

Prof. Dr. Dirk Löhrl
 Fachhochschule Trier / Umwelt-Campus Birkenfeld
 d.loehr@umwelt-campus.de

Privatisierung der Wasserversorgung: Erhöhung der Effizienz oder neofeudales Privilegium?

1. Wasser: Ein knappes Gut

Süßwasser ist knapp. Es macht den kleinsten Teil der globalen Wasservorräte aus. Zwar ist die Erde zu vier Fünfteln von Wasser bedeckt. Dabei handelt es sich jedoch vor allem um Salzwasser (Ozeane). Nur 2,5 Prozent der globalen Wasservorräte sind trinkbar. Von diesen sind wiederum vier Fünftel in Gletschern oder Eisbergen gebunden und daher nicht zugänglich. Der größte Teil des für den Menschen nutzbaren Süßwassers lagert in Grundwasservorkommen. Hierbei handelt es sich um unterirdisches Wasser, das Hohlräume im Boden oder Gestein ausfüllt. Manche dieser Räume (sog. „Aquifere“) breiten sich über gewaltige Flächen aus. So erstreckt sich z.B. das Ogallala-Aquifer über eine Fläche von 585.000 Quadratkilometern und 8 US-Bundesstaaten. Insgesamt sind die Grundwasservorkommen rund 60 mal so groß wie die Wasservorkommen in Flüssen und Seen.

Die Bedeutung von Wasser liegt auf der Hand: *„Wasser ist das Lebenselixier schlechthin. Die gängige und leicht vermittelbare Formel lautet: ohne Wasser kein Leben, weder auf der Erde, noch auf dem Mars. Kein Mensch, kein Tier, keine Pflanze kann unabhängig vom Wasser existieren. Mehr noch, der Mensch besteht zum größten Teil, nämlich zu etwa siebzig Prozent, aus Wasser, das Gehirn sogar aus achtzig Prozent.“*¹ Die Verfügbarkeit von Wasser wird jedoch von Jahr zu Jahr zu einem immer größeren Problem:

- Die Ressource Wasser wird v.a. durch die Landwirtschaft in immer stärkerem Ausmaß beansprucht. Ein Grund hierfür ist das beständige Wachstum der Weltbevölkerung. Die sog. „Grüne Revolution“, die soziale Probleme auf technischem Wege (durch eine Erhöhung der landwirtschaftlichen Produktivität) lösen wollte, trug über den oft hochsubventionierten Einsatz preisgünstiger Diesel- oder Elektropumpen dazu bei, die Problematik noch weiter zu verschärfen. Inzwischen werden weltweit rd. zwei Fünftel der Nahrungsmittel auf künstlich bewässerten Anbauflächen produziert. Länder wie China, Indien, Indonesien, Pakistan, Israel und Japan produzieren mehr als die Hälfte ihrer Lebensmittel unter Einsatz künstlicher Bewässerung. Diese Entwicklung führte dazu, dass mittlerweile mehr als 70 % des globalen Wasserverbrauchs auf das Konto der Landwirtschaft gehen.²
- Auf die Industrie entfallen rd. 25 % des weltweiten Wasserverbrauches. Oftmals macht man sich nicht hinreichend klar, welcher Wasserverbrauch mit der Produktion von Gütern (und Dienstleistungen) verbunden ist. So beträgt der sog. „aquatische Rucksack“ für einen PKW rd. 50.000 Liter Wasser. 50 Liter benötigt eine (!) Orange bis zur Reife, 1.000 Liter ein Kilogramm Schnittblumen, 10.000 Liter wer-

1 E. Wagenhöfer, M. Annas, We feed the world – Was uns das Essen wirklich kostet (Buch zum gleichnamigen Film), Freiburg 2006, S. 138.

2 L. Stadler / U. Hoering, Das Wasser-Monopoly – Von einem Allgemeingut und seiner Privatisierung, Zürich 2003, S. 22.

den für die „Produktion“ von einem Kilogramm Fleisch verbraucht. 400.000 Liter „schluckt“ eine mittlere Mikrochip-Fabrik pro Stunde.³ Das Wasser, das Landwirtschaft und Industrie ziehen, wird fast gratis zur Verfügung gestellt. Der Preis, den Industrie und Landwirtschaft zahlen, steht in keinem Verhältnis zu den wirtschaftlichen Investitionen und bildet die sozialen wie ökologischen Kosten der betreffenden Projekte nicht ab.

- Im Gegensatz zu Landwirtschaft und Industrie brauchen die privaten Haushalte, also die Endverbraucher, unmittelbar nur einen kleinen Teil, nämlich rd. 5 % des Wassers.

V.a. die Entwicklung in Landwirtschaft und Industrie hatte zur Folge, dass – während sich in den vergangenen 70 Jahren die Weltbevölkerung verdreifachte - im selben Zeitraum der Wasserverbrauch um mehr als das sechsfache stieg.

Wasser als knappes Gut: Welcher Mechanismus vermag knappe Güter besser zu allozieren als der Markt? Dass die Privatisierungsdiskussion hier in Gang gekommen ist, verwundert nicht. Ob es sich bei einer privaten Wasserversorgung tatsächlich um ein überlegenes Regime handelt, muss vor dem Hintergrund einer Reihe von Zielen diskutiert werden. Ökonomen geben dabei dem Effizienzziel Vorrang. Angesichts des Gewichtes anderer Zielsetzungen ist das Primat der Effizienz allerdings alles andere als selbstverständlich.

2. Politische Trends: Privatisierung, Deregulierung, Public Private Partnerships

In der Diskussion um die Privatisierung von Wasser gibt es zwei Arenen: Die eine betrifft die Privatisierung des Wassers als Wirtschaftsgut (an sich), die andere die Diskussion um das Versorgungsnetz. Beide Trends sind in einen Wandel der Institutionen eingebettet, der sich auch und vor allem im Rahmen der Globalisierung vollzieht.

a. Privatisierung des Wassers als Wirtschaftsgut

Die neuzeitlichen Zauberwörter „Privatisierung“⁴ und „Liberalisierung“⁵ begegnen uns auf Schritt und Tritt: Bei der Umgestaltung der kommunalen Daseinsvorsorge, der „Liberalisierung“ des Energiemarktes, der Ausweitung des Regimes der geistigen Eigentumsrechte etc. Es sind v.a. dem Mainstream verhaftete Ökonomen, die diese wirtschaftspolitische Richtung propagieren. Ausgangspunkt sind Marktversagensphänomene bei „öffentlichen Gütern“ (z.B. Sicherheit, Wissen, Gesundheit) und sog. „Allmendegütern“ (gemeint sind natürliche Ressourcen ohne genau zugewiesene Eigentumsrechte wie genetische Ressourcen, Fischbestände etc.).⁶ Im Unterschied

3 Ebenda, S. 14.

4 Unter „formeller Privatisierung“ versteht man die Übertragung der Wasserversorgung an ein erwerbswirtschaftlich orientiertes Unternehmen in privatwirtschaftlicher Rechtsform, wobei die öffentliche Hand Anteilseigner bleibt. Bei materieller Privatisierung halten Private die Anteile. Zur abweichenden Definition in diesem Aufsatz s. unten mehr.

5 Unter „Liberalisierung“ versteht man die Öffnung von wettbewerblichen Ausnahmebereichen.- Vgl. S. Malz / U. Scheele, Handelbare Wasserrechte – Stand der internationalen Debatte, netWORKS-Papers Nr. 16, Berlin 2005, S. 4.

6 Die gängige Bezeichnung „Allmendegüter“ ist irreführend, obwohl sie sich eingebürgert hat (und wir daher an dem besagten Terminus festhalten). So beklagt Lerch: „In aller Regel wird innerhalb der

zu privaten Gütern bestehen zunächst weder an öffentlichen Gütern noch an sog. „Allmendegütern“ eindeutig zugewiesene Eigentumsrechte. Sog. „Allmendegüter“ unterscheiden sich von öffentlichen Gütern v.a. dadurch, dass sich – im Falle zusätzlicher Nachfrage - die „Konsumenten“ gegenseitig in ihrem Konsumnutzen beeinträchtigen (Rivalität). Außerdem sind die sog. „Allmendegüter“ zumeist viel schwieriger zu reproduzieren oder zu substituieren; dementsprechend besteht – im Gegensatz zu öffentlichen Gütern – grundsätzlich Rivalität.

Die klassische Problemkonstellation ist nun einerseits die unzureichende Produktion von öffentlichen Gütern (reproduzierbare Güter ohne Möglichkeit der Eigentumszurechnung), andererseits soziale Kosten in Gestalt der Übernutzung bei sog. „Allmendegütern“. Die Marktversagensproblematik wird maßgeblich auf die sog. „Trittbrettfahrerproblematik“ bzw. das sog. Gefangenendilemma zurückgeführt.

Nach Meinung der Neoinstitutionalisten hat die alloкатive Problematik – in Gestalt des Auseinanderklaffens von sozialen und privaten Kosten und Nutzen) – jedoch ihre eigentliche Ursache in der unzureichenden Spezifikation von Eigentumsrechten: Soweit die Kosten des Ausschlusses bzw. die Transaktionskosten nicht prohibitiv hoch sind, plädieren die Neoinstitutionalisten daher für die Zuweisung und Spezifizierung von Eigentumsrechten.⁷ In diesem Sinne wollen wir den Begriff der „Privatisierung“ nachfolgend verstehen. Posner formulierte im Jahre 1972 hinsichtlich der Gestaltung von Verfügungsrechten folgende wegweisende Kriterien für eine effiziente Wirtschaftsordnung:⁸

- Universalität, wonach (unter idealen Bedingungen) alle Mittel in irgendjemandes Eigentum stehen sollten;
- Ausschließbarkeit, also Exklusivität und
- Übertragbarkeit (Handelbarkeit) der Verfügungsrechte.

Heutzutage befinden sich z.B. in Deutschland die Wasserentnahmerechte (sowie deren Allokation) in staatlicher Hand. Es handelt sich insoweit bei Wasser allerdings nicht um ein sog. „Allmendegut“ im Sinne von *Hardin* („Open access“, s. Anm. 6). Die grundsätzlichen Bestimmungen enthält das Wasserhaushaltsgesetz als Rahmengesetz, in den Landeswassergesetzen befinden sich spezifische Regelungen. Das

Property-Rights-Theorie – in Anlehnung an die „Tragedy of the Commons“ (...) – eine ineffiziente Allokation von im Gemeinbesitz befindlichen Ressourcen sowie im Gegenteil effiziente Allokation im Fall des Privateigentums a priori unterstellt und folglich die ‚Privatisierung‘ als Lösung der ‚Tragödie des Gemeineigentums‘ präferiert.“ A. Lerch, Verfügungsrechte und Umwelt – Zur Verbindung von Ökologischer Ökonomie und ökonomischer Theorie der Verfügungsrechte, in: P. de Gijssel u.a. (Hrsg.): Ökonomie und Gesellschaft (Jahrbuch 14): Nachhaltigkeit in der ökonomischen Theorie, Kassel 1997, S. 130.- „Open acces“, „Common property“ bzw. „Common pool“ wird in einen Topf geschmissen. Zur Unterscheidung vgl. D. Löhr, Die Plünderung der Erde – Anatomie einer Ökonomie der Ausbeutung, Kiel 2008, S. 50-51.

