

Teuer und nutzlos

Hintergrund. In einer Eilaktion peitschte der Senat am Donnerstag den Rückkauf der Berliner Wasserbetriebe durchs Parlament. Er verstößt dabei gegen die durch den Volksentscheid festgelegten Gesetzesbestimmungen

Mathias Behnis und Benedict Ugarte Chacón

Im Lauf der 1990er Jahre waren auch in Berlin die regierenden Politiker in der Vorstellung verfangen, es gäbe im Sinne von Effizienz und nachhaltiger Haushaltspolitik eine einfache Lösung: die Privatisierung von landeseigenen Unternehmen. Zum einen begründeten die Senatoren der damaligen Koalition aus CDU und SPD die Privatisierungspolitik mit den üblichen Floskeln, daß Private eben besser wirtschafteten als der Staat und die unsichtbaren Kräfte des Marktes schon dafür sorgen würden, daß alles irgendwie preiswerter und »bürgernäher« werden würde. Zu diesen ideologischen Versatzstücken kam eine angebliche Haushaltskonsolidierungspolitik hinzu, die Berliner Politiker seit der Wiedervereinigung vorgeben zu betreiben. »Konsolidierung« meint in diesem Zusammenhang einfach den Verkauf landeseigener Unternehmungen zum Erzielen kurzfristiger Einnahmen für den Landeshaushalt bei gleichzeitigem Ignorieren der Folgen, die sich für die Berliner Bevölkerung erst nach Ablauf einer oder mehrerer Legislaturperioden ergeben. Diesem Privatisierungswahn fielen unter anderem die Energieunternehmen Bewag (heute Vattenfall) und Gasag zum Opfer. Ebenfalls in diesen Zyklus gehört die schon 1994 vorgenommene Gründung der Bankgesellschaft Berlin, mit der die öffentlich-rechtliche Landesbank Berlin unter ein privatrechtliches Holdingdach gestellt wurde. Das Modell der Bankgesellschaft wiederum diente als Grundlage für die komplexe Holdingkonstruktion der 1999 teilprivatisierten Berliner Wasserbetriebe.

Hierzu gründete man eine neue »Berlinwasser Holding AG«, in die die bisher vorhandenen Berliner Wasserbetriebe als Anstalt des Öffentlichen Rechts und ihre Tochtergesellschaften eingegliedert wurden. 49,9 Prozent der Holdinganteile wurden sodann an ein Beteiligungskonsortium der Konzerne RWE und Vivendi (heute Veolia) verkauft.¹ In einem bis zu einem Volksentscheid Anfang 2011 geheimgehaltenen Vertragswerk wurde unter anderem eine unbegrenzte Laufzeit der Verträge – mindestens aber bis zum Jahr 2028 – vereinbart. Zudem wurde die Betriebs- und Geschäftsführung auch der eingebrachten Wasserbetriebe als Anstalt öffentlichen Rechts in die Hände der Privaten gelegt. Das bedeutet, obwohl eigentlich in einer Minderheitenposition, sollten die Privaten faktisch alleine bestimmen, wohin es mit den Wasserbetrieben geht.

