

Die Wasserschlacht

Ein Urteil des Bundesgerichtshofs zwingt einen Wasserversorger, seine Preise zu senken. Die Hintergründe einer populistischen Debatte

Trinkwasser zu verkaufen ist in Deutschland eine feine Sache. Das Image des wichtigsten Lebensmittels ist kristallklar, die Versorgung sicher. Trotzdem ist Wolfgang Schuch alles andere als zufrieden. Der Geschäftsführer des Wetzlarer Wasserversorgers Enwag rechnet mit dem Schlimmsten: der Insolvenz. Im Mai 2007 war Schuch ein Bescheid der Wiesbadener Landeskartellbehörde ins Haus geflattert. Um satte 29 Prozent sollte die Enwag ihre in den Augen der Kartellwächter stark überhöhten Wasserpreise senken. Die Gesellschaft, die zu 50,1 Prozent der Stadt Wetzlar und zu 49,9 Prozent der Thüga, einem Netzwerk lokaler und regionaler Energieversorger, gehört, klagte gegen die Verfügung – und verlor. In letzter Instanz entschied der Bundesgerichtshof (BGH) Anfang Februar, dass die Wasserversorger der »verschärften kartellrechtlichen Missbrauchsaufsicht« unterlägen und an dem Bescheid nichts auszusetzen sei. Die Behörde hatte die Wetzlarer Preise mit denen »gleichartiger« Wasserversorger verglichen und einen Preissmissbrauch festgestellt.

Jetzt muss Schuch etwa 2,6 Millionen Euro an seine Kunden zurückzahlen. Aber es könnte noch dicker kommen. Die Verfügung aus Wiesbaden galt nur bis Ende 2008. Schuch erwartet aber, dass die Behörde in Kürze eine Anschlussverfügung erlässt. »Dann müsste ich den Gang zum Konkursrichter antreten«, sagt Schuch. Ähnlich ergehen könnte es dem Frankfurter Versorger Mainova, der seine Preise sogar um 37 Prozent senken soll. In diesem Fall sind die Gerichtsverfahren zwar noch nicht abgeschlossen. Doch die Mainova hat für den Ernstfall schon mal Rückstellungen in Höhe von 55 Millionen Euro in die Bilanz gestellt.

In manchen Regionen unterscheiden sich die Preise um 500 Prozent

Mit dem spektakulären Sieg vor dem BGH in Karlsruhe konnte sich das CDU-geführte hessische Wirtschaftsministerium als wackerer Kämpfer gegen die »Abzockermentalität« der Monopolisten in Szene setzen. Wirtschaftsminister Dieter Posch pries den Richterspruch als »großen Sieg für die Verbraucher mit

Signalwirkung über Hessen hinaus«. Schon Poschs Amtsvorgänger Alois Riehl hatte sich mit einem Feldzug für niedrigere Strom- und Gaspreise das Wohlwollen von Wirtschaftsvertretern und Stammtischen gesichert. Im aktuellen Fall geht es jedoch nicht gegen Großkonzerne wie RWE, Vattenfall und Co., sondern gegen Unternehmen, die sich zumindest mehrheitlich im Besitz der öffentlichen Hand befinden, also sozusagen gegen die Bürger selbst.

Tatsache ist, dass sich die Wasserpreise in Deutschland von Gemeinde zu Gemeinde, von Stadt zu Stadt stark unterscheiden. Vergangenes Jahr entdeckte sogar die *Bild*-Zeitung das Thema. Sie veröffentlichte eine Rangliste der Wasserpreise in den 25 größten deutschen Städten. Danach war Trinkwasser in Augsburg mit 292 Euro pro Jahr für einen Vierpersonenhaushalt bei einem Durchschnittsverbrauch von 180 Kubikmetern am billigsten, in Essen mit 509 Euro am teuersten. In Hessen divergieren die Preise nach einer von der Industrie- und Handelskammer (IHK) Frankfurt in Auftrag gegebenen Untersuchung sogar um bis zu 500 Prozent.