7 Grundlegend: R. Coase, The Problem of Social Cost, in: Journal of Law and Economics 3 / 1960, S. 1-44.- *„Die Kernhypothese zu den Anreiz- und Kontrollwirkungen von property rights lautet: Je mehr Verfügungs- und Nutzungsbefugnisse ein Eigentumsrecht vermittelt, je genauer es spezifiziert und je exklusiver es einer Person zugeordnet ist, je freizügiger diese darüber nach dem Grundsatz von Verfügung und Haftung disponieren kann, desto stärker ist der Anreiz, mehr Wissen über nutzenstiftende Verwendungsmöglichkeiten zu erwerben und auf dieser Grundlage das in die Produktion und Nutzung von knappen Gütern zu investieren, was gute Aussichten hat, sich nach dem Opportunitätskostenkalkül als bestmögliche Entscheidung zu erweisen.“* A. Schüller, Ökonomie der Eigentumsrechte in ordnungstheoretischer Sicht, in: D. Cassel / B.-Th. Ramb / H. J. Thieme (Hrsg.): Ordnungspolitik, München 1988, S. 155-183, hier: S. 169.- Andererseits sind positive Informations- und Transaktionskosten dafür verantwortlich, dass – auch nach Meinung der Property rights-Theoretiker - eine vollständige Spezifikation niemals gelingen wird.

8 K.R. Posner, The Economic Analysis of Law, Boston 1972, S. 29

Bundesverfassungsgericht betonte, dass es sich bei Wasser um ein Gut der Allgemeinheit handelt. Wird Einzelnen die Nutzung einer solchen der Bewirtschaftung unterliegenden Ressource eröffnet, erhalten sie einen Sondervorteil. Es ist sachlich gerechtfertigt, diesen Sondervorteil in Form von Gebühren abzuschöpfen.⁹ In den meisten Bundesländern haben die zuständigen Behörden bei der Vergabe der Wasserentnahmerechte einen Ermessensspielraum. Dabei erfolgt die Vergabe der Rechte i.d.R. nach dem Prinzip „first come – first served“, wobei sich die Vergabe überwiegend an der örtlichen Verfügbarkeit und der Wasserqualität orientiert.¹⁰ Diese Vorgehensweise ist zwar mit Blick auf die Zielsetzungen der Wasserqualität und Wasserversorgung effektiv; allerdings kann nicht gewährleistet werden, dass der „beste Wirt“ über die Ressource verfügen kann.¹¹ Die vom Bundesverfassungsgericht eingeräumten Möglichkeiten werden in den meisten Bundesländern nicht genutzt (eine rühmliche Ausnahme ist Baden-Württemberg mit seinem „Wasserpfennig“). Sollten mit dem Klimawandel tatsächlich Zeiten verstärkter Wasserknappheit auf uns zukommen, wird das „Windhundprinzip“ auch mit Blick auf die Verfahrensgleichheit im Allokationsmechanismus immer fragwürdiger.

Im Gegensatz zu der erwähnten Ansicht des Bundesverfassungsgerichtes soll nach Auffassung der neoliberal / neoinstitutionalistisch geprägten Ökonomen „möglichst viel Markt und Privateigentum“¹² – auch bezüglich der Wasserentnahmerechte zu einem sorgsameren und effizienteren Umgang von dem ansonsten von Übernutzung bedrohten Gut Wasser führen. Der genannte Ansatz ist mittlerweile nicht nur das leitende umweltökonomische Paradigma; die Hoffnung auf mehr Effizienz durch Privatisierung durchdringt sukzessive auch andere Bereiche der Wirtschaftspolitik immer mehr. Er spiegelt sich u.a. in der Art und Weise wieder, wie bestimmte wirtschaftspolitische Maßnahmen durch Weltbank, IWF und Entwicklungsorganisationen (wie z.B. der GTZ) Staaten der Dritten Welt aufoktroiert werden.¹³

Die Hoffnung auf Effizienz und Wettbewerbskonformität ist aber trügerisch: Private Wasserentnahmerechte können als – durch positives Recht gesetzte - Möglichkeit aufgefasst werden, ein bestimmtes Wasservorkommen exklusiv zu verwerten. Besteht diese Möglichkeit bezüglich einer bestimmten Menge oder während einer gewissen Zeit (evtl. unendlich, im Wege der Eintragung im Grundbuch), stellt sie – als exklusives Recht an einem nicht vermehrbaren Gut - ein dem Wettbewerb entzogenes Privileg dar. Derartige, durch Wettbewerb nicht angreifbare Quellen von Ressourcenrenten müssen aber grundsätzlich als Fremdkörper in einer Marktwirtschaft

9 BVerfG, Beschl. V. 7.11.1993 – 2 BvR 413/88, 2 BvR 1300/93 – NVwZ 1996, S. 469.- S. auch D. Murswiek – Ein Schritt in Richtung auf ein ökologisches Recht. Zum „Wasserpfennig“-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts, in: Fragen der Freiheit, H. 242, Januar – März 1997, S. 21-33.

10 Vgl. A. Lux, Handelbare Wasserentnahmerechte als Ergänzung der ordnungsrechtlichen Vergabepolitik?, NetWorks Heft 19, Berlin 2005, S. 6-7.

11 Bemängelt werden fehlende marktliche bzw. wettbewerbliche Mechanismen, das Fehlen von Preisen bei der Wasserentnahme, die fehlende Berücksichtigung von Opportunitätskosten sowie fehlende Informationen der Behörden über die effizienteste Wassernutzung. Vgl. A. Lux, ebenda, S. 7.

12 A. Lerch, Verfügungsrechte und Umwelt ..., a.a.O., a.a.O., S. 129.

13 H. E. Meier, Wissen als geistiges Privateigentum? Die Einfriedung der Public Domain, in: Leviathan, Vol. 33 Nr. 4, 12/ 2005, S. 499-500.- Die Kreditvergabe der Weltbank und ihrer Unterorganisationen ist beispielsweise streng an die „Private-Sector-Development“-Strategie gekoppelt, durch die u.a. eine Privatisierung der Daseinsvorsorge erzwungen wird.

gewertet werden. Einem überzeugten Marktwirtschaftler müssten eigentlich schon bei der Vergabe derartiger Vorrechte die Haare zu Berge stehen.¹⁴

Mit dem Privatisierungsparadigma geht ebenfalls ein grundlegendes Vertrauen in die Steuerungsfähigkeit des Marktes und hiermit korrespondierend die Forderung nach einem Rückzug des Staates einher. Im Bereich der Umweltpolitik wird beispielsweise immer wieder das Coase-Theorem im Hinblick darauf bemüht, dass die Verhandlung von Privaten zu einem ökonomischen Optimum führen könne. Die breite Diskussion des Coase-Theorems steht in krassem Gegensatz zu der Tatsache, dass dessen Voraussetzungen so eng sind, dass es sich faktisch um einen irrelevanten Spezialfall handelt: Neben der eindeutigen Zuweisung von Eigentumsrechten sowie tragbaren Informations- wie Transaktionskosten werden z.B. sehr spezielle, unrealistische quasi-lineare Präferenzen unterstellt. Doch die Botschaft ist klar: Das Optimum für Umwelt und Wirtschaft wird gefunden, wenn der Staat sich weitestgehend aus der Wirtschaft zurückzieht und sich nur auf die Formung bestimmter Institutionen beschränkt. Der Staat gewährt also die o.a. Privilegien (hier: in Gestalt der Wasserentnahmerechte) und stört die privaten Inhaber der Vorrechte nicht weiter bei ihrer Nutzung.

Wird das Staatswesen so weit abgeschwächt, dass der Ge- und Missbrauch dieser Privilegien nicht mehr kontrolliert werden kann, wird der Gegensatz offensichtlich, in dem das neoliberale Dogma zum Geist der – ebenfalls auf die Gestaltung von Institutionen ausgerichtete – ordoliberalen Schule steht: Derartige Privilegien bedürfen nach ordoliberaler Vorstellung der laufenden Kontrolle durch einen starken Staat, um Machtzusammenballungen zu korrigieren. Macht kann eben auch auf Privilegien beruhen (und umgekehrt). Macht ist sozusagen die „kleine Schwester“ der Gewalt. Während der kulturelle und zivilisatorische Fortschritt dazu geführt hat, Gewalt aus Wirtschaft und Gesellschaft zu verbannen und das Gewaltmonopol an den Staat zu geben, wird Macht von weiten Teilen der Gesellschaft heutzutage als legitim angesehen. Gerade das macht sie aber so gefährlich. Wenn die großen Wasserkonzerne - geleitet vom Streben nach „Rent seeking“ und Macht – in Richtung auf eine weitere Privatisierung der Wasservorkommen drängen (bislang sind erst 5 Prozent der Weltwasser-Vorräte privatisiert¹⁵), so sind dies wirklich keine Bestrebungen, die Unterstützung durch den Staat finden sollten.

b. Privatisierung des Wasser- und Abwassernetzes

Der zweite Problemkomplex ist (im Unterschied zur Privatisierung des Wirtschaftsgutes Wasser) die Privatisierung des Wassernetzes. Wie bei Wasserentnahmerechten geht es auch hier um eine sequenzielle Investitionsstrategie (Erstinvestition als „Schlüssel“ zur Verwertung, sodann die Folgeinvestition zum Zwecke der eigentlichen Verwertung). Der Unterschied: Während Wasserrechte - ähnlich wie CO₂-Zertifikate, etc. - juristisch verankerte „Vor-Rechte“ generieren, schaffen Investitionen in die Netzinfrastruktur aufgrund der Kostenstruktur (ohne weitere Zutaten) ein „natürliches Monopol“ in einer „Bottleneck-Situation“. Die Erstinvestition in das Netz ist kapitalintensiv. In einer Stadt oder in einer Region mehrere parallele Wasser- und

14 Aus ähnlichen Gründen waren unverdächtige Geister wie Mill, Walras und Gossen im übrigen Bodensozialisten – sie sahen im Bodeneigentum – ähnlich wie bei Wasser – ein durch Wettbewerb nicht angreifbares Privileg. Vgl. F. Thiel, Grundflächen und Rohstoffe im Spannungsfeld zwischen Privat- und Gemeineigentum, Hamburger Beiträge zur geographischen Forschung, Bd. 2, Hamburg 2002, insb. S. 61 f. und 66 f.

15 Vgl. J. Loewe, Das Wasser-Syndikat ..., a.a.O., S. 120 f.- A. Gresh u.a., Atlas der Globalisierung – Die neuen Daten und Fakten zur Lage der Welt, Berlin 2006, S. 15.

