

WASSER IN FREIBÜRGERHAND

Zum Stuttgarter Bürgerbegehren für eine Rekommunalisierung der Trinkwasserversorgung

I.

Von außen betrachtet ist es ein bemerkenswerter Vorgang, dass in einer westdeutschen Großstadt die vollständige Rekommunalisierung der Trinkwasserversorgung in einem Bürgerbegehren auf der Tagesordnung steht. Bemerkenswert ist auch, dass Signale aus den Ratsfraktionen, die 2002 den Verkauf der kommunalen Trinkwasserversorgung an EnBW maßgeblich betrieben haben, kommen, die Rekommunalisierung zu befördern. – So außergewöhnlich es für Außenstehende ist, vielleicht kommt es nicht von ungefähr, dass dieser Vorgang in der Landeshauptstadt Baden-Württembergs, in Stuttgart stattfindet. In anderen westdeutschen Großstädten täten die Medien gut daran, die Vorgänge um das Bürgerbegehren gründlich zu beobachten und einer breiten Öffentlichkeit transparent zu machen.

II.

In den Rechts-, Sozial- und Wirtschaftswissenschaften gibt es eine gute Tradition, die nach Baden-Württemberg zeigt, dort nach Freiburg i. Br. und nach Heidelberg, Stätten der Wissenschaften, in denen aus guten Gründen der Monopolwirtschaft der Kampf angesagt wurde. In Freiburg sind es Walter Eucken und seine Weggefährten Franz Böhm sowie Hans Großmann-Doerth gewesen, die erfahrungsgestützt wirtschaftlichen Monopolen den Kampf angesagt haben. In einen Thesenpapier aus dem Jahre 1947, in dem Walter Eucken Anforderungen an ein Gesetz zur Monopolauflösung formuliert, lautet es:

»Vermeidbare wirtschaftliche Machtgebilde sind zu verhindern, zu zerstören oder zu schwächen.

Es sind also nicht die sogenannten Mißstände wirtschaftlicher Macht zu bekämpfen, sondern wirtschaftliche Macht selbst. Gerechtfertigt ist wirtschaftliche Macht nur dort, wo sie zur Aufrechterhaltung einer sinnvollen Wettbewerbsordnung notwendig ist (z.B. Zentralnotenbank).«¹

An anderer Stelle umreißt Eucken 1947 den nach dem Weltkrieg eingetretenen Status:

»Die Entwicklung zu großen Konzernen und Kartellbildungen, die bereits 1933 eine Bedrohung darstellte, hat unter dem nationalsozialistischen Regime beträchtlich an Tempo gewonnen und ist durch jüngste Ereignisse noch verstärkt worden. Das gilt nicht nur für die sowjetische Zone, in der die Industrie in Trusts und Kombinatens organisiert wird, sondern auch für die britische Zone, in der aufgrund staatlichen Zwangs in den Bereichen Kohle und Stahl noch größere Konzerne entstanden sind.«²

Die "Privatisierung" der kommunalen Wasserversorgung zu Gunsten der EnBW mutet an, als habe sich Stuttgart den Verhältnissen in der britischen Zone, so, wie sie bald nach der

¹ So wiederabgedruckt in: Walter Eucken; Wirtschaftsmacht und Wirtschaftsordnung, herausgegeben vom Walter-Eucken-Archiv; Münster – Hamburg – London 2001, hier zitiert S. 85.

² Walter Eucken, Wirtschaftsmacht ... aaO. S. 79.

Konstituierung der Bundesrepublik in den einschlägigen Bundesländern als Verlängerung der Politik der Briten fortgeführt wurde, angepasst.

Angesichts der Tatsache, dass sich Baden-Württemberg über die Jahre des Bestehens der Bundesrepublik eine ausgesprochen breit und weit gefächerte Wirtschaftsstruktur mit starken mittelständischen Strukturen erhalten hat, ist der Vorgang der jetzt rückgängig zu machenden "Privatisierung" merkwürdig. Man darf ohne zu übertreiben sagen, dass die im Vergleich zu den meisten Bundesländern gegebenen Stärken und relative Krisensicherheit Baden-Württembergs einen wichtigen Grund in der weit gefächerten Differenzierung seiner Wirtschaftsstruktur hat.