Für die Wiesbadener Kartellwächter ist klar, dass manche Wasserwerke ihre Marktmacht ausnutzen, um die Bürger zu schröpfen. Dagegen argumentieren die Wasserversorger vor allem mit unterschiedlichen Bedingungen bei Gewinnung, Aufbereitung, Speicherung und Verteilung des Wassers. Wer nur die Abgabepreise betrachte, vergleiche »Äpfel mit Birnen«, sagt Hans-Joachim Reck, Hauptgeschäftsführer des Verbandes Kommunaler Unternehmen (VKU). »Undifferenzierte Preisvergleiche haben keine wirkliche Aussagekraft für den Verbraucher und berücksichtigen auch nicht solche Faktoren wie vorbeugenden Gewässerschutz und somit ein nachhaltiges Wassermanagement.«

Während sich private Wasserkonzerne wie Veolia – dem französischen Unternehmen gehört zusammen mit RWE Wasser unter anderem die Hälfte der Berliner Wasserwerke – von dem Grundsatzurteil neue Chancen auf dem deutschen Wassermarkt erhoffen, macht sich bei manchen öffentlichen Versorgern Existenzangst breit. Besonders ungehalten sind sie darüber, dass die Richter die Beweislast für auskömmliche Wasserpreise kurzerhand den betroffenen Unternehmen auferlegten. »Wir müssen jetzt nachweisen, warum andere Versorger günstigere Preise haben als wir. Wir müssten also bei denen in die Bücher schauen können. Das ist doch gar nicht zu leisten«, ärgert sich der Frankfurter Kämmerer Uwe Becker.

Die Versorger könnten sich mit einem Trick aus der Affäre ziehen. Schon ist von einer Welle der Rekommunalisierung die Rede. Hintergrund: In den vergangenen Jahren haben immer mehr Kommunen ihre Trinkwasserversorgung zumindest formal

privatisiert. Sie lösten die Versorger aus der kommunalen Verwaltung heraus und gründeten GmbHs oder Aktiengesellschaften, an denen sie in der Regel die Mehrheit halten. Vorteil dieser Konstruktion: Ein unabhängiges Management kann effizienter wirtschaften und flexibler auf Marktveränderungen reagieren, weil nicht mehr jede unternehmerische Entscheidung von den Kommunalparlamenten abegesenet werden muss. Diese Unternehmen verlangen von ihren Kunden Wasserpreise und unterliegen damit automatisch der Kartellaufsicht. Wasserversorger, die noch als kommunale Eigenbetriebe laufen, erheben dagegen Gebühren. Das ist ein hoheitlicher Akt, der nur der kommunalen Selbstkontrolle und der Kommunalaufsicht der einzelnen Bundesländer unterworfen ist.

»Eigentlich wäre das ein Rückschritt«, sagt CDU-Mitglied Becker. »Die Effizienzvorteile einer privaten Unternehmensform könnten dann nicht mehr genutzt werden.« Allerdings sei die Stadt nicht in der Lage, ein dauerhaftes Defizit abzufedern. »Wir wollen die Rekommunalisierung nicht, wären aber dazu gezwungen.« Auch Enwag-Geschäftsführer Schuch sieht eine Rekommunalisierung als letzte Möglichkeit, den Kopf noch einmal aus der Schlinge zu ziehen.