Abwasserleitungssysteme miteinander konkurrieren zu lassen, ist aus ökonomischen Gründen wenig sinnvoll. Die Grenzkosten des laufenden Betriebes sind hingegen konstant und relativ gering. Als Folge der geringen und kaum steigenden Grenzkosten sinken die Durchschnittskosten umso weiter ab, je höher die ausgebrachte Menge ist. Dementsprechend ist auch für das Wassernetz die Konstellation charakteristisch, dass ein einziger Anbieter in der Lage ist, einen (regionalen Teil-) Markt am günstigsten zu versorgen.¹⁶ Der Eintritt neuer Anbieter ist daher umso schwieriger möglich, je höher sich die Marktmacht des etablierten Anbieters darstellt. Hinzu kommt, dass der Markt nur schwer „bestreitbar“ ist: Insbesondere vor dem Hintergrund der relativ hohen Erstinvestition für die Netzinfrastruktur wird sich ein potentieller Wettbewerber überlegen, ob ihm nach Vornahme der Erstinvestition und der Folgeinvestition vor dem Hintergrund der dann vorliegenden Wettbewerbssituation noch ein positiver Kapitalwert verbleibt. Der potentielle „Markteindringling“ muss bei seiner Preissetzung berücksichtigen, dass er die Kosten der Erst- und der Folgeinvestition wieder hineinspielen muss. Anders der etablierte Monopolist: Weil für ihn die Kosten des Netzes „Sunk costs“ darstellen, sind diese für die Entscheidung hinsichtlich des weiteren Betriebes grundsätzlich irrelevant. Im Falle eines Preiskampfes mit einem potentiellen Wettbewerber kann der etablierte Monopolist im Extremfall auf die Einspielung der „Sunk costs“ vollkommen verzichten und einen Preis anbieten, der nur die Grenzkosten des laufenden Betriebes abdeckt (er gibt sich also notfalls langfristig mit Verlusten zufrieden). Der etablierte Monopolist hat somit einen Wettbewerbsvorteil in Gestalt der – normalerweise recht hohen – Sunk costs. Die Sunk costs dienen somit als Markteintrittsbarriere und schirmen den etablierten Monopolisten vor Konkurrenten ab. In der Literatur wird zudem eine Kapitalbarriere diskutiert: Man geht davon aus, dass neue Konkurrenten bei Markteintritt einem größeren Risiko ausgesetzt sind als alteingesessene Anbieter. Dieses zusätzliche Risiko muss durch einen Risikozuschlag entgolten werden, weshalb „Newcomer“ einen finanziellen Wettbewerbsnachteil haben.¹⁷

Nach ordoliberaler Vorstellung sind Machtzusammenballungen, wie sie bei wirtschaftlichem Eigentum Privater am Netz entstehen, nicht kontrollierbar. Die Politik sollte gar nicht erst zulassen, dass derartige Machtzusammenballungen überhaupt entstehen.¹⁸ Lässt man die Privatisierung des Netzes zu, so sind Regulierungen i.S.d. Essential facilities-Doktrin¹⁹ mehr oder weniger zahnlos. Abgesehen von der Macht und dem politischen Einfluss der (oft in Konsortien zusammengeschlossenen) Konzerne sind dafür auch die Informationsasymmetrien zwischen den Betreibern und der Regulierungsbehörde verantwortlich.

c. Privatisierung von Wasser und Globalisierung

Wasser spielt eine wichtige Rolle in der Globalisierungsdiskussion: Im Rahmen der Internationalen Wasser- und Umweltkonferenz von Dublin im Jahre 1992 wurde u.a. beschlossen, dass Wasser bei all seinen konkurrierenden Nutzungsformen einen

16 Diese Aussage wäre allerdings mit Blick auf mögliche Fixkostensprünge zu relativieren, die sich dadurch ergeben können, dass Mammutkonzerne wie z.B. die Deutsche Bahn AG nur noch mit einem sehr hohen Verwaltungsaufwand zu steuern sind.

17 U. Melzer, Deutsche Stromwirtschaft im Wandel – Chancen und Risiken des Wettbewerbs, Saarbrücken 2007, S. 46-47.

18 W. Eucken, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, 6. Aufl., Tübingen 1990, S. 172.

19 Zur Essential facilities-Doktrin vgl. ausführlich P. Sprinckmann Kerkerinck, Die Essential-Facilities-Doktrin unter besonderer Berücksichtigung des geistigen Eigentums, Frankfurt u.a. 2002.

wirtschaftlichen Wert hat und als wirtschaftliches Gut betrachtet werden sollte. Dies beinhaltet, ganz im Sinne des *Posner'schen* Paradigmas, die Zuweisung von Ausschließbarkeitsrechten sowie die globale Handelbarkeit des Gutes Wasser. Wasser mutierte damit zu einer Handelsware - unterschiedslos zu anderen Gütern. An dieser Doktrin orientiert sich u.a. auch die Weltbank im Rahmen ihrer entwicklungspolitischen Aktivitäten bis heute. Insbesondere der 1996 gegründete Weltwasserrat (World Water Council, „WWC“), ein supranationaler Think tank mit Sitz in Marseille, treibt das neue Paradigma voran. Der WWC ist dabei kein neutrales Gremium, sondern stark mit Wasserindustrie und Weltbank vernetzt. Böse Zungen bezeichneten das WWC daher als „Politbüro der Privatisierung“.²⁰ Auch der im Rahmen der WTO (World Trade Organisation, Welthandelsorganisation) geschlossene GATS-Vertrag (General Agreement on Trade in Services), der eine fortschreitende Liberalisierung des Dienstleistungssektors vorsieht, betrifft u.a. die Wasserversorgung.²¹ In 2003 legten die einzelnen Mitgliedsregierungen der WTO Listen für jene Dienstleistungen vor, für die sie eine weitere Liberalisierung anstreben (sog. „Offers“, also Angebote) als auch für Liberalisierungserwartungen in Drittländern (sog. „Requests“, also Erwartungen). Umweltdienstleistungen, darunter insbesondere Wasser, ist dabei v.a. für die EU-Kommission ein Schlüsselsektor.²² Antreiber im Hintergrund sind insbesondere die großen, insbesondere in Frankreich ansässigen Wasserkonzerne (wie damals Suez oder Vivendi).²³ Dementsprechend trat die EU bei der Forderung nach Marktöffnung für Wasserdienstleistungen besonders aggressiv auf²⁴, was sich v.a. gegen die Entwicklungs- und Schwellenländer richtete.²⁵ Andererseits vermied die EU im Mai 2005 gegenüber der WTO bei ihrem aktualisierten Angebot zur Marktöffnung konkrete Liberalisierungsangebote, die entsprechende Rückwirkungen auf die eigene Struktur der Wasserwirtschaft gezeigt hätte und von der Bevölkerung wohl kaum akzeptiert worden wäre.²⁶ Der Fortgang der Verhandlungen bleibt abzuwarten.²⁷

20 Public Service International, Controlling the Vision and Fixing the Forum: The politburo of privatisation, Critique of the Vision, Den Haag 17.-22. März 2000, online: www.psiu.org [06.05.05].

21 Daneben so heterogene Felder wie Gesundheit, Bildung, Bankwesen, Tourismus, Transport, Sicherheitsdienste, Müllbeseitigung.

22 Die EU verfolgt hierbei zugunsten ihrer mächtigen Konzerne eine ähnliche Politik wie die Weltbank mit ihren Unterorganisationen sowie der WTO. Sie wird daher von Kritikern oftmals „kleine WTO“ genannt. J. Loewe, Das Wasser-Syndikat ..., a.a.O., S. 149.

23 E. Gould, Water in the Current Round of WTO Negotiations on Services, Canadian Center for Policy Alternatives, Briefing Paper Series, Vol. 4/ Nr. 1, Januar 2003.

24 Im April 2002 wurde eine geheime Forderungsliste der EU-Kommission durch eine Indisretion publik, in der anderen WTO-Mitgliedern abverlangt wird, die Universitäten, die Wasserversorgung, die Abwasser- und Abfallbehandlung, den gesamten Energiesektor, die Post- und Telekommunikationsdienste, Teilbereiche des Transports sowie Finanz- und Umweltschutzleistungen zu liberalisieren.- C. Felber / C. Staritz / P. Lichtblau, GATS: Das Dienstleistungsabkommen der WTO, in: ATTAC (Hrsg.): Die geheimen Spielregeln des Welthandels – WTO-GATS-TRIPS-M.A.I., Wien 2003, S. 60.

25 J. Loewe, Das Wasser-Syndikat ..., a.a.O., S. 144.

26 J. Libbe / T. Moss, Wandel in der Wasserwirtschaft und die Zukunft kommunalpolitischer Steuerung, in: ZfU 3 / 2007, S. 381 – 403, hier: S. 386 f.

27 U.a. das Europäische Parlament hat den Liberalisierungsbestrebungen (nicht zuletzt aufgrund der diesbezüglichen Skepsis in der Öffentlichkeit) wiederholt eine deutliche Absage erteilt und statt dessen der Modernisierung dieses Infrastrukturbereiches den Vorzug gegeben.- Vgl. J. Libbe / T. Moss, ebenda, S. 385.

Trotz dieser Stoßrichtung der EU betrifft die Privatisierungsdiskussion nicht nur die Entwicklungsländer. So stellte England unter der Regierung *Thatcher* den Vorreiter bei der Privatisierung von Wasser dar.²⁸ Dabei spielte auch die RWE eine bedeutsame Rolle, die zum Zwecke des Eindringens in den britischen Wassermarkt die britische Thames Water aufkaufte. Konzerne wie RWE, die MVV Energie AG, Aqua Mundo etc. versuchten zeitweise massiv, in das internationale Wassergeschäft vorzudringen und dabei auch staatliche Institutionen wie die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) oder die Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) zu instrumentalisieren.²⁹ Mittlerweile ist dieses Expansionsstreben allerdings teilweise einer Ernüchterung gewichen. So überraschte die RWE im November 2005 die Öffentlichkeit mit der Meldung, dass sie die „strategische Entscheidung“ getroffen hätte, sich aus dem Wassergeschäft in Großbritannien (Thames Water) und Nordamerika (American Water) zurückzuziehen. Der Verkauf wurde im Dezember 2006 abgeschlossen. Vorausgegangen war ein Konflikt mit der britischen Regulierungsbehörde: Wie bei Wasserprivatisierungen üblich, wollte RWE/ Thames Water die Wasserpreise erhöhen und die Erhaltungsinvestitionen in das Netz so weit wie möglich zurückfahren. Die neu gegründete Aufsichtsbehörde OFWAT (Office of Water Services) lehnte jedoch weitere Preiserhöhungen strikt ab mit dem Ergebnis, dass die RWE die Lust am Wassergeschäft verlor.³⁰ Abgesehen von GATS hat es zwar bislang keine Änderung des Ordnungsrahmens dahingehend gegeben, dass eine Marktöffnung auf nationaler oder europäischer Ebene vorgeschrieben worden wäre. *„Hieraus allerdings den Schluss zu ziehen, dass die Wasserver- und Abwasserentsorgung Deutschlands vom Wandel nicht betroffen ist, wäre weit gefehlt. Der Prozess der Transformation verläuft einfach anders: eher eigenständig als staatlich gesteuert, eher bruchartig und vielschichtig anstatt eindimensional. Das macht ihn schwer zu erkennen, aber gerade deshalb so bedeutsam.“*³¹ Es ist die schleichende Vermachtung von Wirtschaft und Gesellschaft und die Durchsetzung des Staates mit privaten Partikularinteressen, die auch in dieser Entwicklung zum Ausdruck kommt.

d. Das Legitimationsdefizit

Neoinstitutionalisten legitimieren die Zuweisung von Eigentumsrechten mit Effizienzgewinnen. So entwickelt *Demsetz*³² mit seiner „optimistischen Theorie der Entstehung von Verfügungsrechten“³³ hieraus sogar ein historisches Gesetz, gegen das man dieselben *Popper'schen* Argumente der „geschichtlichen Notwendigkeit“ anführen kann, die sich ursprünglich gegen *Marx* richteten.³⁴ In ihrer Undifferenziertheit stellt die Argumentation von *Demsetz* eine ideologische Rechtfertigung für andere,

28 Hintergrund war die ehemals schlechte Wasserqualität (die nicht mehr mit den EU-Wasserrichtlinien vereinbar war) und der enorme Investitionsrückstau. Die ehemals öffentlichen Wassermonopolbetriebe wurden verkauft. Eine Alternative zum vollständigen Verkauf der Betriebe wurde nicht diskutiert.