Der Einwand nun könnte sein, dass in der kommunalen Wasserversorgung gleichfalls ein Monopol vorgelegen habe. Das ist richtig. Und ganz so krude sind die Vorstellungen Euckens auch nie gewesen; so bemerkt er:

»Unvermeidbare wirtschaftliche Machtkörper – unvermeidbar z.B. aus technischen Gründen – sind straffer Staatsaufsicht zu unterwerfen. Die Staatsaufsicht hat die Aufgabe, alle wirtschaftlichen Machtkörper zu einem Verhalten zu veranlassen, daß im Falle vollständiger Konkurrenz zu erwarten wäre. Auch staatliche Machtkörper (...) sind der Monopolaufsicht zu unterwerfen.«

Für Wasserwirtschaft gilt, dass sie Infrastrukturleistung ist, weil sie, so die Annahme der Infrastrukturforschung in den 1960er Jahren, technisch unteilbar ist.³ – Infrastruktur meint »die wachstums-, integrations- und versorgungsnotwendigen Basisfunktionen einer Gesamtwirtschaft«. ⁴ Bei der Prioritätsbestimmung von Infrastrukturleistungen erreicht die Wasserwirtschaft in aller Regel den höchsten Stellenwert unter allen als Basisfunktionen definierten Bereichen, im Fall der in Fußnote 5 angegebenen Quelle mit 11 von 11 Merkmalen. Hinsichtlich der Netze und ihrer Unterhaltung hat sich bisher die von der Infrastrukturtheorie entwickelte Auffassung durchgesetzt, dass sie, weil sie u.a. unteilbar sind – (Economies of scale) –, in "eine Hand" gehören.⁵ In Bezug auf die von Eucken entwickelte Position wird mit der Infrastrukturtheorie eine spezifiziert einengende Rechtfertigung staatlicher Investitionsinterventionen und staatlicher Kontrolleingriffe vollzogen; zumindest bestand bei den Grundlagenforschern kein Verlangen danach, dem Staat mittels Infrastrukturpolitik eine Hintertür zu öffnen, durch die er unbemerkt als Gestalter monopolistischer oder monopolgleicher wirtschaftlicher Machtkörper in die Gesellschaft würde Einzug halten können.

Das von Eucken an die Staatsaufsicht gerichtete Kriterium, »alle wirtschaftlichen Machtkörper zu einem Verhalten zu veranlassen, daß im Falle vollständiger Konkurrenz zu erwarten wäre«, ist gewiss eine schwierig Aufgabe der Bewältigung von Legitimationsproblemen, die auftreten können. Eine einfache Verlagerung der Sachaufgabe an einen Dritten kann nicht die Lösung sein. – Wasserwirtschaft ist nach Quellenlage mit dem Aufkommen der Neuzeit i.d.R. a)

³ Stellvertretend: Reimut Jochimsen; Theorie der Infrastruktur S. 114 ff; Tübingen 1966.

⁴ Gustafsson & Jochimsen; Infrastruktur in: Handwörterbuch für Raumforschung und Raumordnung Band 2 Sp. 1338 ff; Hannover 1970.

⁵ Dazu auch: Udo Ernst Simonis (Hrsg.); Infrastruktur; Köln 1977; wo Wasserwirtschaft als Infrastrukturausstattung begründet wird: Jacques Stohler; Zur rationalen Planung von Infrastruktur S. 21 f; die gleiche Priorität erhält seinerzeit nur noch Verkehrsinfrastruktur.

entweder kommunale oder b) genossenschaftsrechtlich geregelte soziale Aufgabe gewesen.⁶ Das zu vertiefen ist hier nicht der Platz. Man darf aber die These wagen, dass entsprechende Problembewältigungslösungen Legitimität behalten haben, auch und insbesondere in einer marktwirtschaftlich konstituierten Gesellschaft.

III.

In Monopolen erfolgt eine unzureichende Zuordnung von Kosten, so Euckens Ergebnis der Auswertung einer großen Zahl von Einzelforschungen.⁷ Dabei haben sich die seinerzeit zur Verfügung stehenden Einzelforschungen weitestgehend auf das sachlich und fachlich abgegrenzte Einzelmonopol bezogen. Schwerwiegender und in der Konsequenz der Kontrolle kaum lösbar wird das Monopol, das in diversifizierten Produktpaletten Monopole unterhält. Hier kommt hinzu, dass es monopolintern Kosten von Sparte zu Sparte verschieben kann, also intern die eine Sparte mit Erträgen aus anderen Sparten zu subventionieren in der Lage ist. Die Tatsache, dass Energieversorgungsoligopolisten, -teilmonopolisten und/oder -monopolisten der Gas- und Strombranchen seit den 1990er Jahren in den Bereichen Abwasserwirtschaft, Abfallentsorgung und Wasserwirtschaft diversifizieren, kommt demnach nicht von ungefähr.