Die Frage, ob die Wasserpreise in Deutschland zu hoch oder angemessen sind, führt ins Dickicht eines Gutachterstreits. Robert Holländer, Leiter des Instituts für Infrastruktur und Ressourcenmanagement an der Universität Leipzig, hat im Auftrag des VKU untersucht, welche Faktoren Einfluss auf den Wasserpreis haben. 80 Prozent der Kosten der Wasserwerke seien Fixkosten, sagt Holländer. Er bestätigt die Argumentation der Kommunen, dass »naturräumliche Gegebenheiten« eine wichtige Rolle bei der Preisbildung spielen: Wo liegen die Quellen, und wie sind sie erreichbar? Muss das Wasser aufbereitet werden? Sind Hochbehälter nötig? Muss viel gepumpt werden? So ist etwa das Münchner Wasser vergleichsweise preisgünstig, weil das Wasser in den Gewinnungsgebieten der Voralpen quasi unbehandelt ins Netz eingespeist werden kann und dank des natürlichen Gefälles von allein in die Millionenstadt fließt. Dagegen muss Trinkwasser für einige Teile der notorisch trockenen Schwäbischen Alb aus dem weit entfernten Bodensee kostspielig herangeführt werden. Auch die Aufbereitung von Uferfiltrat zur Versorgung von Städten entlang des Rheins ist teuer.

Erheblichen Einfluss auf den Wasserpreis haben auch demografische Entwicklungen. Vor allem Kommunen in Ostdeutschland seien von Abwanderung und Geburtenrückgang betroffen, sagt Holländer, und müssten zu groß gewordene Netze kostspielig zurückbauen. Weitere Faktoren sind Kapitalkosten und Abschreibungen, Konzessionsabgaben oder Ausgleichszahlungen an die Landwirtschaft.

Über »politische Preise« wird in der Branche nur hinter vorgehaltener Hand gesprochen. Dabei ist es kein Geheimnis, dass Kommunen mit den Erlösen aus den Stadtwerken schon mal defizitäre Bereiche wie den öffentlichen Personennahverkehr querfinanzieren. Es geht aber auch andersherum: Manche Bürgermeister halten die Preise für das Lebensmittel Wasser künstlich niedrig, um sich damit als bürgernah zu profilieren.

Stefan Gäth, Professor am Lehrstuhl für Abfall- und Ressourcenmanagement der Universität Gießen, relativiert das Hauptargument der Wasserversorger: die Topografie. Bei seiner Untersuchung der Wasserpreise sämtlicher 426 hessischen Städte und Gemeinden im Auftrag der Industrie- und Handelskammer Frankfurt hat Gäth extreme Preisunterschiede herausgefunden, die nur »zum Teil« durch geografische und hydrologische Gegebenheiten zu erklären seien. Gäth will zwar nicht von »Abzockerei« sprechen, sieht aber durchaus eine »Grauzone. Es gibt Optimierungspotenzial.«

Private Wasserversorger wie Veolia versprechen den Kommunen Kosteneinsparungen von zehn bis 40 Prozent. Dabei werben sie in erster Linie mit ihrer Management-Erfahrung und ihrer größeren Einkaufsmacht. »Unser Ziel ist es nicht, Eigentümer der Anlagen zu sein«, sagt Michel Cunnac, der Vorsitzende der Geschäftsführung von Veolia Wasser Deutschland. »Die Hoheit über das Wasser gehört in öffentliche Hand. Wir sind Dienstleister und sehen uns als ›Hausmeister‹ der Kommunen.« Der französische Konzern hofft infolge des BGH-Urteils, dass aus Furcht vor der Kartellaufsicht deutlich mehr Kommunen als bisher ihre Wasserversorgung öffentlich ausschreiben.

Gegner einer weiteren Privatisierung der Wasserversorgung warnen dagegen vor Preisdrückerei. »Das geht immer auf Kosten der Nachhaltigkeit«, sagt die grüne Europaparlamentarierin Heide Rühle. Überdies zeige die Erfahrung, dass dort, wo Private in das Wassergeschäft eingestiegen seien, die Preise gestiegen seien und die Qualität der Netze gelitten habe. Rühle ist Berichterstatterin für öffentliche Auftragsvergabe im Binnenmarktausschuss des Europäischen Parlaments, das 2004 mit großer Mehrheit einen erneuten Vorstoß der EU-Kommission zu einer weitgehenden Öffnung des europäischen Wassermarktes für private Versorger abgeschmettert hatte.