29 L. Stadler / U. Hoering, Das Wasser-Monopoly ..., a.a.O., S. 124 ff.

30 Die RWE wandte ein, dass ohne weitere Preiserhöhungen auch die Investitionen in das Netz nicht vorgenommen werden könnten. Loewe meint sarkastisch, dass dies wohl der Wahrheit entsprochen hätte, da die vormaligen satten Gewinne an die Aktionäre ausgeschüttet statt reinvestiert worden seien. J. Loewe, Das Wasser-Syndikat ..., a.a.O., S. 60.

31 J. Libbe / T. Moss, Wandel in der Wasserwirtschaft ..., a.a.O., S. 382.

32 H. Demsetz, Towards a theory of property rights, in: American Economic Review, 57 / 1967, S. 347-359.- Ders.: Some aspects of property rights, in: Journal of Law and Economics 9 / 1966.

33 Vgl. R. Richter, E. G. Furubotn, Neue Institutionenökonomik, 3. Aufl., Tübingen 2003, S. 129 ff.

34 K. R. Popper, Das Elend des Historizismus, 6. Aufl., Tübingen 1987.

tatsächlich im Vordergrund stehende Beweggründe für die Spezifizierung von Eigentumsrechten dar: So geht es den Protagonisten des *Posner'schen* Programms in Wirklichkeit zumeist um „Rent seeking“. Mit diesem Motiv wird also – z.T. durchaus von Property rights-Theoretikern - konzediert, dass die „Gefangennahme des Staates“ durch Partikularinteressen – also die Suche nach Privilegien – ausschlaggebend für die Privatisierungsbestrebungen sein kann. Folglich leidet die Privatisierungskampagne an einem massiven Legitimationsdefizit auf den verschiedensten politischen Ebenen:

- So sind auf internationalem Parkett die wohl bedeutsamsten politischen Institutionen zur weiteren Verbreitung dieses Paradigmas die WTO bzw. das GATS. Hierbei finden die Verhandlungen jedoch weitgehend hinter verschlossenen Türen unter Ausschluss der Öffentlichkeit statt. Ein wesentlicher Bestandteil der GATS-Abkommen ist die sog. „Notwendigkeitsklausel“. Hiernach muss ein Staat nachweisen können, dass seine Auflagen (etwa zu Umweltfragen) die für Handel und Gewerbe „geringstmögliche handelsverzerrende Option beziehungsweise Einschränkung darstellt“. Der Interpretationsspielraum ist hier nahezu unbegrenzt. Seltsam mutet jedoch an, dass eine WTO-Schiedsstelle über diejenigen Maßnahmen zu entscheiden hat, die ein Land für notwendig erachtet, und sich damit über den politischen Willen der Bevölkerung hinwegsetzen kann. *„Dieser Anspruch ist weder demokratisch legitimiert noch lässt er sich durch die WTO-Doktrin, wonach freier Handel für ein friedliches Zusammenleben der Menschen unverzichtbar sei, begründen.“*³⁵ Schließlich ist vor den genannten Hintergründen besonders fragwürdig, dass es sich bei den betreffenden Liberalisierungsregelungen prinzipiell um eine institutionelle „Einbahnstraße“ handelt: An den eingegangenen Liberalisierungsverpflichtungen kann drei Jahre lang nichts geändert werden; danach ist eine Änderung nur um einen hohen politischen Preis möglich, nämlich der Liberalisierung eines anderen, für die Handelspartner genauso spannenden Sektors.³⁶ Die Verpflichtungen können also nur noch sehr schwer widerrufen werden, auch wenn sie sich als nachteilig erweisen sollten oder sich die wirtschaftliche oder politische Situation eines Landes geändert hat. Privatisierung und Liberalisierung sind jedoch soziale Experimente. Solche sollten zumindest im Ausgang offen und bei Bedarf revidierbar sein. Wird diese Möglichkeit nicht mehr eröffnet, handelt es sich um ein Dogma. Die gemachten Zugeständnisse binden auch Nachfolgeregierungen, selbst wenn diese andere politische Vorstellungen über die Organisation der Wasserversorgung haben sollten oder die Zustimmung zu den betreffenden Maßnahmen ohne demokratische Legitimation stattfand.
- Die fehlende Transparenz innerhalb von WTO und GATS wird auf europäischer Ebene durch die für die Brüsseler Bürokratie üblichen geheimen Verhandlungsprozesse verstärkt. Dabei gelten Verpflichtungen, welche die EU z.B. im Rahmen von GATS eingeht, für alle Mitgliedstaaten, ohne dass die nationalen Parlamente hier noch einen Einfluss haben. Zumal auch das Europaparlament in GATS-Fragen bislang keine Entscheidungskompetenz hat, bestimmen faktisch die zuständigen Ministerien – also v.a. die Wirtschaftsminister - und die EU-Bürokratie, wo liberalisiert wird.³⁷ Zwar wurden – angesichts des zunehmenden Widerstandes gegen eine weitere Liberalisierung – von der EU-Kommission wie auch von der

35 J. Loewe, Das Wasser-Syndikat ..., a.a.O., S. 145.

36 C. Felber / C. Staritz / P. Lichtblau, GATS: Das Dienstleistungsabkommen der WTO, in: ATTAC (Hrsg.): Die geheimen Spielregeln des Welthandels ..., a.a.O., S. 57.

37 Vgl. Schlussbericht der Enquete-Kommission des Bundestages, Globalisierung der Weltwirtschaft, Opladen 2002.

Bundesregierung Aussagen dahingehend getroffen, dass eine Weiterführung der Liberalisierung im Bereich Wasser und Abwasser nicht beabsichtigt sei. Angesichts des Drucks der Wasserkonzerne wird hier jedoch auf absehbare Zeit keine Entwarnung zu geben sein.

- Betroffen vom Legitimationsdefizit der EU sind v.a. die Gemeinden. So wirkt sich beispielsweise schon heute ein großer Teil des EU-Reglements auf die Gemeinden aus und tangiert deren Recht auf Selbstbestimmung (s. auch Art. 28 GG). Die Liberalisierung und Privatisierung des Wassersektors wird von der EU-Kommission nicht auf dem üblichen Wege (sektorspezifische Liberalisierung) betrieben, sondern über die kontinuierliche Fortentwicklung des europäischen Wettbewerbs- und Vergaberechts (Ausweitung und Verschärfung von Ausschreibungspflichten).³⁸ So definiert die EU beispielsweise Dienstleistungen von wirtschaftlichem Interesse und schreibt vor, in welchen Fällen eine Kommune ausschreibungspflichtig ist. Dies wirkt sich auch auf die Freiheitsgrade bezüglich der Art und Weise aus, wie die Wasserversorgung erbracht wird. *„Die Europäisierung des Ordnungsrahmens mit dem Primat des Wettbewerbs steht, so die Kritik in Deutschland, in elementarem Widerspruch zur grundgesetzlich verankerten kommunalen Selbstverwaltung, die wesentlich dadurch geprägt wird, dass die Kommunen freiwillig darüber befinden, welchen Weg sie für den besten zur Erfüllung ihrer Aufgaben halten. Europäisches Wettbewerbsrecht beseitigt faktisch die verfassungsrechtlich zugestandene Organisationshoheit.“*³⁹ Vor diesem Hintergrund stellt sich auch die Frage nach der Legitimität der Übertragung von immer mehr nationalen Kompetenzen auf die EU und der damit verbundenen Aushöhlung der nationalen Verfassungen.⁴⁰
- Die Gemeinden sind jedoch nicht nur Opfer der Legitimationsdefizite, sondern zugleich auch in der „Täterrolle“: Neben Auswüchsen im Bereich der „weißen Korruption“ bzw. der Durchmischung von Wirtschaftsinteressen und Politik „vor Ort“ ist auch die Geheimhaltung von Privatisierungsverträgen gängige Praxis. Interessant ist in diesem Kontext das sog. „Transparenz-Urteil“ (auch „Passau-Urteil“), das vom Bayerischen Verwaltungsgerichtshof am 8.5.2006 bestätigt wurde. Hiernach müssen Entscheidungen städtischer GmbHs offengelegt und die Verschwiegenheitspflicht der Stadträte muss aufgehoben werden.⁴¹ In dieselbe Richtung wirkt das seit 1994 geltende Umweltinformationsgesetz (UIG) und das am 1.1.2006 in Kraft getretene Informationsfreiheitsgesetz, das grundsätzlich den freien Zugang zu allen in den öffentlichen Verwaltungen existierenden Informationen gewähren soll (Öffentlichkeitsprinzip). Die noch weit verbreitete Praxis der Geheimhaltung ist mit diesen Gesetzen nicht in Einklang zu bringen.

38 J. Libbe / T. Moss, Wandel in der Wasserwirtschaft ..., a.a.O., S. 385.

39 Ebenda, S. 386.

40 Loewe kritisch wie resignierend: *„Die Realität der Europäischen Union ist heute weniger von den Idealen von Freiheit, Gleichheit und Brüderlichkeit geprägt als vielmehr von den Eliten aus Politik und Wirtschaft, die sich zu einem räuberischen Streifzug zusammengefunden haben.“* J. Loewe, Das Wasser-Syndikat ..., a.a.O., S. 152.