Für die Konsumenten erhöht sich so auf jeden Fall das Risiko, keinen an den Erfordernissen der Kosten des jeweiligen Produktes ausgerichteten Preis mehr zu bezahlen. Dass dieses so sein kann, macht die Auseinandersetzung der Stromnetzübernahme der EWS in den späten 1990er Jahren in Schönau deutlich. In dem Fall ist nach einem Bürgerbegehren das seinerzeit zuständige Energieversorgungsunternehmen (EVU), das inzwischen Teil der EnBW ist, mit gewaltigen und überzogenen Forderungen wider bürgerschaftlich-kooperatives Engagement zu Felde gezogen. Es ist mit rd. 8,7 Mio. DM als Forderung ins Rennen gegangen. EWS hat unter Vorbehalt rd. 5,7 Mio. DM gezahlt; nach einer Rechtsauseinandersetzung haben sich die Streitparteien auf eine Rückerstattung von rd. 2,3 Mio. DM geeinigt, so dass ein Kaufpreis von 3,4 Mio. DM verblieben ist.⁸ Die Publikation macht deutlich, dass das betreffende EVU nicht einmal Kenntnisse über den echten tatsächlichen Bestand seines Stromnetzes und dessen Größe hatte.

Bleiben wir bei den Anforderungen Euckens in seiner an die Ordnungspolitik adressierten These, »Vermeidbare wirtschaftliche Machtgebilde sind zu verhindern, zu zerstören oder zu schwächen. Es sind also nicht die sogenannten Mißstände wirtschaftlicher Macht zu bekämpfen, sondern wirtschaftliche Macht selbst«, stellt. Die Formulierung dieser Voraussetzungen ist für das Denken nach 1945 prägend gewesen.⁹ Dieses Denken steht vor dem Grundgesetz, ja sogar

⁶ Eine Quelle, die dieses systematisch untersucht, ist hier nicht bekannt. Aus einzelnen Stadtgeschichtsschreibungen haben wir in Erinnerung, dass die Trinkwasserversorgung von Städten gelegentlich auch von Stiftern (also im Stiftungsvermögen) geregelt worden ist.

⁷ Walter Eucken; Grundsätze der Wirtschaftspolitik, dort an mehreren Stellen, hier instruktiv S. 33 ff; posthum erstmals veröffentlicht 1950, hier gewählte Ausgabe Tübingen 1990.

⁸ Alle Angaben: Bernward Janzing; Störfall mit Charme –, S. 63 ff und S. 71; Vöhrenbach 2008.

⁹ Die Freiburger Schule gibt dazu nur einen Anhaltspunkt. Man findet es auch im Heidelberger Umkreis von Alfred Weber und/oder von Alexander Rüstow. Die Freiburger Schule hat die

noch vor der Konstituierung der Menschenrechtscharta der Vereinten Nationen. Insoweit darf, ohne hier dafür den Beweis antreten zu müssen, angenommen werden, dass es Eingang in das Grundgesetz genommen hat.

Nun weiß man heute ganz unabhängig von nur nüchternen Zahlenbetrachtungen erfahrungsgestützt, dass sich in die mit der Energieversorgung, der Abfallwirtschaft und sonstigen infrastrukturellen Ver- und Entsorgungsaufgaben befassten wirtschaftlichen Machtkörper Modalitäten der Geschäftspolitik eingeschlichen haben, die nicht mehr nur grenzwertig sind. Der WDR 2 bspw. berichtete am 12.01.09, dass vor dem Amtsgericht in Gummersbach

»der Prozess gegen 14 Kommunalpolitiker begonnen [hat]. Sie sind im Rahmen der "Lustreisen"-Affäre in der Gasbranche angeklagt«. – Im Weiteren lautete es:

»Als den Ermittlern der Kölner Staatsanwaltschaft (...) auffiel, dass die Energiekonzerne Ruhrgas und Thyssengas Kommunalpolitiker zu Reisen eingeladen hatten, leiteten sie landesweit 150 Verfahren mit mehr als 1.000 Beschuldigten ein. Sie alle sollen an den Fahrten kommunaler Energieversorger teilgenommen haben. Im Gegenzug für die Übernahme der Kosten sollen sie sich dafür eingesetzt haben, dass Ruhr- und Thyssengas besonders langfristige und lukrative Lieferverträge bekamen«.

Für solche Verhaltensweisen hat die Kriminologie inzwischen den Begriff der »strukturellen Korruption« eingeführt.¹⁰ Nach allen bisherigen Befunden darf bezweifelt werden, dass solche strukturelle Korruption mit Mitteln des Strafrechts wirkungsvoll bekämpft werden kann; sie gehört allem Anschein nach seit alters her zu wirtschaftlichen und politischen Machtkörpern. Ihre Beseitigung, mindestens aber ihre Reduktion auf Gelegenheitskorruption kann wohl nur bewältigt werden, indem es zu einem grundlegenden Wandel des Ordnungssystems kommt.