666000 gegen Teilprivatisierung

Heute möchte sich in der Berliner Politik niemand mehr so recht zum damals eingefädelten Deal mit RWE und Vivendi bekennen. Selbst der Regierende Bürgermeister Klaus Wowereit (SPD), der in den 90er Jahren in der »AG Vermögensaktivierung« der Berliner SPD die Privatisierungspolitik forcierte, ist mittlerweile von seiner ursprünglichen Position abgerückt – zumindest offiziell. Dies mag auch damit zusammenhängen, daß durch die Offenlegung der Teilprivatisierungsverträge ein besonderer Umstand ans Licht kam, der vorher zwar auch schon bekannt war, der offiziell aber nie zugegeben wurde: Im Konsortialvertrag zwischen Land Berlin und Privaten wurde im Paragraph 23.7 eine »Renditegarantie« für die Privaten festgeschrieben. Und dies nicht ohne Grund: Anhand einer im gleichzeitig entwickelten und verabschiedeten Teilprivatisierungsgesetz festgeschriebenen Berechnungsmethode sollten die Privaten grundsätzlich einen bestimmten jährlichen Gewinn aus dem Unternehmen ziehen können. Dieser Teil der gesetzlichen Bestimmungen wurde allerdings vom Landesverfassungsgericht sogleich als nichtig beurteilt. Von Anfang an griff nun Paragraph 23.7, der besagt: Sollte der ursprünglich im Teilprivatisierungsgesetz vereinbarte Gewinn nicht möglich sein, hat das Land diese Gewinne trotzdem durch eigenen Gewinnverzicht oder letztlich aus seinem Haushalt zu garantieren. Die Gewinnerwirtschaftung haben letztlich alle Wassernutzer zu tragen: Seit der Teilprivatisierung stiegen die Wasserpreise in Berlin um über 30 Prozent. Wichtig ist auch festzuhalten, daß sich Land und Private bisher die Gewinne untereinander aufteilten, also beide von den vertraglich möglich gemachten überhöhten Wasserpreisen profitierten. Diesen Umstand muß man im Hinterkopf behalten, wenn man die nun stattfindende »Rekommunalisierung« der Wasserbetriebe beurteilt.

Daß die Entscheidung des Abgeordnetenhauses zur Teilprivatisierung keine wirklich saubere war, wurde in den folgenden Jahren von manchen Autoren kritisiert. So weist beispielsweise Alexis Passadakis auf den überstürzten Ablauf des eigentlichen Verkaufsakts hin: Am 29. Oktober 1999 trat das Abgeordnetenhaus zu einer kurzfristig anberaumten Sitzung zusammen, um das Geschäft zu beschließen. Am selben Tag wurde das Vertragswerk von Vertretern des Landes Berlin und der Privatunternehmen unterzeichnet.² Laut dem Landesvorsitzenden der Partei Die Linke, Klaus Lederer, war es zum Zeitpunkt der Abstimmung »nahezu unmöglich, mit der Information, die das Parlament erhält, für die Abgeordneten einen umfassenden Einblick in die Geschäfte des Wasserbetriebe-Konzerns zu gewinnen und ihn damit effektiv kontrollieren zu können. (...) Kaum ein Parlamentarier kennt überhaupt die Tücken des unter (der damaligen Finanzsenatorin; die Verfasser) Fugmann-Heesing zur Kaufpreismaximierung ausgeheckten absonderlichen Konstrukts. Ich frage mich, ob Frau Fugmann-Heesing es selber begreift.«³

Verschiedene Autoren kritisierten in den Jahren nach der erfolgten Teilprivatisierung deren Legitimation, die damalige Opposition im Abgeordnetenhaus, bestehend aus Grünen und PDS, versuchte schon 1999 erfolglos mit einem Normenkontrollverfahren gegen das dem Verkauf an die Privaten zugrunde liegende Teilprivatisierungsgesetz vorzugehen.

So umstritten die Teilprivatisierung der Wasserbetriebe auch immer war – wirklich angegangen wurde sie seitens der etablierten Politik bis zu einem Volksentscheid im Jahr 2011 nie. Im Gegenteil: Als sich um das Jahr 2006 das »Berliner Bündnis gegen Privatisierung« und die Bürgerinitiative »Berliner Wassertisch« an den Versuch machten, die Offenlegung der Teilprivatisierungsverträge mit einem Volksbegehren zu erzwingen, wurden sie von der damaligen »rot-roten« Koalition zunächst nur müde belächelt. Hier würden Themen aufgeworfen, die niemanden in der Stadt interessierten, lautete beispielsweise ein öffentlich erhobener Vorwurf eines Berliner Vorstandsmitglieds der Partei Die Linke.