41 VG Regensburg, RN 3 K 04.01408 vom 2.2.2005.

4. Privatisierung und die Ziele der Wasserversorgung

a. Ökonomische Zielsetzungen

Private Wasserentnahmerechte begründen bei entsprechender Knappheit Ressourcenrenten, die nicht durch Wettbewerb angreifbar sind. Ihre Privatisierung würde eine wettbewerbsinkompatible Privilegienstruktur schaffen. Wünschenswert ist daher die temporäre Vergabe dieser Rechte an Private in einem Verfahren öffentlicher Versteigerung (Ausschreibung), bei der der beste Wirt mit seinem Gebot zum Zuge kommen kann. Über die öffentliche Versteigerung an den besten Wirt könnte die Ressourcenrente abgeschöpft und an die Bürger (unter Beachtung des Örtlichkeitsprinzips, da es sich um eine lokale oder regionale Ressource handelt) nach Köpfen wieder zurückverteilt werden.⁴² Dieses Verfahren trägt dem Charakter von Wasser als Gemeinschaftsgut am besten Rechnung.⁴³

Was das Wasser- und Abwassernetz angeht, sind einerseits die kapitalintensiven Investitionen ein Wettbewerbshindernis (s. oben). Andererseits handelt es sich hierbei um „den“ Grund dafür, warum die herrschende Meinung die Einbindung von privaten Partnern für unverzichtbar hält: V.a. in Entwicklungsländern herrscht eine ausgeprägte öffentliche Armut vor, die in der Vergangenheit noch durch globale Finanzkrisen verschärft wurde. Hinzu kommt u.a. das Phänomen der offenen Korruption. Nun sollte entsprechend den Vorstellungen der „Wasservision“ in die Wasserversorgung und Wasserentsorgung genauso viel Geld investiert werden wie in Umwelt, Energie und Industrie zusammen: 75 Mrd. Dollar pro Jahr.⁴⁴ Über diese Zahl lässt sich streiten, ihre Größenordnung weist jedoch auf den enormen Investitionsbedarf hin, der für die Erreichung der oben angeführten Ziele notwendig ist. Ähnlich in den „Millenniumzielen 2015“ der Vereinten Nationen (Millennium goals). Hier wurde u.a. festgehalten, dass bis 2015 die Anzahl der Menschen halbiert werden soll, die keinen Zugang zu sauberem Trinkwasser haben. Dabei berechnete die Weltbank, dass 180 Mrd. US-Dollar jährlich notwendig seien, um dieses Ziel zu erreichen. Da an öffentlichen Geldern nur mit ca. 80 Mrd. US-Dollar zu rechnen sei, komme man – so die gängige These – um eine Einbindung der Privatwirtschaft nicht umhin.⁴⁵

„Das“ klassische Argument für die Einbindung Privater lautet also, dass angesichts des enormen Investitionsbedarfs der öffentliche Sektor finanziell überfordert bzw. nicht in der Lage ist, insbesondere die für die Erreichung der Versorgungsziele notwendigen Summen aufzubringen. Private Investitionen sind andererseits aber dem Rentabilitätsinteresse verpflichtet und keine Wohltätigkeitsveranstaltungen. Und gerade die bedürftigen Regionen und Menschen können die geforderten Kapitalkosten (Renditen) nicht aufbringen. So machte man beispielsweise in *Ghana* die Erfahrung, dass der Ausbau des Wassernetzes speziell in die ärmeren Gebiete hinein nicht von den privaten Investoren übernommen wurde – sondern die Regierung auf dieser

42 D. Löhr, Die Plünderung der Erde – Anatomie einer Ökonomie der Ausbeutung, Kiel 2008, S. 163 ff.

43 Im Rahmen der Versteigerung wird indessen nur die Ressourcenrente abgeschöpft. Der an die Konsumenten berechnete Wasserpreis enthält darüber hinaus noch eine Komponente, um die Kosten zu decken.

44 World Water Council, World Water Vision, Commission Report – A Water Secure World, Vision for Water, Life and the Environment, 2000, in: www.worldwatercouncil.org [02.03.07].

45 Vgl. J. Loewe, Das Wasser-Syndikat ..., a.a.O., S. 120 f.- A. Gresh u.a., Atlas der Globalisierung, a.a.O., S. 15.

Aufgabe sitzen blieb.⁴⁶ Ähnliches ereignete sich u.a. bei der Privatisierung der Wasserversorgung in Manila. Andererseits ist Privatisierung nicht gleich Privatisierung. Die Vielgestaltigkeit der denkbaren Privatisierungsvarianten legt nahe, diese trotz aller oben geäußerten Bedenken nicht in Bausch und Bogen zu verdammen, sondern differenziert in Augenschein zu nehmen. Dies spielt vor allem vor dem Hintergrund eine Rolle, dass die Wasserversorgung kostengünstig erfolgen soll (im Allgemeinen wird unterstellt, dass private Unternehmen effizienter arbeiten als öffentliche – ob dies zutrifft, sei vorliegend dahingestellt). Zwischen den Zielen der Effizienz (geringe Kosten der Wasserversorgung) und dem Ziel „Zugang“ zu Wasser wird also diesbezüglich eine Interessenharmonie unterstellt.

M.E. ist dieses Argument jedoch ebenso verkürzend wie falsch. Dies hat v.a. Auswirkungen auf die Beurteilung von „Public Private Partnerships“ (PPP). Hierbei handelt es sich um einen schillernden, nicht genau definierten Begriff, der die unterschiedlichsten Formen schuld- und gesellschaftsrechtlicher Kooperationen zwischen der Öffentlichen Hand und privaten Investoren umfasst. Problematisch ist vor dem Hintergrund der diskutierten Problematik v.a. die gesellschaftsrechtliche Verbindung (in gemeinsam betriebenen Unternehmen): Mit einer Gesellschaft werden von den Anteilseignern rechtlich gesehen gemeinsame Zwecke verfolgt. Die Zwecke ergeben sich aus der jeweiligen Interessenlage. Bei privaten, erwerbswirtschaftlich orientierten Unternehmen ist dies im Allgemeinen die Rendite, bei der öffentlichen Hand die vielfältigen gemeinwohlorientierten Ziele. Zwischen diesen Zielsetzungen besteht oftmals ein latenter Konflikt. Dies betrifft im Übrigen auch und gerade das Ziel der kostengünstigen Versorgung mit Wasser: Mit privaten Investitionen geht nämlich – in Gestalt der Kapitalkosten, also der Renditeforderungen der Aktionäre - ein wesentlicher Kostenfaktor einher, der bei öffentlichen Investitionen vermieden werden kann. Die Kapitalkosten können gut und gerne 10 bis 20 % des bereitgestellten Eigenkapitals pro Jahr betragen und verteuern die Wasserbereitstellung erheblich. Die „Verfolgung eines gemeinsamen Zwecks“ erscheint vor diesem Hintergrund nur in Ausnahmefällen vorstellbar, die Kooperation unter dem Dach desselben Unternehmens ist daher im Grundsatz abzulehnen. Bei einer wirtschaftlichen Betätigung der öffentlichen Hand sollten Gewinnziele nicht im Vordergrund stehen.

Würde die öffentliche Hand – wie ihre privaten Partner – ebenfalls Gewinnziele verfolgen, bestünde latent die Gefahr, dass der Gewinnbeitrag der betreffenden Unternehmen als fester Posten im Budget eingeplant wird. Dies unterhöhlt jedoch den Steuerstaat: Die Finanzierung des Staates sollte jedoch grundsätzlich über Steuern und nicht dadurch erfolgen, dass der Staat immer stärker in Gebieten wildert, die er besser der privaten Wirtschaft überlässt. Ein starker Staat setzt einen funktionierenden Steuerstaat voraus; die Unfähigkeit, die notwendigen Einnahmen über die Steuerkraft zu generieren und die Ausgaben zu beschränken, ist ein Zeichen für die Schwäche des Staates. Diese Schwäche ist wesentlich bedingt durch die Einflussnahme von Partikularinteressen auf das Staatswesen. Schon die ordoliberale Schule hatte in Gestalt von *Walter Eucken* betont, dass einerseits Wirtschaft und Gesellschaft von Macht und andererseits der Staat von privaten Interessen frei gehalten werden sollte. Nur dann ist das Recht in der Lage, eine freiheitliche Ordnung zu garantieren.⁴⁷ Die systematische Verquickung von privaten und staatlichen Interessen

46 L. Stadler / U. Hoering, Das Wasser-Monopoly ..., a.a.O., S. 145 und 148.

47 W. Eucken, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 325-337, insb. S. 334.- Ähnliche Gedanken finden sich schon in W. von Humboldt, Ideen zu einem Versuch, die Grenzen der Wirksamkeit des Staats zu bestimmen, Stuttgart 2006.

in Gestalt von gemeinsamen Unternehmen trägt dazu bei, den Staat noch weiter zu schwächen.

Im Übrigen bekommen auch die Bedenken, die die Ordoliberalen gegen Unternehmensrechtsformen mit beschränkter Haftung ausdrückten, umso mehr Gewicht, wenn sich der Staat mit erwerbswirtschaftlicher Motivation wirtschaftlich betätigt. Es handelt sich bei derartigen Unternehmensrechtsformen, auch wenn sie von Privaten genutzt werden, letztlich um „Externalisierungsmaschinen“, mit denen die Folgen wirtschaftlicher Experimente auf Außenstehende verlagert werden können. Bedient sich die öffentliche Hand solcher Formen (und sie auf keine anderen als die die Haftung beschränkenden Rechtsformen zurückgreifen), so besteht der Verdacht, dass mangels Sachkunde der Organe und / oder der Tatsache, dass es sich eben nicht um das Geld der handelnden Politiker handelt, umso leichtfertiger verfahren wird. Privatwirtschaftliche Unternehmensformen schaffen zudem nicht nur eine haftungsmäßige, sondern auch eine informatorische „Abschirmwirkung“, die dazu führt, dass demokratische Kontrollmechanismen nicht mehr wie vorgesehen zur Wirkung kommen. Hält man das für Regie- und Eigenbetriebe vorgesehene Rechtskorsett für zu unflexibel, so kann doch die Konsequenz nicht sein, Umgehungen zu erlauben, sondern das Korsett muss eben durch den Gesetzgeber flexibler gestaltet werden!

Weiter sind PPP-Formen abzulehnen, bei denen das rechtliche oder wirtschaftliche Eigentum am Netz in die Hand der Privaten gerät.⁴⁸ Bedenklich erscheinen beispielsweise die BOT-Modelle. Hier wird den Begünstigten faktisch ein Monopol auf „Lebenszeit der Anlage“ zugestanden.

Das rechtliche Instrumentarium, um derlei – aus unterschiedlichen Zielen erwachsende - strukturelle Interessensgegensätze offen auszutarieren, bietet nicht das Gesellschaftsrecht, sondern vielmehr das Schuldrecht. Diesbezüglich besteht Potenzial, das weiter ausgelotet werden sollte.

Mittlerweile ist ohnehin wieder ein Trend zur Rekommunalisierung erkennbar, da viele Gemeinden erkennen, dass sie – entgegen den Beteuerungen ihrer Berater – mit den Öffentlich-Privaten Partnerschaften kein gutes Geschäft eingegangen sind.

