



5 Thesen zur Veranstaltung am 27.09.2008

Wasserwirtschaft in Zeiten der Wasserprivatisierung

1.

Wasser – Ressource und Menschenrecht¹:

Wasser ist ein besonderes Gut: es ist unersetzlich, es ist gleichzeitig Wirtschaftsgut, Lebensmittel und Menschenrecht. Der Global Corruption Report 2008² von TI stellt fest: die Krise des Wassersektors ist eine Krise der „Governance“ des Wassersektors, also von Steuerung des Zugangs, der Verteilung, des nachhaltigen Verbrauchs der Ressource Wasser. Korruption ist nach den Feststellungen von TI ein zentrales Problem innerhalb dieser Krise. Korruption im Wassersektor wirkt unmittelbar auf Armutsbekämpfung und auf die kritische Lage der Umwelt und des Klimas.

Wenn wir von Wasserwirtschaft in Zeiten der Wasserprivatisierung sprechen, sprechen wir also einerseits immer zugleich von einem weltweiten wie nationalen Phänomen und Strukturwandel und adressieren andererseits sowohl den öffentlichen wie den privaten Sektor als Verantwortungsträger. Verschiedene weltweit tätige Akteure im Bereich der Wasserwirtschaft einschließlich des Anlagenbaus sind Akteure aus Deutschland und auch in Deutschland aktiv.

2.

Risiken dezentraler Korruption rücken in den Mittelpunkt³:

Organisation und die Perspektiven der Modernisierung des Wassersektors in der Bundesrepublik zeigen: die „klassischen“ Korruptionsrisiken sind bei kommunalwirtschaftlicher, privatwirtschaftlicher und gemischtwirtschaftlicher Organisation gegeben: wie die Ämterpatronage und die Bestechung von Amts- bzw. Mandatsträger zur Gewinnung von Betreiberverträgen und Investitionsaufträgen im Wasser- und Sanitärbereich. Die Korruptionsrisiken durch die Ausgliederung von Versorgungseinheiten entlang einer Kette Regiebetrieb – Eigenbetrieb/Anstalt öffentlichen Rechts - Rechtsform des privaten Rechts eines oder mehrerer öffentlicher Eigentümer – PPP – Einräumung einer Konzession für einen Privaten werden in der Wissenschaft unter dem Aspekt der dezentralen Korruption behandelt und erfordern ein besonderes Risikomanagement. Prinzipiell gilt: Je komplexer die Strukturen, umso höher die Transparenzanforderungen an das Regelungsnetzwerk und die Risikoverteilung. Dies gilt im Wasserbereich insbesondere angesichts des vorfindlichen Trends zu gemischtwirtschaftlichen Unternehmen mit komplexen Planungs-, Leistungs-, Leitungs- und Finanzierungsstrukturen.

3.

Korruption (K) = Monopol (M) + Diskretion (D) – Transparenz (T)⁴

a) Transparenz im Wassersektor herstellen:

Im Wassersektor besteht offenkundig die Gefahr der Monopolisierung. Dieses Ergebnis – bezogen auf die Aufstellung der Wasserwirtschaft und das Sanitärwesen in der Bundesrepublik – könnte durch die Eingliederung von kleineren Unternehmen in die großen Unternehmen der Wasserbranche eintreten. Hier können sich durchaus regionale Effekte ergeben, die der Wirkung eines Monopols gleichkommen. Es muss also immer die Wirkung einer konkreten Form einer Privatsektorbeteiligung beachtet werden. In der Bundesrepublik ist diese Auswirkung von besonderer Bedeutung, weil der Wassersektor bislang nicht reguliert ist, mithin kein aktueller belastbarer Überblick über die Marktentwicklung besteht. Das „Branchenbild“ ist hierzu nicht aussagekräftig. Die Herstellung von Transparenz durch vergaberechtliche Verfahren erhält vor diesem Hintergrund einen hohen Stellenwert.

b) Konzentrationsprozesse im Sektor erforschen:

Es ist eine Forschung wünschenswert, die Aufschluss über die tatsächliche Konzentration des Sektors aussagekräftig belegen kann, die letzte allgemein zugängliche Studie scheint aus 2003 zu stammen. Zu beobachten ist eine - regional verfestigte? - Struktur der fünf großen Akteure im Energie- und Wassersektor in der Bundesrepublik (EnBW, EON, RWE, Vattenfall, Europe sowie Gelsenwasser als

¹ Vgl. UN (Hrsg.), Berichte zur menschlichen Entwicklung 2006 und 2007/08 sowie die interdisziplinäre Betrachtung bei Beate Rudolf (Hrsg.), Menschenrecht Wasser?, Frankfurt am Main 2007

² Transparency International (Hrsg.), Global Corruption Report 2008: Corruption in the Water Sector, Cambridge University Press 2008 - ISBN-13: 9780521727952 – download: www.transparency.org/publications/gcr/download_gcr

³ Hierzu: Patrick von Maravić, Verwaltungsmodernisierung und dezentrale Korruption, Bern u.a. 2007

⁴ So die bekannte Definition von Klitgaard, 1988

regionaler Akteur) durch (Minderheits-) Beteiligungen an Stadtwerken. Diese - nach außen nicht ohne weiteres erkennbare – Entwicklung ist sehr interessant: die Steuerungswirkungen aus dem Beteiligungsmanagement der Konzerne wirkt beim kommunalen Versorger nicht nur im Bereich von Preisbildung und Leistungspalette, sondern sichert durch Übernahme von (Beratungs-, Werks- und) Dienstleistungen rund um das Wassergeschäft durchaus strategische Optionen der privaten Mitgesellschafter. Die Frage nach dem Leitbild vom Stadtwerk - als „Vertriebsmarke“, das zunehmend eigene Produktions- und Beschaffungskompetenz abgibt? - ist vor dem Hintergrund der Regionalisierung mit Privatsektorbeteiligung ein interessanter Forschungsgegenstand.

