

Hüesker, Frank (2011): Kommunale Daseinsvorsorge in der Wasserwirtschaft. Auswirkungen der Privatisierung am Beispiel der Wasserbetriebe Berlins

München: oekom-Verlag, 354 S.

Martin Schmidt

Online publiziert: 14. Oktober 2012
© Springer-Verlag 2012



Die Erbringung von Leistungen der Daseinsvorsorge einschließlich der Ver- und Entsorgung sind in Deutschland durch ein dauerhaftes Wechselspiel von staatlicher und privater Aufgabenwahrnehmung gekennzeichnet. Während gegenwärtig über Rekommunalisierungstendenzen diskutiert wird, zeichneten sich die 1990er Jahre noch durch umfassende Liberalisierungs- und Privatisierungsprozesse aus, die im Land Berlin neben anderen Sektoren auch die Berliner Wasserbetriebe (BWB) als den städtischen Wasser- und Abwasserentsorger umfassten.

Mit den Auswirkungen des Privatisierungsgeschehens auf die Gemeinwohlfähigkeit des Daseinsvorsorgestaates setzt sich Frank Hüesker aus politikwissenschaftlicher Sicht anhand des Untersuchungszeitraumes 1998 bis 2008 auseinander. Die Publikation gliedert sich in sieben Kapitel

und beginnt im Anschluss an die Einleitung mit theoretisch-konzeptionellen Grundlagen (Kap. 2), die der Begriffs- (Daseinsvorsorge, öffentliche Güter und Unternehmen) und politikwissenschaftlichen Debattenklärung (Gemeinwohlfähigkeit) dienen. Hierbei geht der Autor auf die aktuelle Staatlichkeitstransformation – „vom sozialdemokratischen Interventionsstaat zum neoliberalen Wettbewerbsstaat“, „vom hoheitlichen zum kooperativen Staat“, „vom Herrschaftsmonopolisten zum Herrschaftsmanager“ (S. 65) – ein, ergründet und definiert in diesem Zusammenhang Privatisierungsansätze, bildet Staatsdimensionen zur Fassung von Gemeinwohlfähigkeit aus und kommt letztendlich zum Begriff des Gewährleistungsstaates, der das Ergebnis des beschriebenen Transformationsprozesses darstellt – eine interessante Argumentationskette, die in vielen anderen Werken zumeist in einer anderen Reihung erfolgt. Abgeleitet werden schließlich Einzelkriterien, die Gemeinwohlfähigkeit als generelles Kriterium beschreiben können und mit Hilfe von Indikatoren die nachfolgende Untersuchung bzgl. der „Fähigkeit des privatisierten Staates, sich im Konfliktfälle gegen die in Verantwortungsstrukturen integrierten privaten Akteure durchsetzen zu können“ (S. 105) ermöglichen sollen.

Kapitel 3 (als erstes von vier empirischen Kapiteln) stellt umfassend die historischen Abläufe der Teilprivatisierung der Berliner Wasserbetriebe einschließlich ihrer Motive und der Rollen der einzelnen Akteure dar. Es wird deutlich, dass der Privatisierungsprozess einerseits von Anfang an nicht öffentlich und andererseits durch eine zeitliche Nähe von (Privatisierungs-) Gesetzgebung und Entscheidung für ein bestimmtes Konsortium geprägt war, „womit die Parallelität des legislativen Privatisierungsprozesses und dessen Mitgestaltung durch die privaten Akteure eindrucksvoll dokumentiert ist“ (S. 141). Der Autor betont die Ausrichtung der (damals noch) nicht-öffentlichen Verträge, mit denen

Dipl.-Ing. M. Schmidt (✉)
Fachgebiet Raum- und Infrastrukturplanung,
Technische Universität Darmstadt,
Petersenstraße 13, 64287 Darmstadt, Deutschland
E-Mail: m.schmidt@iwar.tu-darmstadt.de

Entscheidungen des Verwaltungsgerichtshofes umgangen werden konnten, das Land Berlin sich zum Ausgleich von finanziellen Nachteilen der privaten Investoren verpflichtete und die Entscheidungsstrukturen dergestalt festgelegt wurden, dass sie nun v. a. durch gegenseitige Blockademöglichkeiten zu charakterisieren sind. Die eigene Bewertung der Ergebnisse („Land hat ... seine positiven Steuerungsmöglichkeiten aufgegeben“ (S. 165)) fällt jedoch noch zurückhaltend aus („demokratische Legitimität ... mehr als fraglich“ (S. 172)).

Dies ändert sich in den folgenden Kapiteln, in denen die definierten Indikatoren im Zeitverlauf von 1999 bis 2008 geprüft werden. In Kap. 4 wird hinsichtlich der Entscheidungsstrukturen und Steuerungsinstrumente festgestellt, dass es bei Entscheidungen auf „Deals“ ankommt, die in Konfliktfällen „konsensual, informell, unabhängig von den formalen Kompetenzen“ (S. 222) geschlossen werden, und die privaten Akteure eine stärkere Position einnehmen, als es vorgesehen war. Dabei wird das Land zu „Paketlösungen und Deals genötigt ..., um ansatzweise handlungsfähig zu bleiben“ (S. 224); die Gemeinwohlfähigkeit ist durch Informativität und jahrzehntelange Bindung zerstört.