Das Eigentum am Wasser- und Abwassernetz sollte also unbedingt in öffentlicher Hand bleiben – ohne „Verdünnung“ durch privatwirtschaftliche Beteiligung an gemeinsamen Gesellschaften und ohne Übergang des „wirtschaftlichen“ Eigentums. Diese Forderung allein würde jedoch eine private Bewirtschaftung des Netzes nicht ausschließen. Der „Wettbewerb um den Markt“, also die öffentliche Ausschreibung im Rahmen v.a. von Pacht oder Konzession, hat aus theoretischer Sicht einige Vorzüge. Dies ist auch der Weg, den z.B. die EU-Kommission zielstrebig verfolgt. Allerdings stellt sich hierbei ein Hindernis in den Weg: Die Marktstrukturen sind im Wassersektor hochgradig vermachtet und verflochten. Die größten Wasserkonzerne haben eine Vielzahl gemeinsamer Beteiligungen und Unterbeteiligungen im Wassergeschäft. Zudem verfolgen sie eine Wachstumsstrategie, die i.d.R. über Aufkäufe realisiert wird. Ein wichtiger Grund hierfür: Wegen der hohen Investitionskosten rentiert sich das Wassergeschäft nur sehr langfristig. Den Erwartungen der Börse kann vor diesem Hintergrund fast nur durch die Akquisition rentabler Unternehmen entsprochen

48 Von wirtschaftlichem Eigentum spricht man, wenn der zivilrechtliche Eigentümer über weite Teile der Nutzungsdauer der Anlage von der Verfügung durch den Betreiber der Anlage ausgeschlossen werden kann.

werden. Ein Indiz für die Vermachtung und den fehlenden Wettbewerb stellt z.B. für den französischen Markt (in dem die größten Wasserkonzerne zu Hause sind) die Tatsache dar, dass ausländische Unternehmen den Zutritt bislang nicht geschafft haben. Es ist angesichts der vermachteten Strukturen der betreffenden Branchen eine empirische Tatsache, dass normalerweise nur sehr wenige Bieter (sehr häufig nur einer oder zwei) auftreten oder sich die Bieter in Konsortien zusammenschließen.⁴⁹ In beiden Fällen besteht die Gefahr der Ausschaltung des Wettbewerbs zu Lasten der öffentlichen Hand bzw. der Verbraucher. Vor dem Hintergrund der desolaten Haushaltssituation und dem dringenden Investitionsbedarf verkehrt sich die Situation zudem noch oft dahingehend, dass es zu einem Wettbewerb der Standorte um Investoren kommt.⁵⁰ Die Folge sind u.a. weitgehende Zugeständnisse auf Kosten der Verbraucher und der öffentlichen Hand sowie eine schwache Regulierung.

Angesichts der erwähnten und weiterer Probleme kann die öffentliche Versorgung weiterhin die vorzugswürdigste Alternative sein. Allerdings wird der Bewirtschaftung durch die öffentliche Hand (Eigenbetriebe, Eigengesellschaften, Regiebetriebe) immer wieder Unwirtschaftlichkeit vorgeworfen. So findet sich in einem vom Bundeswirtschaftsministerium in 2000 in Auftrag gegebenen Gutachten⁵¹ als zentrales Argument für die Privatisierung, dass die nur beschränkt dem Wettbewerb unterliegenden öffentlichen Unternehmen kaum einen Anreiz zu einer effizienteren Produktion hätten. Allerdings gibt es auch bei der öffentlichen Versorgung Wege, die Effizienz zu steigern. Von besonderem Interesse in diesem Zusammenhang sind Öffentlich-Öffentliche Partnerschaften. Über solche können fixe Kosten auf mehrere Kommunen verteilt und eine gegenseitige Unterstützung (Finanzierung und Know how) erreicht werden, ohne dass das Rentabilitätsinteresse eine Rolle spielt.

Im Übrigen muss gerade im Wassersektor die Privatisierung auch vor dem Hintergrund mit Skepsis betrachtet werden, dass der von den Befürwortern angegebene Know-how-Vorteil der privaten Partner oftmals gar nicht existiert. Zwar findet zumeist bei Privatisierungs- und PPP-Projekten ein Transfer von Know how statt; allerdings geschieht dies zumeist in die umgekehrte Richtung als von den Privatisierungsbefürwortern vorgegeben: So sind die Dienstleistungskonzerne – auch und gerade im Wasserbereich – oftmals auf das Know how der öffentlichen Wasserwerke angewiesen, um weiterhin international expandieren zu können.⁵²

Als Beispiel für eine effiziente und nachhaltige Wasserversorgung in öffentlicher Hand wird oftmals das Beispiel der Niederlande genannt. Die niederländische Wasserversorgung gehört – ganz ohne private Beteiligung – zu den leistungsfähigsten der Welt.

b. Versorgung und Verteilung: Sicherung des Zugangs zum Wasser

International von hervorragender Bedeutung ist die Problematik des *Zugangs zum Wasser*. Hierbei handelt es sich um ein verteilungspolitisches Ziel bzw. um ein Versorgungsziel. Rd. 1,2 Milliarden Menschen haben immer noch keinen Zugang zu sauberem Wasser; 2,4 Milliarden Menschen (also mehr als ein Drittel der Mensch-

49 L. Stadler / U. Hoering, Das Wasser-Monopoly ..., a.a.O., S. 146.

50 Ebenda, S. 161.

51 H.-J. Ewers u.a., Optionen, Chancen und Rahmenbedingungen einer Marktöffnung für eine nachhaltige Wasserversorgung, BMWi-Forschungsbericht 11/00, Berlin 2001.

52 J. Loewe, Das Wasser-Syndikat ..., a.a.O., S. 155.

heit) keinen Zugang zu Kanalisation oder Abwasserreinigungsanlagen.⁵³ Regional ist der Zugang zu Wasser höchst unterschiedlich verteilt: Während eine Person in Großbritannien durchschnittlich pro Tag über 135 Liter Wasser verfügt, müssen sich Menschen in Entwicklungsländern z.T. mit 10 Litern täglich begnügen. In den wasserreichen Gebieten der nördlichen Hemisphäre wird der Zugang zu Wasser noch nicht als ein Problem wahrgenommen; dies könnte sich jedoch auch mit dem voranschreitenden Klimawandel ändern. Wie der Zugang zu Wasser im Grundsatz geregelt wird, hängt von Wertungen ab: Die „Privatisierer“ sehen Wasser als ein „ganz normales Wirtschaftsgut“ und möchten Angebot und Nachfrage von der „Zahlungsbereitschaft“ geregelt wissen. Den Zugang zu Wasser erhält derjenige, der die höchste „Zahlungsbereitschaft“ aufbringt. Hiergegen steht die Auffassung, der Zugang zu Wasser sei ein Menschenrecht (s. unten). Nun würde der unentgeltliche Zugang zu Wasser zu einer Verschwendung der knappen Ressource führen. Die Gewährleistung des Zugangs zu Wasser bei Priorisierung des „besten Wirtes“ kann jedoch über die schon erwähnte Vergabe an den Meistbietenden bei Rückverteilung der Einnahmen aus der Versteigerung an die Bürger erreicht werden. Durch die Rückverteilung wird jeder Bürger annähernd in die Lage versetzt, im selben Maße auf die Gemeinschaftsressource Wasser Rückgriff nehmen zu können. Insoweit kann der allgemeine Zugang zum Wasser gesichert werden.⁵⁴

Die Privatisierungsbefürworter sehen auch das Wasser- und Abwassernetz grundsätzlich als ein privates Gut an, das allenfalls – eventuell entsprechend der Essential facilities-Doktrin – einer Regulierung bedarf. Nach einer prominenten Auffassung reicht es hin, wenn – dem Rentabilitätsinteresse folgend - private „Wasserversorger“ das Netz entsprechend der Zahlungsbereitschaft der privaten Nutzer ausgestalten. Der Markt sucht dann schon – auf privatem Wege – auch Lösungen für die Abwasserentsorgung. Eine öffentliche Planung der Wasserversorgung wäre demnach überflüssig; eine weitere Aufgabe der Daseinsvorsorge würde dem Staat entrissen. Dessen Aufgabe bestünde lediglich in einem geordneten Rückzug, indem geeignete (institutionelle) Rahmenbedingungen für die Neuausrichtung geschaffen werden.⁵⁵ Von zentraler Bedeutung ist es demnach, die „Zahlungsbereitschaft“ der Nachfrager zur Wirkung kommen zu lassen. Die „Zahlungsbereitschaft“ hängt jedoch nicht nur von der Zahlungswilligkeit für ein Gut ab (also den Präferenzen), sondern auch der Zahlungsfähigkeit (also dem Budget, und damit auch der Einkommens- und Vermögensverteilung)! Dem Rentabilitätsprinzip kann aber nur dort entsprochen werden, wo eine entsprechend hohe „Zahlungsbereitschaft“ bzw. Nachfrage nach Wasser vorhanden ist. Würde man die Versorgungsstrukturen (also das Netz) entsprechend den Renditeforderungen der Aktionäre der Wasserkonzerne ausgestalten, so würden angesichts der ungleichen Verteilung der Nachfrage bzw. Zahlungsfähigkeit weite Teile der Bevölkerung insbesondere in den Ländern der Dritten Welt ohne Zugang zu Wasser bleiben. Konsequenterweise nehmen die „Privatisierer“ somit in Kauf, dass ein großer Teil der Menschheit von der Wasserversorgung mangels „Zahlungsbereitschaft“ abgeschnitten wird. Die Tatsache, dass das Versorgungsziel und damit der Ausbau des Netzes unter dem Vorrang des Rentabilitätsinteresses leidet, wird

53 L. Stadler / U. Hoering, Das Wasser-Monopoly ..., a.a.O., S. 23-24, S. 38 f.

54 Die Argumentation bezieht sich streng genommen nur auf die Ressourcenrente. Der Wasserpreis enthält daneben jedoch auch die Förder- und Verteilungskosten. Diesbezüglich wäre an Subventionen der bedürftigen Bevölkerungsteile zu denken.

55 Vgl. I. Serageldin, Water Supply, Sanitation and Environmental Sustainability, The Financing Challenge, in: Directions of Development, The World Bank, Washington D.C. 1994.

durch das Faktum unterstrichen, dass auf dem afrikanischen Kontinent und im Mittleren Osten – wo also der Bedarf an Wasserversorgung am größten ist – in der Vergangenheit von den großen Wasserfirmen am wenigsten investiert wurde:

Investor	Ostasien / Pazifik	Europa / Zentralasien	Lateinamerika / Karibik	Mittlerer Osten / Nordafrika	Afrika (Subsahara)	Total
Suez	11	7	6	2	2	28
Vivendi	4	3	3	0	3	13
Aguas de Barcelona	0	0	6	0	0	6
Thames Water	4	1	1	0	0	6
SAUR	1	1	0	0	3	5
Total	20	12	16	2	8	58

Tabelle: Investitionen der größten Wasserfirmen 1990 bis 1997⁵⁶

Geschieht die „Versorgung“ nach Maßgabe der Zahlungsbereitschaft, kommt eben nicht die allokative, sondern auch die diskriminierende und damit verteilungspolitische Funktion des Preises zur Geltung. Sowohl in Entwicklungs- wie Industrieländern ließ sich als Folge der Privatisierung dabei regelmäßig ein eklatanter Preisanstieg feststellen. Beispiel Großbritannien: Zwar bedurften die – nach der Privatisierung durchgesetzten - Preiserhöhungen einer Genehmigung, diese wurde jedoch vor dem Hintergrund des vom „Versorger“ angeführten hohen Investitionsvolumens und der damit verbundenen Kosten erteilt. Nach einer vom Parlament in Auftrag gegebenen Studie erhöhten sich die Wasser- und Abwasserpreise in den ersten 9 Jahren nach der Privatisierung um durchschnittlich 46 %, was weit über den ursprünglich vorgesehenen 13,5 % lag.⁵⁷ Auch die deutschen Privatisierungserfahrungen sprechen eine ähnliche Sprache: So wollte die Eurowasser in Potsdam die Gebühren innerhalb von 17 Jahren trotz sinkenden Wasserverbrauchs um 100 % erhöhen. Die Stadt Potsdam kündigte daraufhin den Vertrag nach zwei Jahren bereits wieder auf, was sie mehrere Millionen Euro kostete. Dennoch stellte sich der Verzicht auf das PPP-Modell als die kostengünstigere Variante heraus.⁵⁸ Bei einer Rangliste der jährlichen Wasserrechnungen für eine vierköpfige Familie belegten ausschließlich öffentliche, kommunale Unternehmen die vorderen Plätze. Die E.On-Tochter Gelsenwasser war beispielsweise um rd. 50 % teurer als die Stadtwerke in Karlsruhe und München.⁵⁹ Dieses eindeutige Bild ist auch nicht durch unterschiedliche regionale Voraussetzungen bei der Wasseraufbereitung und Entsorgung zu relativieren. Wie kommt dieses Ergebnis angesichts der Tatsache zustande, dass die Befürworter der Privatisierung bei privaten Engagements auch in der „Dritten Welt“ vom Prinzip der „Vollkostendeckung“ ausgehen – und private Unternehmen ja angeblich kostengünstiger arbeiten als öffentliche? Für das Verständnis der Privatisierungswirkungen ist zentral, dass – wie oben schon erwähnt - unter „Kosten“ auch Kapitalkosten verstanden werden, die