Ähnliches konnten sich die Aktivistinnen und Aktivisten jahrelang von dieser Partei anhören. Vertreter der Linken waren sich nicht einmal zu schade – nachdem das Volksbegehren erfolgreich war und an einem Sonntag im Februar 2011 der Volksentscheid anstand – massiv Stimmung gegen die Zielsetzung des Volksentscheids zu machen. Vielleicht lag dies auch daran, daß der damalige Wirtschaftssenator Harald Wolf Vorsitzender des Aufsichtsrats der Wasserbetriebe war und in dieser Position gleichzeitig die Interessen Berlins und seiner Bevölkerung und die des gewinnorientierten Unternehmens zu vertreten versuchte.

Am 13. Februar 2011 war es schließlich soweit. 2,5 Millionen Berliner und Berlinerinnen waren aufgerufen, über den vom »Berliner Wassertisch« vorgeschlagenen Gesetzentwurf zur Offenlegung der Teilprivatisierungsverträge abzustimmen. Das Ergebnis glich einem Erdbeben: Über 666000 stimmten für den Gesetzentwurf, was einem Quorum von 98,2 Prozent entspricht. »Unser Wasser« war somit der erste gelungene Volksentscheid in der Geschichte Berlins und gleichzeitig ein deutliches Mißtrauensvotum für die Politik der damaligen »rot-roten« Koalition.

Volksentscheid wird ignoriert

Im Paragraph 3 des so durchgesetzten »Gesetzes für die vollständige Offenlegung von Geheimverträgen zur Teilprivatisierung der Berliner Wasserbetriebe« vom 4. März 2011 heißt es: »Bestehende Verträge, Beschlüsse und Nebenabreden bedürfen einer eingehenden, öffentlichen Prüfung und öffentlichen Aussprache durch das Abgeordnetenhaus unter Hinzuziehung von unabhängigen Sachverständigen.« Hierzu beschloß das Abgeordnetenhaus Ende letzten Jahres mit den Stimmen der mittlerweile »rot-schwarzen« Regierung die Einsetzung des Sonderausschusses »Wasserverträge«. Dieser zählt neun Mitglieder, tagt im Zweiwochenrhythmus und soll bis zum 31. Dezember 2012 seine Prüfungsarbeit beendet haben. Im Gegensatz zu einem Untersuchungsausschuß besitzt ein Sonderausschuß weniger Rechte, kann zum Beispiel auch keine Zeugen vorladen und kennt darum nur Anzuhörende.

Bezüglich der Vertragsprüfung verhält es sich so, daß einerseits die Vorgaben im Gesetz nicht konkret gefaßt sind. Andererseits gehorcht das Landesparlament seinen eigenen Regeln, bestehend aus gesetzlichen Grundlagen, Geschäftsordnung, jeweils angepaßten Ausschußregularien sowie den ständig gegeneinander

ausgefochtenen Interessen der einzelnen Fraktionen. Der Verzicht auf konkrete Vorgaben zur Ausgestaltung der Prüfung kann im Nachhinein als ein großer handwerklicher Mangel des Offenlegungsgesetzes betrachtet werden. Darin ist die Grundannahme impliziert, dem Parlament könne eine gewisse Neutralität in der Auseinandersetzung mit den Teilprivatisierungsverträgen zugebilligt werden. Diese Annahme erweist sich zunehmend als sträflich naiv, denn bei den bestehenden Mehrheitsverhältnissen im Parlament, die sich eben auch in den Verhältnissen im Sonderausschuß widerspiegeln, kann nicht erwartet werden, daß SPD und CDU, die die Teilprivatisierung 1999 verbrochen haben, ihre eigenen Hinterlassenschaften nun mit neuem, kritischem Blick betrachten. Demnach verwundert es auch nicht, daß der Sonderausschuß bislang nur magere Ergebnisse zeitigte und die in seinen Sitzungen geführten Debatten sich zu einem großen Teil um Interpretationen der Geschäftsordnung oder anderer Formalitäten drehen.