Die tatsächlichen Befunde müssen die ordnungspolitischen Ansinnen wieder in den Mittelpunkt der Betrachtungen rücken, wie sie von der Freiburger Schule aber auch aus anderen Wissenschaftseinrichtungen gelehrt wurden. Wenn »wirtschaftliche Machtgebilde (...) zu zerstören oder zu schwächen (...)« sind, ergeben sich daraus notwendigerweise Fragen danach, wie das geschehen kann.

Heute wird selbstverständlich davon ausgegangen, dass die Übernahme von Leitungssystemen, Netzen pp. durch Bürger und/oder Kommunen entschädigungspflichtige Handlungen sind. An dieser Annahme hängen mehrere Machtprobleme; zwei davon sind:

- a. die Kosten, die bei der Übertragung als Bewältigungsproblem bei den bürgerschaftlich-kooperativen Netzübernehmern anfallen, indem sie an die Endverbraucher weitergegeben werden müssen

Mindestanforderungen für eine machthindernde Ordnungspolitik aber wohl am weitesten betrieben.

¹⁰ Siehe: Bundesministerium des Inneren zusammen mit Bundesministerium der Justiz; Zweiter periodischer Sicherheitsbericht, S.256 ff und S. 477 ff; Berlin 2006.

b. die Erträge, die bei den EVU's wirksam werden und die folgerichtig i.S. ihrer Marktmonopolstellung weiterverwertet werden können, so dass sie bemüht sein müssen, sie andernorts wirksam investieren zu können.

Im Idealfall bürgerschaftlicher Netzübernahmen könnten die EVU's Verkaufserlöse nicht mehr im volkswirtschaftlichen Raum der Bundesrepublik oder gar der EU investieren, sondern müssten damit außerhalb tätig werden. Wahrscheinlicher indes sind variantenreiche etwas anders gelagerte Vorgehensweisen, wie sie im Zusammenhang mit dem Kohlebergbau in NRW zu beobachten waren und sind. Die mit Monopolprivilegien versehenen Konzerne werden, wie in der Vergangenheit bereits geschehen, ihre Angebots- und Produktpalette diversifizieren und so ggf. als kapitalstarke Wettbewerber regional Verdrängungswettbewerbe entfachen. Damit entstehen quasi Machtfolgeprobleme, die, wenn es mit um die Zerstörung wirtschaftlicher Machtkörper i.S. Euckens geht, zu vermeiden sind. Dafür ein Beispiel, das solche Vorgänge plastisch macht:

Vor einigen Jahrzehnten gab es noch etliche Zechen im Ruhrgebiet sowie im Saargebiet und im Wurmrevier nördlich von Aachen. Diese sind wohl nach dem II. Weltkriege als regionale Kartelle fortgeführt worden. Inzwischen sind die Zechen, soweit noch in Betrieb, alle unter der Ruhrkohlen AG – RAG – zusammengefasst. Das nördlich Aachen gelegene Kartell hat unter der Bezeichnung Eschweiler Bergwerksverein – EBV – gewirkt. Der EBV hat eine angeschlossenen Norbert-Metz Immobilien GmbH unterhalten, die über eine "Strukturanpassungssubvention" des Landes NRW in Höhe von rd. 500 Mio. DM Anfang der 1990er Jahre den regionalen Markt der Immobilien-Developer hat aufrollen können. Mit in dem Geschäft saß und sitzt die (öffentlich-rechtliche) regionale Sparkasse, die übrigens mit Anteilseigner der WestLB ist. Wer heute übers Land fährt und Bauschilder nach den Erschließungsträgern hin durchliest, wird immer wieder die Kombination "Norbert-Metz Immobilien GmbH" in Verbindung mit "S-igb" (Sparkassen-Immobilien-Gesellschaft) finden. – Der EBV, mithin die Norbert-Metz Immobilien GmbH, ist inzwischen 100%-ige Tochter der RAG. – Der Verbund "Norbert-Metz Immobilien GmbH" in Verbindung mit "S-igb" ist offensichtlich als Verdrängungs- und/oder als Verhinderungswettbewerber tätig und das kraft staatlicher Finanzierung!

Demgegenüber ein anderer geschichtlicher Ablauf. Die einzelnen Kartelle der Kohle- und Stahlindustrie haben frühzeitig nach dem II. Weltkrieg damit begonnen, über **staatliche** Wohnungsbauförderung riesige Bestände "sozialen Wohnungsbaus" aufzubauen. Diese Bestände wurden im Laufe der letzten Jahre vielfach veräußert, um damit andere Geschäftstätigkeiten der Monopole zu finanzieren, ja: um die Monopolisierung selbst zu fördern.