Kapitel 5 untersucht die Finanzierung der teilprivatisierten Berliner Wasserbetriebe und ist durch die Betonung der starken kommerziellen Interessen der Anteilseigner ebenfalls kritisch ausgerichtet, zumal die Gewinnverteilung als gemeinwohlschädigend zu Lasten von Land und Gebührenzahlern herausgearbeitet wird. Etwas im Gegensatz hierzu steht Kap. 6, welches die Leistungserbringung, also den Output, des teilprivatisierten Unternehmens untersucht. Auch wenn die inhaltliche Analyse der Indikatoren (wie Anschlussgrad, Qualität, Grundwassersteuerung, nachhaltiger Ressourcenumgang) aus ingenieurs-, betriebswirtschafts- oder raumwissenschaftlicher Perspektive anders ausfallen könnte, so wird an dieser schwierigen Stelle in einer verschiedenen Betrachtungen abwägenden Weise eine (erstmalig) positive Beurteilung getroffen: Sofern die kommerziellen Interessen der privaten Akteure erfüllt sind, leisten sie positive Gemeinwohlbeiträge.

Gleichwohl kommt der Autor in seinem zusammenfassenden siebten Kapitel zu einem insgesamt kritischen Befund: Die privaten Akteure bzw. privaten Vereinbarungen „determinieren gesetzliche Regelungen“ (S. 318), die „Auswirkungen der Teilprivatisierung [sind] nicht gemeinwohlfähig“ (S. 321) und es kam zur „Selbstentmachtung der politisch legitimierten Akteure“ (S. 321).

Hiernach erfolgt ein Theorierückbezug, der Kritikpunkte an eingangs dargelegten Governance-Theorien, die Weiterentwicklung einer zentralen These (Zerfaserungsthese) sowie Anstöße zu politikwissenschaftlichen Forschungsinhalten umfasst. Beschlossen wird die Arbeit durch Handlungsempfehlungen und fünf Szenarien zur Zukunft der Berliner Wasserbetriebe.

Insgesamt zeichnet sich die Publikation durch eine breit aufgestellte und detailreiche Untersuchung der Privatisierungsvorgänge im Berliner Wassersektor aus. Die einzelnen Arbeitsschritte, vorgenommenen Bewertungen und gezogenen Schlüsse sind dabei gut nachvollziehbar. Allerdings fällt dem Leser spätestens zu Beginn des fünften Kapitels auf, was sich bei der knappen Begründung der Fallauswahl und der sehr wasserspezifischen Indikatorenbildung in Kap. 2 bereits angedeutet hat: Es findet keine zentrale Einführung in den Untersuchungssektor (also das System der Wasserver- und Abwasserentsorgung) statt, sondern die zum Verständnis notwendigen Informationen zum Wasserbereich (Eigenschaften, Besonderheiten) werden an den jeweiligen Analysestellen eingestreut. Hier wäre eine stärkere Bündelung in Gestalt eines frühen wasserbezogenen Grundlagenkapitels eine strukturelle Bereicherung gewesen. Die Einbindung weiterer Desiderate hätte zudem den Erkenntniswert des Werkes steigern können: Der Autor bejaht zwar in der theoretischen Reflexion die Übertragbarkeit der Untersuchungskonzeption. Leider bleibt an dieser Stelle jedoch offen, welche Hypothesen aus den fallspezifischen Aussagen (Berlin, Wassersektor) angesichts der betonten Berliner Besonderheiten für weitere Forschungen zu anderen Räumen oder anderen Bereichen der Daseinsvorsorge (oder zumindest anderen Ver- und Entsorgungsbereichen) ableitbar sind.

In Bezug auf den konkreten Untersuchungsfall finden sich zum einen keine Aussagen, die die Höhe der privatisierten Anteile (hier 49,9 %) in ihren Auswirkungen thematisieren, und zum anderen werden die privaten Anteilseigner als gemeinsame Masse betrachtet, ohne die unterschiedlichen Interessen der beiden Unternehmen (Veolia, RWE) getrennt zu berücksichtigen (Wie stellen sich die Ergebnisse dar, wenn nur ein privates Unternehmen beteiligt worden wäre?). Letzter Punkt erhält gerade auch vor dem Hintergrund der aktuellen, auf den Untersuchungszeitraum folgenden Entwicklungen im Berliner Wasserbereich (z. B. erfolgreicher Volksentscheid zur Offenlegung von Geheimverträgen, Aktivitäten Bundeskartellamt, Rückkauf der RWE-Anteile) besondere Bedeutung. Zwar bleiben mit diesen neueren Entwicklungen grundlegende Impulse im Untersuchungsbeispiel durch das Buch unberücksichtigt, doch ist dies kein Defizit der Publikation – zumal eines der fünf angeführten Szenarien bereits eingetreten ist (Vertragsoffenlegung). Vielmehr liefert die Untersuchung eine zeitlos attraktive und lesenswerte Bewertung zur Frage der öffentlichen oder privaten Aufstellung unserer Daseinsvorsorge außerhalb polarisierender Protestaktionen von Bürgern, die sich – gemäß dem Fazit – mit Versorgungsunternehmen nur dann beschäftigen, „wenn es zu Skandalen kommt oder wenn die Preise steigen“ (S. 320).