Wie wenig Senat und Regierungskoalition den selbst eingerichteten Sonderausschuß ernst nehmen, zeigt sich darin, daß parallel zu dessen Prüfungsarbeit – die ja theoretisch durchaus in der einen oder anderen Empfehlung zur Anfechtung der Teilprivatisierungsverträge münden könnte – zwischen Land und RWE über einen Anteilsrückkauf durch das Land verhandelt wurde. Selbstverständlich fanden diese Verhandlungen hinter verschlossenen Türen statt und am 17. Juli trat Finanzsenator Ulrich Nußbaum (parteilos) mit einer Erklärung an die Öffentlichkeit, daß ein neuer Kaufvertrag zwischen dem Land Berlin und RWE bereits unterschrieben sei und das Abgeordnetenhaus den Rückkauf nach der Sommerpause bloß noch abnicken müsse. Vorangegangen seien diesem Ergebnis zweijährige »intensive Verhandlungen«. Geeinigt hatte man sich im Juli auf eine Rückkaufsumme von 618 Millionen Euro. Addiert werden Zinszahlungen an RWE von 30 Millionen Euro und »weitere Ausgleichszahlungen« von 9,3 Millionen Euro. Da jetzt von 654 Millionen die Rede ist, werden also drei Millionen weniger gezahlt. Der Vertrag soll rückwirkend zum 1. Januar 2012 in Kraft treten.

Bei dem abseits der Öffentlichkeit ausgehandelten Deal versucht der Senat, sich eine transparente Fassade zu geben. Unter Berufung auf das Offenlegungsgesetz veröffentlichte er den mit RWE ausgehandelten Vertrag auf den Internetseiten der Senatsverwaltung für Finanzen, wobei aber entscheidende Vertragsbestandteile mit dem Verweis auf schützenswerte Interessen von Veolia zurückgehalten werden.⁴ Gleichzeitig verstößt der Senat allerdings kaltschnäuzig gegen das Ergebnis des Volksentscheids, wonach eben zunächst die jetzt bestehenden Verträge öffentlich geprüft werden müssen, was im Sonderausschuß vorgeblich passieren soll. Durch den nun überstürzt angelegierten Rückkauf der RWE-Anteile schafft der Senat Fakten und schert sich nicht weiter um Sonderausschuß oder Volksentscheid.

Und ähnlich wie bei der Teilprivatisierung 1999 versuchte der Senat wieder, das Parlament zu überfahren. Dieses gab sich allerdings bedingt durch den Kadavergehorsam der Regierungsfractionen zu solch einer Farce bereitwillig hin und handelte mit der Begründung, aus steuerlichen Gründen müsse der Rückkauf noch im August abgesegnet werden, ebenso vorschnell. So war auf dem ursprünglichen Ablaufplan für das Plenum am 25. Oktober kein Wort über das anstehende Vermögensgeschäft zu lesen. Erst einen Tag vor der Plenarsitzung befaßte sich der Unterausschuß »Vermögen« in einer nichtöffentlichen Sitzung mit dem Deal, gab eine Beschlußempfehlung an den Hauptausschuß, welcher am gleichen Tag zusammentrat und ebenfalls eine Beschlußempfehlung an das gesamte Parlament abgab. Mit dieser überstürzten Verfahrensweise wurde aus einem der wichtigsten Vermögensgeschäfte der letzten Jahre eine Tischvorlage, die die Abgeordneten nur noch durchwinken mußten.