56 Quelle: Weltbank, entnommen aus L. Stadler / U. Hoering, Das Wasser-Monopoly ..., a.a.O., S. 71.

57 “Water Industry Bill”, House of Commons Research Paper 98/117, Dezember 1998, <http://www.parliament.uk/commons/lib/research/rp98/rp98.htm> [02.03.07]

58 L. Stadler / U. Hoering, Das Wasser-Monopoly ..., a.a.O., S. 117.

59 Mitbestimmung (Magazin der Hans Böckler-Stiftung), Wasserwirtschaft im Wandel, Heft 4/2002.

teilweise erhebliche Höhen erreichen.⁶⁰ In der „Weltwasservision“ wird daher zwar zugestanden, dass dieses Prinzip v.a. die Bewohner von landwirtschaftlichen Gebieten und Vorstadtslums schwer belasten wird (also die Gruppen mit geringer Zahlungsfähigkeit). Diese finanzielle Bürde soll nach den Vorstellungen des World Water Council aber durch Kleinkredite und Subventionen abgefedert werden. Werden die Subventionen aus öffentlichen Mitteln bezahlt, bedeutet dies nichts anderes als eine Subvention der Kapitalinteressen bzw. eine Umverteilung von der Allgemeinheit hin zu den Anteilseignern der entsprechenden Konzerne.

Im Übrigen kann im Falle der Privatisierung der Zugang zu Wasser selbst bei ausreichender „Zahlungsbereitschaft“ durch das Rentabilitätsinteresse gefährdet werden: Ein privater Betreiber wird beispielsweise dazu neigen, die traditionellen Einrichtungen einer Notwasserversorgung zu umgehen, weil dies für ihn mit höheren Kosten einherginge.⁶¹ Zwischen dem Ziel der Kosteneffizienz und dem Versorgungsziel besteht insoweit ein latenter Trade-off.

Eine „Personalisierung“ der Verantwortung für diese Missstände ist indessen unangebracht: Den Vorstand einer Aktiengesellschaft hat in seiner Funktion z.B. die Zahl verdurstender oder an mangelnder Hygiene sterbender Kinder gar nicht zu interessieren. Gleiches gilt für die beschriebenen Versorgungsrisiken. In Deutschland ist der Vorstand einer AG sogar per Gesetz dem Interesse des Unternehmens verpflichtet (§ 93 Abs. 1 AktG). Würde er öffentliche Interessen zum Gegenstand der Geschäftspolitik machen, beginge er eigenmächtig eine Pflichtverletzung. Das Problem ist also weniger ein unternehmensethisches, als vielmehr eines des institutionellen Rahmens.

Die Privatisierungsgegner beharren vor diesem Hintergrund m.E. zu Recht darauf, dass die Forderung nach „Zugang zu Wasser“ nur so verstanden werden kann, dass die Menschen sich das Wasser unabhängig von ihrer Einkommenssituation leisten können müssen. So definierte das UN-Komitee für die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte den Zugang zu Wasser als Menschenrecht.⁶² Bislang verhinderte jedoch v.a. Europa (Frankreich hat die größten Wasserkonzerne) und die USA, dass der Zugang zu Wasser in der UN-Menschenrechtscharta verankert wird.⁶³ Auch in den Deklarationen des Weltwasserrates wurde – aufgrund des Drucks der besagten Staaten - Wasser bislang weder als „öffentliches Gut“ (besser wäre der Begriff des „Gemeinschaftsgutes“, d. Verf.), noch als „Menschenrecht“ anerkannt.

c. Exkurs: Der Fall Cochabamba

Bezüglich der Privatisierung der Wasserversorgung in der Dritten Welt erlangte der Fall Cochabamba (die mit 600.000 Einwohnern drittgrößte Stadt Boliviens) traurige

60 World Water Council, World Water Vision, Commission Report – A Water Secure World, Vision for Water, Life and the Environment, 2000, in: www.worldwatercouncil.org

61 Unter einer Notwasserversorgung versteht man Wasserressourcen (Flüsse, Seen, Quellen, Brunnen etc.), die zwar nicht genutzt, aber dennoch laufend gepflegt werden, damit im Notfall, beispielsweise bei einer Verseuchung der Hauptstufe, auf die alternative Versorgung zurückgegriffen werden kann. Vgl. J. Loewe, Das Wasser-Syndikat ..., a.a.O., S. 168.

62 Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte der Vereinten Nationen (Wirtschafts- und Sozialrat), Das Recht auf Wasser – Allgemeiner Kommentar No. 15, Genf 2003, E/C.12/2002/11.

63 E. Wagenhöfer / M. Annas, We feed the world ..., a.a.O., S. 142.- Zu den französischen Interessen im Detail vgl. ebenda, S. 148 ff.

Berühmtheit. Die Vorgeschichte ist exemplarisch auch für andere Fälle zu sehen: 1985 erließ Präsident *Victor Paz Estensoro* ein Dekret, das den Weg zu einem „neoliberalen“ Wirtschaftsmodell freimachte.⁶⁴ In den 90er Jahren wurden daraufhin Bodenschätze wie Erdöl und v.a. Gas sowie Infrastrukturdienstleistungen privatisiert. Die Förderung und Vermarktung wurde durch ausländische Investoren vorgenommen. Bei der Privatisierung der Wasserversorgung spielte wiederum die Weltbank eine entscheidende Rolle: Sie drohte im Jahr 1997 damit, 600 Mio. Dollar Schuldenerlass und Entwicklungshilfegelder zurückzuhalten, wenn die Privatisierung der Wasserversorgung in Bolivien nicht vorangetrieben wird. Das Parlament verabschiedete vor diesem Hintergrund neue Gesetze, die eine Privatisierung im Wassersektor ermöglichten. Im Jahre 1999 wurde das städtische Wassernetz von Cochabamba für 40 Jahre an das Unternehmen Aguas del Tunari verpachtet. Das Unternehmen gehört zum Konzern von Bechtel Enterprise Holdings (sowie der britischen United Utilities). Beteiligt waren auch bolivianische Partner, die z.T. eng mit der Regierung verbunden waren. Im Ausschreibungsverfahren war Aguas del Tunari der einzige Bieter. Kurze Zeit nach Abschluss des Pachtvertrages wurden die Tarife kräftig erhöht: Im Durchschnitt betrug die Preiserhöhung ein Drittel, teilweise wurden die Tarife aber auch verdoppelt. Der neue Betreiber wollte zudem Abgaben von Verbrauchern, die Regenwasser oder offene Brunnen besitzen, einführen. Grundsätzlich wurde den Bewohnern verboten, Regenwasser zu sammeln und zu nutzen.⁶⁵ Bald kam es zu Protesten, die von der „Koordination zur Verteidigung von Wasser und Leben“ („La Coordinadora“) angeführt wurden. Wasserrechnungen wurden nicht bezahlt, es kam zu Demonstrationen. Höhepunkt der Proteste war ein vier Tage dauernder Generalstreik Anfang April 2000, nachdem alle Verhandlungen gescheitert waren. Das Kriegsrecht wurde ausgerufen und die Armee gegen die Demonstranten eingesetzt. Es gab einige Tote, Hunderte wurden verletzt. Weil aber der Widerstand ungebrochen anhielt, verließen die Manager von Aguas del Tunari das Land. Schließlich lenkte die Regierung ein und kündigte den Privatisierungsvertrag auf. Die Zivilgesellschaft in einem Entwicklungsland hatte es geschafft, sich gegen mächtige Wirtschaftsinteressen durchzusetzen – ein Vorgang, der in einem „entwickelten Land“ wie Deutschland mit seiner charakteristischen Durchfilzung der Zivilgesellschaft und der Politik mit Wirtschaftsinteressen nicht mehr denkbar ist.

In 2005 (Präsidentschaft des Nachfolgers von *Sánchez de Lozada, Carlos Mesa*) brachen neue Revolten aus, bei dem sich der Zorn der Bevölkerung gegen den französischen Wasserkonzern Suez (bzw. seine Tochter Aguas del Illimani) richtete, der die Wasserversorgung von El Alto übernommen hatte: Jahrelang warteten die Bewohner besonders der ärmeren und ärmsten Distrikte von El Alto auf die Versorgung ihrer Viertel mit Leitungswasser und den Anschluss an die Kanalisation. Allerdings hatte es Suez geschickt verstanden, seine Zuständigkeit auf diejenigen Distrikte zu beschränken, die die notwendige Zahlungsfähigkeit aufwiesen. Dies, obwohl dem Konzern eine Rendite von 12 % garantiert wurde. Der genaue Inhalt der Verträge blieb im Übrigen – was nicht nur in Entwicklungsländern üblich ist – geheim. Das Ergebnis: Trotz oder gerade wegen der Privatisierung leben Zehntausende von Familien ohne Wasseranschluss. Die armen Distrikte wurden einfach ausgeklammert.

64 Die u.a. von den internationalen Finanzinstitutionen IWF und Weltbank protegierte neoliberale Wirtschaftspolitik führte – nicht untypisch – zum Crash: Die junge inländische Industrie brach zusammen, weil sie der Konkurrenz der Importprodukte nicht gewachsen war. 2004 war Bolivien mit seinen ca. 9 Mio. Einwohnern immer noch das Armenhaus Lateinamerikas. Dabei hatte es 5,5 Mrd. US-Dollar Auslandsschulden aufgehäuft. Der Schuldendienst beanspruchte ca. 30 % des Bruttoinlandsproduktes.- Vgl. J. Loewe, *Das Wasser-Syndikat ...*, a.a.O., S. 40-41.