Von einer pauschalen Kritik an den Wasserkonzernen hält Robert Holländer freilich wenig. Die Vernachlässigung der Netze sei keine Spezialität der Privaten, sondern könne bei Kommunen genauso vorkommen. »Häufig zahlt es sich für Lokalpolitiker eben mehr aus, in etwas Sichtbares wie Straßen oder Kindergärten zu investieren

anstatt in die unterirdische Infrastruktur.« Schon heute werde in Deutschland weniger in die Pflege der Netze investiert als notwendig. Die Qualität des Trinkwassers sieht Holländer dagegen nicht gefährdet, weil sie in der Europäischen Union streng reguliert sei.

Ob die Wasserpreise unter der Regie privater Versorger tatsächlich sinken, hängt nicht zuletzt davon ab, ob die finanziell Not leidenden Kommunen mögliche Kostenvorteile an ihre Bürger weitergeben. Ein eher abschreckendes Beispiel könnte Berlin sein. Obwohl mit leicht zu förderndem Wasser reich gesegnet, hat die Bundeshauptstadt einen vergleichsweise hohen Wasserpreis. Grund ist ein Deal aus dem Jahre 1999. Damals verkaufte der rot-schwarze Senat 49,9 Prozent der Berliner Wasserwerke an ein Konsortium aus Veolia und RWE (damals noch Vivendi). Als Gegenleistung für einen satten Privatisierungserlös, mit dem die damalige Finanzsenatorin Annette Fugmann-Heesing (SPD) ihren Haushalt aufhübschen wollte, wurde den Konzernen eine hohe Kapitalverzinsung zugesichert. Die Zeche für diese Politik, von der bislang sowohl die privaten Versorger wie die Stadt profitiert hätten, zahlten die Wirtschaft und der Bürger, kritisiert Jochen Esser, grüner Finanzexperte im Berliner Abgeordnetenhaus.

»Wasser ist nicht irgendein Produkt, sondern Lebensgrundlage«

Robert Holländer hält die aktuelle Wasserpreis-Diskussion für populistisch. Im Kern gehe es um die Entscheidung, ob die Wasserversorgung dem Quartalsdenken geopfert werde. »Wasser ist nicht irgendein Produkt, sondern unsere Lebensgrundlage. Gerade der Grundwasserschutz braucht eine langfristig angelegte Politik. Kurzfristige Renditeerwartungen sind hier fehl am Platz«, sagt die Grünen-Politikerin Rühle. Es geht aber nicht nur um ökologische, sondern auch um ökonomische Nachhaltigkeit, wenn Holländer davor warnt, den »Generationenvertrag beim Betrieb und Erhalt der Netze« aufzukündigen.

Fragt sich, wer von einer Preissenkung überhaupt profitieren würde. Am ehesten wohl mittelständische Betriebe, die viel Wasser verbrauchen, etwa Wäschereien oder die Hotellerie. Die Großindustrie versorgt sich in Deutschland fast vollständig aus eigenen Quellen, ist also auf das öffentliche Netz gar nicht angewiesen. Und für die Haushalte dürfte der Wasserpreis eine Quantité négligeable sein. Im Jahr 2008 kosteten tausend Liter Trinkwasser durchschnittlich 1,85 Euro inklusive Mehrwertsteuer. Bei einem gemittelten Wasserverbrauch von 125 Litern pro Tag und Einwohner zahlt der Durchschnittsbürger gerade mal sieben Euro monatlich für das gar nicht so kostbare Nass.

Das ist weniger als in England oder Frankreich, wo die Wasserversorgung deutlich stärker zentralisiert und privatisiert ist. Überhaupt wissen nur wenige Bürger, wie viel Wasser sie verbrauchen und was sie dafür bezahlen müssen. Laut einer Umfrage aus dem Jahr 2007 schätzten die Befragten den durchschnittlichen Wasserpreis auf 4,61 Euro pro Kubikmeter – mehr als das Doppelte des tatsächlichen Durchschnittspreises.