erwarten, aber keine außergewöhnliche. Bei Wasser müssen Sie sich darüber bewusst sein, dass es sich um langfristige Infrastrukturmaßnahmen handelt, es geht um Zeiträume von 12, 15 bis 18 Jahren, so lange wie unsere Kredite laufen. Sobald das Tarifgerüst und die Betreiberbedingungen stehen und akzeptiert sind, bringen diese Investitionen stabile, vorhersehbare Cashflows hervor. Dann haben Sie eine Investition mit niedrigem Risiko, mit der Sie Renditen zwischen 10 und 15 Prozent erzielen können.

Das hat sich herumgesprochen. Zwei Schweizer Anbieter haben spezielle Fonds aufgelegt: Picted Fund Water und SAM Sustainable Water Fund. Letzterer bezieht neben Werten von Ver- und Entsorgungsunternehmen auch Hersteller von Aufbereitungs- und Reinigungstechnik sowie den Ernährungsmarkt mit ein. Seit seiner Lancierung 2001 hat der Fonds mehr als 40 Prozent an Wert zugelegt. Dieter Küffer ist Senior Portfolio Manager bei SAM in Zürich:

Wir sehen eine ansteigende Bevölkerung, die nach mehr Wasser verlangt. Wir sehen eine Überalterung der Infrastruktur, da gibt es mehr Investitionen, die anfallen und grundsätzlich wird die Wasserqualität immer eine wichtige Rolle spielen. Diese Trends sind intakt und langfristig, und daher sollte der Anlagehorizont langfristig sein. Wir gehen also davon aus, dass es 5 bis 10 Jahre sind.

Deshalb werde auch RWE, trotz des ankündigten Verkaufs seiner angloamerikanischen Wasserbeteiligungen, weiter im Geschäft bleiben:

Sie haben einfach aus betriebswirtschaftlichen Überlegungen festgestellt, dass die Synergien zwischen ihrem Wassergeschäft in den USA und in England und dem übrigen Gas- und Energiegeschäft, Elektrizitätsgeschäft nicht so groß waren. Von daher werden sie auch in Zukunft nach wie vor Wasserdienstleistungen anbieten, aber vermehrt an die dieselben Kunden, die schon Energie und Gas von RWE beziehen.

Dennoch mussten Privatisierungsbefürworter in den letzten Jahren weltweit einige Dämpfer einstecken. Für eine Wasserversorgung zu zahlen, empfinden viele Menschen in Entwicklungsländern so als würden sie zum Atmen von Luft zur Kasse gebeten.

Vielerorts hätten IWF und Weltbank den Verkauf der Wasserversorgung an Großunternehmen erzwungen, als Voraussetzung für weitere Kredite an die hochverschuldeten Regierungen, kritisieren Entwicklungsorganisationen. Angesichts einer bitterarmen Bevölkerung eine Kostendeckung beim Grundnahrungsmittel Nummer Eins zu verlangen, halten sie für unethisch. Die Osteuropabank versucht, diese Vorwürfe mit der Vergabe von Zuschüssen zu entkräften. Henry Russell:

Es wird ein Paket geschnürt aus sagen wir 40 Prozent Kredit und 60 Prozent Zuschüssen, und das ist einerseits eine effektive Form, um den Ausbau der Infrastruktur in großem Stil voranzutreiben, aber auch um die Tarife zu entlasten.

Auf die richtigen Vertragsinhalte zwischen Kommune und privatem Wasserversorger komme es an und auf

eine funktionierende Aufsicht.

Doch wie garantieren, dass die öffentlich-rechtlichen Betreiber effizient arbeiten? Den Bürgermeister abwählen? Kommunale Wasserwerke verweisen darauf, dass sie sich austauschen und an einander messen, um Einsparungspotenziale auszuloten und Modernisierungsdruck zu erzeugen. Und, so Thomas Schwarz von der Stadtentwässerung München:

Bei Gebührenbeschwerden können Sie als Becheidempfinger sofort zum Verwaltungsgericht marschieren, in erster Instanz sogar ohne Anwalt und es gilt dort Amtsermittlungsgrundsatz, das heißt, das Gericht führt von sich aus die Ermittlungen. Im Zivilprozess wird ja nur untersucht, was Sie vortragen. Wenn Sie jetzt also anstoßen und sagen: Die klüngeln so, das kann ja gar nicht optimal sein, da wurde nicht ausgeschrieben: Unterlassene Ausschreibung ist ein Grund, um die Gebührensätze anzufechten. Das haben Sie im Strombereich nicht.

Nikolaus Geiler vom BBU fordert kommunale Wasserversorger auf, Einkaufsgenossenschaften zu bilden und beim Notdienst zu kooperieren, um Kosten zu senken. Je nach Ausgangslage könnten auch die Kunden selbst die notwendige Kapitalisierung in die Hand nehmen. Nikolaus Geiler nennt das Beispiel der Stadt Herten in Nordrhein-Westfalen:

Die Stadtwerkedirektorin kam auf die Idee: Warum besorgen wir nicht bei unseren Kunden und Mitarbeitern das Geld. Für die Stadtwerke wurde der Herten-Fonds aufgelegt und die Mitarbeiter und Kunden konnten Anteile zeichnen. Der Herten-Fonds war sofort überzeichnet, weil es eine derart große Bereitschaft gab, sich an den Stadtwerken zu beteiligen, so dass dieses Modell von Umweltverbänden propagiert wird als Methode wie man sich sozusagen am eigenen Schopf aus der Finanzmisere ziehen kann.

Ob sich dies auf Großstädte übertragen lässt, sei dahin gestellt. Aber gerade weil sich mit Wasser Geld verdienen lässt, sieht Hausbesitzer Eckstein die Fürther Abwasserversorgung lieber weiter als rein kommunalen Betrieb:

Ich glaube kaum, dass irgendeine Kommune, wenn sie ihr Tafelsilber verkauft hat, dass sie das irgendwann mal wieder zurückkaufen kann. Das gibt es nicht. Weil wenn schon kein Geld mehr da ist, dann kann ich mir später nichts mehr anschaffen. Das geht nicht.