65 E. Wagenhöfer, M. Annas, *We feed the world ...*, a.a.O., S. 140.

Empörung löste zudem die Geschäftspolitik von Suez bei denjenigen aus, die sich den Zugang zum Wasser nicht mehr leisten konnten. Suez hatte die Wasser-Anschlussgebühren von 100 bis 120 US-Dollar auf 445 US-Dollar erhöht, was bei den ärmeren Bevölkerungsschichten mehreren Monatslöhnen entspricht. Im März 2005 erklärte Präsident *Mesa* seinen Rücktritt, der jedoch vom Kongress abgelehnt wurde. *Mesa* hatte nämlich zunächst zugesichert, den Vertrag mit dem Konzern Suez aufzulösen, da dieser seinen Versorgungsverpflichtungen nicht nachkomme. U.a. auf Druck der Weltbank, der Interamerikanischen Entwicklungsbank und der (deutschen) Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) revidierte *Mesa* jedoch diese Zusage (Deutschland unterstützte in der Vergangenheit schon mehrfach die Privatisierungsbestrebungen mit der Drohung, andernfalls die deutsche Entwicklungshilfe einzustellen⁶⁶). Am 21.1.2006 wurde *Evo Morales* als Präsident vereidigt. *Morales*, selbst indigener Abstammung, schrieb u.a. den Zugang zu Boden und Ressourcen auf seine Fahnen. *Abel Mamani*, einer der Anführer der Wasserproteste, wurde zum Minister, der ausschließlich Wasser als Geschäftsbereich hat. *Morales* plante die Rückführung der Ressourcen aus der Hand der Konzerne in öffentliches Eigentum. Die vollständige Umsetzung dieser Pläne scheiterte ausgerechnet am linken brasilianischen Präsidenten *Lula*, der die Interessen des brasilianischen Ölkonzerns Petrobras vertrat.

e. Ökologische Zielsetzungen

Auch die *Erhaltung des ökologischen Wertes von Gewässern*, z.B. in ihrer Funktion als Siedlungsraum für seltene Arten, muss gesehen werden. Die Wasserressourcen sollen zudem *sparsam und nachhaltig bewirtschaftet* werden. Dazu gehört u.a., dass die Sickerverluste im Leitungssystem begrenzt werden. Im Sinne einer nachhaltigen Bewirtschaftung ist zudem vorbeugender Grundwasserschutz angesagt. Die angesprochenen Anforderungen verursachen jedoch Kosten und mindern die Rendite von privaten Investitionen. Sie laufen daher den Privatisierungszielen (Rendite) zuwider: Z.B. können Wasserkonzerne bestrebt sein, für den vorbeugenden Grundwasserschutz vorgehaltene Flächen zu verkaufen, wenn sich hierdurch kurzfristige Gewinne i.S. einer Befriedigung der Rentabilitätsinteressen der Anleger einfahren lassen.⁶⁷ Oder: Während es ökologisch sinnvoll ist, die Wasserentnahme auf verschiedene Wasservorkommen zu verteilen, um den Verbrauch mit der Neubildung des Wasser besser in Einklang zu bringen, fordert das Rentabilitätsprinzip, aus Kostengründen die Zahl der Entnahmestellen so gering wie möglich zu halten. Privatisierung bedeutet insoweit im Übrigen auch Zentralisierung.⁶⁸ Der ökologischen Zielsetzung entspricht auch der sparsame Umgang mit dem knappen Gut Wasser. „*Ein kommunales Wasserwerk hat kein Interesse daran, den Wasserverbrauch zu steigern. Bei einem kommerziellen Anbieter sind gegenteilige Interessen maßgebend, weil ein höherer Verbrauch für ihn mehr Gewinn bedeutet.*“⁶⁹ Ein sparsamer Umgang mit Wasser erfordert zudem entsprechende Investitionen in das Wasserversorgungsnetz, um die

66 Auch die damalige Staatssekretärin Uschi Eid, Bündnis 90/Die Grünen, sah als Ursache für die Desaster keine Systemfehler, sondern lediglich „handwerkliche Mängel“.- J. Loewe, Das Wasser-Syndikat ..., a.a.O., S. 45 ff.

67 Doch auch kommunale Unternehmen zeigen unter Gewinndruck zunehmend geringere Bereitschaft zur Finanzierung sog. „freiwilliger Leistungen des Gewässerschutzes“ wie etwa der Grundwasseranreicherung.- Vgl. J. Libbe / T. Moss, Wandel in der Wasserwirtschaft und die Zukunft kommunalpolitischer Steuerung, a.a.O., S. 397.

68 J. Loewe, Das Wasser-Syndikat ..., a.a.O., S. 167.

69 Ebenda, S. 166.

Verluste durch Lecks zu begrenzen. Diese werden aber nur dann vorgenommen, wenn ihr Kapitalwert positiv ist. Die Investitionsmaßnahmen belasten regelmäßig den Kapitalwert mit nahezu ihrem gesamten Gegenwartswert. Die durch die Investitionen in das Netz erreichten Wasserersparnisse der Zukunft werden jedoch umso stärker abdiskontiert, je höher die von den Kapitalgebern geforderten Renditen sind, mit denen bei der Investitionsrechnung abdiskontiert wird. Solange der Barwert der Wasserverluste unterhalb des Wertes der Investitionen bleibt, wird die Investition daher unterlassen. Beispiele lassen sich sowohl in Industrie- wie auch in Entwicklungsländern finden: So verbesserte sich nach der Privatisierung der Zustand des englischen Leitungsnetzes nicht wirklich. In der Dürre des Sommers 1995 versickerte knapp ein Drittel des Wassers durch die Rohre des englischen und wallisischen Leitungsnetzes. In den Rohren der Yorkshire Water (später Kelda Group) gingen sogar 37 % des Wassers verloren. Die Kritik des Staates führte ebenfalls nicht zu einer durchgreifenden Verbesserung: Immer noch versickern im englischen und wallisischen Leitungssystem rd. 25 % des Wassers.⁷⁰ Loewe: „*Das Problem einer vernachlässigten Infrastruktur zieht sich bereits wie ein roter Faden durch die Geschichte der Wasserprivatisierung. Die besten Gewinne wurden dort eingefahren, wo ein gut gewartetes Netz übernommen und über Jahre hinweg mit geringen Investitionen und bei steigenden Verbrauchspreisen betrieben werden konnte. Oder dort, wo die Behörden zu schwach waren, um einen regulatorischen Rahmen zu setzen und den Verbrauchern schmutziges Wasser verkauft werden konnte ...*“.⁷¹ Die praktischen Beispiele sprechen somit eine eindeutige Sprache: Eine *nachhaltige Bewirtschaftung der Wasserressourcen* ließ sich durch die Privatisierungsprojekte zumeist nicht erreichen.

d. Sicherung der Wasserqualität

Ziel des Wirtschaftens ist, wenn man den ökonomischen Lehrbüchern Glauben schenken mag, der Konsum. Demnach ist die *Sicherung der Wasserqualität* ein weiteres Ziel der Wasserversorgung. Dabei muss gesehen werden, dass Wasser – anders als z.B. elektrischer Strom – kein homogenes Gut ist: Je nach Herkunft und Region hat Wasser eine andere physikalische, mikrobiologische und chemische Beschaffenheit. Würden verschiedene Wässer in den Rohren gemischt, bedürfte es daher vor dem Gebrauch einer chemischen Aufbereitung. Abgesehen davon könnte der Wassermix das Rohrleitungssystem zum Korrodieren bringen, was hohe Folgekosten nach sich zöge. Dies hat Konsequenzen für die Forderung nach einem Wettbewerb im Markt, da ein solcher Wettbewerb – etwa nach dem Vorbild des Strommarktes – auf eine Vermischung von Wasser verschiedener Beschaffenheit hinauslaufen kann. Der Markt für Wasser muss insoweit anders als der Strommarkt funktionieren.

Mit Blick auf die Wasserqualität besteht zudem ein latenter Interessenkonflikt bei den Wasserversorgern dann, wenn sie sich zugleich im Geschäft mit Flaschenwasser betätigen. Dann könnte ein strategisches Interesse darin bestehen, die Qualität des Leitungswassers auf mäßigem Niveau zu halten, um nicht den Absatz des viel gewinnträchtigeren Flaschenwassers zu kannibalisieren.⁷²

Auch die oben bereits kritisierten geringen Investitionen in das Netz zeitigen Auswirkungen auf die Wasserqualität. Beispiel Manila: Nach einer internationalen Ausschreibung hatten im Jahre 1997 zwei private Betreiberkonsortien Konzessionen für den Betrieb des Versorgungsnetzes von Manila (Philippinen) bekommen: Der Westteil

70 L. Stadler / U. Hoering, Das Wasser-Monopoly ..., a.a.O., S. 108 f.

71 J. Loewe, Das Wasser-Syndikat ..., a.a.O., S. 23.

72 Neben den höheren Kosten für Verbraucher muss als eine weitere Folge auch der Müll gesehen werden, der durch die Millionen von Plastikflaschen entsteht.

der Stadt mit 2/3 der Bevölkerung ging an Maynilad Water Services (ein Joint venture der französischen Ondeo und der philippinischen Benpres Holdings Corporation). Der Ostteil wurde von der Manila Water Company übernommen, an dem der US-amerikanische Konzern Bechtel, dessen Wasser-Tochter United Utilities und die Ayala-Corporation (Inhaber: die Ayala-Familie als einer der finanzstärksten Unternehmensdynastien auf den Philippinen) beteiligt sind. Die mit der Privatisierung verbundene Hoffnung lag darin, dass das wirtschaftliche Interesse zu einer effizienten Nutzung der knappen Wasserressourcen führt: Je geringer also die Sickerverluste, umso höher der Gewinn. Tatsächlich stiegen jedoch die Sickerverluste in beiden Konzessionsgebieten. Manila Water verliert rund die Hälfte des aufbereiteten und ins Netz gepumpten Wassers. Im Westteil der Stadt liegen die Verluste sogar bei 70 %. Die Betreiber unterließen offenbar die Investitionen ins Netz, weil sie davon ausgingen, dass sich diese nicht rechnen. Im November 2003 brach in Manila eine Cholera-Epidemie aus, verursacht durch Kolibakterien, die über das Trinkwasser verbreitet wurden.

5. Schlussbemerkungen

Studierende der Volkswirtschaft bekommen schon zu Beginn ihres Studiums eine erste dicke Lüge aufgetischt: Dass nämlich unser Wirtschaften letztlich den Zweck hat, einen präferenzgerechten Konsum zu ermöglichen. Investieren und Sparen seien lediglich Mittel, um diesen Zweck zu erreichen. Die kapitalistische Wirklichkeit verhält sich leider genau umgekehrt: Sie dreht sich um Rentabilität und zelebriert eine moderne Variante des „Tanzes um das goldene Kalb“. Mittel (Sparen und Investieren) und Zweck (Konsum) werden pervertiert: Die Konsumsphäre ist lediglich das Mittel, um die Renditeinteressen der Aktionäre als Zweck des Wirtschaftens zu befriedigen. *Aristoteles* sprach in diesem Zusammenhang von „Chrematistik“. Die von *Adam Smith* angenommene Harmonie zwischen privatem Gewinnstreben und öffentlichem Interesse will sich unter der Herrschaft des Rentabilitätsprinzips nicht einstellen. Wird das Wasser- und Abwassernetz in private Hände gelegt, schafft man ein leistungs- und wettbewerbsfeindliches Monopol. Zugleich legt man die Saat dafür, dass neue Machtgebilde entstehen, die mit ihren Partikularinteressen den Staat zunehmend vereinnahmen. In Europa befinden sich die größten Wasserkonzerne der Welt. Der ordnungspolitische „GAU“ ist perfekt, wenn dann noch die Wasserentnahmerechte privatisiert werden. Was bei verzichtbaren Gütern ärgerlich, aber nicht existenzbedrohend ist, kann bei einem existentiell notwendigen Gut wie Wasser und einer existentiell notwendigen Dienstleistung wie der Versorgung mit Wasser nicht einfach hingenommen werden.