Am Ende steht die offene Frage, ob der Wassersektor bereits so vermarktet ist, dass eine Regulierung erforderlich wird.

4.

Transparenz der Unternehmensentscheidung verbessern:

Anknüpfungspunkte bei den Unternehmensentscheidungen analysieren und Instrument Wirtschaftlichkeitskontrolle einsetzen: Korruption im Wassersektor kann immer als Korruption bei Betrieb (Beschaffungsfragen) und Investition in Anlagen (Überdimensionierte Anlagen bauen) und Fortentwicklung der Technik (Blockade technischer Entwicklung sichert Fortführung überdimensionierte Anlage) auftreten: sie betrifft also die Verbindung von Politik und Bausektor und anwendungsbezogener Forschung und Entwicklung. Der Global Corruption Report 2008 von TI stellt fest, dass in den reicheren Ländern Korruption überwiegend bei der Vergabe von Betreiberverträgen vorkommt. In Deutschland kennen wir die Fälle eines Privatisierungsverkaufs und des überkauften Rückkaufs nach dem Scheitern des Privaten. Vor allem wird die Frage nach der integren Beurteilung des „Ob“ und „Wie“ von Investitionsentscheidungen im Wasser- und Sanitärbereich im Zusammenhang mit der Dimension einer Anlage und dem Stand der anzuwendenden Technik gestellt, die Wirtschaftlichkeitsberechnungen hinterfragt und kritisch diskutiert. Die größtmögliche Transparenz der Tätigkeit von Wasserwirtschaftsunternehmen – gleich, ob überwiegend oder ganz in privater oder öffentlicher Hand - ist auch außerhalb der politischen Gremien einzufordern und unter Berücksichtigung der jüngeren Rechtsprechung des Bundesgerichtshofes auszubauen. Neue transparente Strukturen und Instrumente im „Konzern Kommune“ können diesen Ansatzpunkt unterstützen: Die Entwicklung und Fortentwicklung einer (Public) Corporate Governance und des Berichtswesens gegenüber politischen Gremien sind die Instrumente, mit denen durch Ziele und Verfahren sowohl beim privaten wie beim öffentlichen oder beim gemischtwirtschaftlichen Eigentümer den Besonderheiten des Unternehmenszweckes in der Wasserwirtschaft Rechnung getragen werden kann.

5.

Beteiligung der Zivilgesellschaft gewährleisten:

Bürgernetzwerke haben einen hohen Stellenwert für eine faire Gestaltung der Konditionen im Wasser- und Abwassersektor, was vor allem in den neuen Bundesländern eindrücklich belegt wird.

Transparenz und die Einbeziehung der Zivilgesellschaft erhöhen die Richtigkeitsgewähr für eine faire Preiskalkulation und fördern das Vertrauen in die Richtigkeit der Investitionsentscheidungen.

Zusammenfassung:

Die Korruption im Wassersektor hat weltweit viele Gesichter. Auch in Deutschland existieren zahlreiche Korruptionsrisiken bei der Organisation der Wasserver- und Abwasserentsorgung. Sie betreffen die öffentlich verantwortete und organisierte Wasserversorgung ebenso wie die Wasserversorgung in privater Hand oder in gemischtwirtschaftlichen Unternehmen, den Anlagenbau ebenso wie die Finanzierungsseite. Im anstehenden Prozess der Modernisierung und Anpassung des Wassersektors in der Bundesrepublik an europäische Vorgaben ist die Schaffung von Transparenz zur Korruptionsprävention existenziell, um die mit Marktkonzentration verbundenen spezifischen Korruptionsrisiken einzudämmen. Transparency fordert die Anwendung bewährter Instrumente sowohl für den privaten wie für den öffentlichen Sektor. Dazu gehören: strikte Beachtung der Vorschriften des Beschaffungsrechts, Integritätspakt, Partizipation der betroffenen Bevölkerung, Risikomanagement und Monitoring. In der Korruptionsforschung werden darüber hinaus spezifische aus der Ausgliederung der Erledigung öffentlicher Aufgaben resultierende Korruptionsrisiken genauer beleuchtet. Hieraus ergeben sich zusätzliche Aspekte für die Korruptionsbekämpfung. Die von TI untersuchten spezifischen Korruptionsrisiken im Wassersektor sind zu unterscheiden von den darüber hinausgehenden Zielen und der bestmöglichen Organisation einer nachhaltig organisierten Wasserwirtschaft, zu denen TI sich nicht wertend äußert.

Es gibt allerdings Verbindungen zur Korruptionsprävention entlang des Zusammenhangs von fehlender Transparenz, Monopolisierung und Nichtöffentlichkeit – Risiken, die die Frage nach der „guten Unternehmensführung“ in jeder Rechtsform und bei allen Eigentümern stellen.

Gabriele C. Klug
Berlin, im September 2008