Kritik vom Wassertisch

Insgesamt handelt es sich bei dem unter Finanzsenator Nußbaum erarbeiteten Rückkaufkonstrukt jedenfalls um ein ebenso fragwürdiges wie teures Geschäft. Denn der eigentliche Clou ist, daß der Rückkauf sich selbst tragen und der Landeshaushalt durch ihn nicht belastet werden soll. Mittels Kreditaufnahme seitens der Berliner Wasserbetriebe ist angedacht, daß das Land Berlin die bisherigen RWE-Anteile in der Beteiligungsgesellschaft (RVB) übernehmen soll, Veolia hält weiterhin 50 Prozent der Anteile. Durch die Kreditaufnahme des Unternehmens selbst tauchen die Millionensummen nicht im Landeshaushalt auf. An der Unternehmenspolitik soll sich allerdings nichts ändern. Denn dieses Modell beinhaltet nichts anderes, als daß die Kunden der Berliner Wasserbetriebe – also nahezu alle Berlinerinnen und Berliner – mit ihrer Wasserrechnung nun eben nicht mehr die Rendite von RWE bezahlen, sondern der RWE-Gewinnanteil an den überhöhten Wasserpreisen eben in die

von Nußbaum erdachte Refinanzierung fließt. Ob und wie Veolia als der zweite private »Partner« sich in Zukunft verhält, ist zumindest öffentlich noch nicht bekannt. Daß das Unternehmen auf seine nach wie vor garantierte Rendite verzichtet, ist eher unwahrscheinlich.

Den teuren Rückkauf versuchte die »rot-schwarze« Koalition der Öffentlichkeit mit der Behauptung schmackhaft zu machen, sie würde für eine Senkung der Wasserpreise sorgen. In Wirklichkeit sollen nur die Trinkwasserpreise um 15 Prozent sinken und dies auch nur, weil das Bundeskartellamt im Juni eine Preissenkung verfügt hatte. Diese Preissenkungsverfügung, die noch nicht rechtsgültig ist, sieht allerdings eine Senkung der Trinkwasserpreise in diesem Jahr um 18 Prozent und in den Jahren bis 2015 um 17 Prozent im Vergleich zu 2011 vor. Die ebenfalls überhöhten Abwasserpreise, über die ein Großteil der Einnahmen generiert wird, sind von dieser Entscheidung ohnehin nicht betroffen. In jedem Fall wird sich an den hohen Wasserpreisen in den nächsten Jahren, wenn nicht gar Jahrzehnten, nicht viel ändern. Darauf weist auch Nußbaum selbst in seiner Pressemitteilung zur Vertragsunterzeichnung hin.⁵

Der Wassertisch kritisierte das Verfahren scharf. Der von Senat und RWE ausgehandelte Kaufpreis sei überhöht, da er dem tatsächlichen Unternehmenswert der Wasserbetriebe nicht entspreche. Denn die Mißbrauchsverfügung des Bundeskartellamts, wonach die überteuerten Berliner Trinkwasserpreise deutlich zu senken sind, wirke sich demnach negativ auf den Unternehmenswert aus. Die Wettbewerbshüter ordneten mit ihrer abschließenden Preissenkungsverfügung vom 5. Juni 2012 an, daß der Trinkwassertarif für die Jahre 2012 um 18 und für die Jahre 2013 bis 2015 um durchschnittlich 17 Prozent jeweils im Vergleich zu 2011 gesenkt werden müssen, was bedeutet, daß die Erlöse der BWB im gesamten Zeitraum um zirka 254 Millionen Euro sinken.⁶ Zudem würde durch das Finanzierungsmodell, wonach die Wasserbetriebe selbst einen Kredit aufnehmen sollen, um den Rückkauf zu finanzieren, ein Schattenhaushalt geschaffen, der nicht nur verfassungsrechtlich bedenklich sei.