IV.

Ginge es nach der bereits in den 1930er Jahren in den wichtigsten Grundzügen auf empirischen Befunden basierend fertig gestellten Kritik der Freiburger Schule, dann dürfte der Marktmacht etablierende oligopolistische, teilmonopolistische und z.T. monopolistische Zustand der Energiewirtschaft in Deutschland nicht existieren, ebenso wenig die inzwischen umfangreiche Einverleibung der Abfall-, Abwasser- und Wasserwirtschaft in diese Machtkörper.

Hier ist schwerlich ausführlich zu analysieren, wie die Sachverhalte im Einzelnen in Stuttgart liegen. Wenn das Problem wirtschaftlicher Machtkörper einer Lösung zugeführt werden soll, bedarf es der Klärung der unter a. und b. angesprochenen Fragenkomplexe.

Dazu seien drei Thesen in den Raum gestellt:

1. Kommunale Netze und Leitungssysteme sind gebührenfinanzierte Sachgüter des Sozialkapitalstocks der lokalen Gesellschaft; als solche sind sie nicht frei veräußerungsfähig.
2. Soweit solche Sachgüter aus dem Sozialkapitalstock veräußert werden, können sie bei dem Konzern, Kartell, Trust usw., der sie erwirbt, nicht in das Konzernvermögen eingegliedert werden, sondern bleiben unselbständiges Treuhandvermögen, das gesonderten Bewirtschaftungsregeln zu unterwerfen ist.
3. Soweit in Oligopolen, Teilmonopolen und Monopolen der Infrastrukturwirtschaft nach 1945 Vermögensbestände angehäuft worden sind, sind diese durch Aussperrung der Konsumenten von Wahlalternativen entstanden; hier gilt Euckens Feststellung des Zwangssparens. Ferner sind alternative Anbieter ausgesperrt gewesen. Da nun seit jüngster Zeit der Gesetzgeber beweist, dass solche Aussperrungen zur Sicherung von Infrastruktureinrichtungen überhaupt nicht nötig sind, stellt sich der über Jahrzehnte erfolgte Vollzug der Aussperrung alternativer Anbieter sowie die Unterbindung der Wahlfreiheit von Konsumenten als faktische enteignende Handlung dar. Die Gegenstände des Kapitalstockes bei Teiloligopolen, Oligopolen und Monopolen, sind durch Zwangssparen der Konsumenten entstanden, auf das diese Ansprüche erheben können.

V.

Der Fall der EWS in Schönau hat seit nun gut 10 Jahren bewiesen, dass kooperierende Bürger in der Lage sind, ihre Energieversorgung störungsfrei in die eigenen, freibürgerlichen Hände zu nehmen oder sich geeignete Partner dazu auszusuchen bzw. aufzubauen.

Was in Schönau möglich gewesen ist, kann auch in Stuttgart möglich sein.

Zum Schluss: Ein anderer, der vor Walter Eucken und der Freiburger Schule an der Wiege der sozialen Marktwirtschaft gestanden hat, ist Franz Oppenheimer gewesen. Dieser hat in seiner 1912 erstmals erschienenen Staatskritik dargelegt:

»So lange nicht ein communis consensus über Ursprung und Wesen [...] des “Staates” im soziologischen Sinne erzielt ist, wird es vergebens sein, für diese vorgeschrittensten Gemeinwesen einen neuen Namen durchsetzen zu wollen. [...] Bezeichnen wir sie in dieser Betrachtung, um für einen neuen Begriff einen Handgriff zu haben, (vorläufig) als „Freibürgerschaften“.

(Die Betrachtung) mag uns [...] in kurzem Blitzlichte den Weg erleuchten, den der “Staat” im Leidensgange der Menschheit zurückgelegt hat, und auf dem wir ihm jetzt folgen werden: vom primitiven Eroberungsstaat durch tausend Übergänge zur Freibürgerschaft«. ¹¹

¹¹ Franz Oppenheimer; Der Staat, S 10 f, Frankfurt/M 1912. Erschienen in den von Martin Buber herausgegebenen sozialpsychologischen Monographien.

In diesem Sinne wählen wir das Motto: – **Wasser in Freibürgerhand** – und wünschen dem Stuttgarter Bürgerbegehren zum Gedenken an **60 Jahre Grundgesetz** durchschlagenden Erfolg!

Ulrich Jochimsen, Flensburg und Bernhard Maron, Klaus Novy Institut -*KNI*-, Köln, 14.05.09 1