Aus diesen Gründen rief die Initiative die Abgeordneten im Vorfeld dazu auf, dem Rückkaufmodell von Rot-Schwarz nicht zuzustimmen. »Beachten Sie die Verfassung und folgen Sie nicht blind einer Exekutive, die sich weiter darüber hinwegsetzen will. Beachten Sie das finanzielle Interesse der Menschen in dieser Stadt, das der Senat mit seiner Vorlage erneut mißachtet«, heißt es in einer Erklärung. Da sich an der Konstruktion der Wasserbetriebe sowie an den Wasserpreisen in absehbarer Zeit nichts ändern wird und zudem nach wie vor mit Veolia ein Privater mit im Boot sitzt, kann hier höchstens von einer Schein-Rekommunalisierung gesprochen werden.

Der Berliner Fall erinnert zudem stark an die Auflösung der »öffentlich-privaten Partnerschaft« zwischen der Stadt Potsdam und dem Konsortium Eurawasser bestehend aus Thyssen (Deutschland) und Suez Lyonnais des Eaux (Frankreich) im Jahr 2000. Auch hier wurde von den politisch Verantwortlichen zwar eine Rekommunalisierung vorgenommen, die Potsdamer Bevölkerung blieb dabei aber außen vor. Von mehr Transparenz oder gar einer wie auch immer gearteten Demokratisierung der Potsdamer Wasserversorgung konnte im Anschluß an die Rekommunalisierung keine Rede sein.

Daß es auch anders gehen kann, zeigt allerdings das Beispiel Paris. Seit 1. Januar 2010 ist die Pariser Wasserver- und -entsorgung wieder vollständig in städtischem Besitz. Zuvor teilten sich über 25 Jahre zwei große private Unternehmen diese Aufgabe – die Preise stiegen kontinuierlich, Transparenz und öffentliche Kontrolle wurden zunehmend schwieriger. Durch den Wegfall von Gewinnabführungen an die Privaten nach der Rekommunalisierung konnten die Wasserpreise 2011 bereits erstmals gesenkt werden. Zudem sind mehr Transparenz sowie demokratische Beteiligung mittels eines neuen Beteiligungsgremiums beispielhaft.⁷

Der teilweise Rückkauf der Berliner Wasserbetriebe zeigt zum einen, daß die Berliner Politik nach den Privatisierungsfehlern der Vergangenheit keinen Deut klüger geworden ist. Im Gegenteil, mit dem jetzigen Manöver der »rot-schwarzen« Landesregierung werden die demokratisch höchst fragwürdigen und nicht legitimierten Zustände der Teilprivatisierung nicht beendet, sondern durch die Absicht, den Kaufpreis durch die Wasserbetriebe selbst aufbringen zu lassen, für weitere Jahre zementiert. Zum anderen zeigt dieses Beispiel aber auch, daß unter einer Rekommunalisierung nicht per se ein verbesserter Zustand zu begreifen ist, wie es viele linke Akteure in einer recht kurzfristigen aber gemütlichen Staatsgläubigkeit gerne hätten. Rekommunalisierung ohne Demokratisierung kann kein Fortschritt sein und darf den Herrschenden nicht allein überlassen werden.

Hier ist, das zeigen die erfolgreichen Aktivitäten des Berliner Wassertischs, die Zivilgesellschaft gefragt. Mehr denn je.

Anmerkungen

1 Anfangs hielt auch Allianz Capital Partners Anteile, die kurze Zeit später an RWE und Vivendi veräußert wurden.

2 Alexis Passadakis, Die Berliner Wasserbetriebe, Berlin 2006, S. 24

3 Zitiert nach: Mathew D. Rose, Warten auf die Sintflut, Berlin 2004, S. 91

4 Siehe www.berlin.de/sen/finanzen/vermoegen/beteiligungen/berlinwasser1.html

5 Ebd.

6 Vgl. Bundeskartellamt, Pressemeldung vom 5. 6. 2012

7 Siehe das Interview mit Anne Le Strat in junge Welt vom 3.5.2011

Mathias Behnis ist Mitglied des Berliner Wassertischs. Benedict Ugarte Chacón arbeitet als wissenschaftlicher Referent der Piraten-Fraktion im Abgeordnetenhaus von Berlin.