

Fragmentierung und die Frage nach der optimalen Organisationsform im Wassersektor¹

Der Wasserversorgungs- und Abwasserentsorgungssektor in Europa befindet sich im Wandel, die weitere Entwicklung wird kontrovers diskutiert. Die Standpunkte reichen dabei von der Stärkung der Gemeinden bzw. Gemeindebetriebe im Sinne der öffentlichen Daseinsvorsorge bis hin zu einer stärkeren Liberalisierung (Ausschreibungswettbewerb, Privatisierung oder Einbindung der Privatwirtschaft im Rahmen von Public Private Partnerships). Eine einheitliche Sichtweise über optimale Strukturen und Organisationsformen ist nicht in Sicht, aber aufgrund der unterschiedlichen Ausgangslage in einzelnen Ländern auch schwer möglich.



Alexander Linke

Während die westeuropäischen Länder auf eine kontinuierliche und stabile Entwicklung im Wassersektor zurückblicken, haben die neuen europäischen

Mitgliedländer Zentral- und Osteuropas seit dem Fall des Kommunismus eine turbulente und dynamische politische, wirtschaftliche und soziale Entwicklung hinter sich. Ein wesentliches Element war dabei die Dezentralisierung öffentlicher Dienstleistungen von der staatlichen Ebene auf die Gemeindeebene und damit einhergehend eine Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung. Diese Dezentralisierung hat aber in vielen Fällen zu einer starken Fragmentierung kommunaler Dienstleistungen geführt, ein Phänomen welches in vielen Ländern beobachtbar ist. Die Abbildung (Seite 21) stellt die Wirkungskette dar, welche aus einer Dezentralisierung von öffentlichen Aufgaben auf eine Vielzahl kleinerer Gemeinden folgt sowie die Möglichkeiten, die einer Fragmentierung entgegenzuwirken.

Während die westeuropäischen Länder in den vergangenen Jahrzehnten große Summen in den Ausbau der Wasserver- und Abwasserentsorgungsinfrastruktur investiert haben, müssen die neuen EU-Mitgliedländer in relativ kurzer Zeit diese Investitionen nachholen. Das stellt natürlich die verantwortlichen Städte, Gemeinden und Kommunalbetriebe nicht nur vor große finanzielle, sondern auch vor große organisatorische Herausforderungen.

Reformbemühungen in Osteuropa

Vor diesem Hintergrund hat die [Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung \(OECD\)](#) die Kommunalkredit Public Consulting mit der Erstellung einer Studie beauftragt, welche den Wassersektor in ausgewählten Ländern vergleichend in Hinblick auf Dezentralisierung und Fragmentierung untersucht (die Studie steht unter http://www.publicconsulting.at/uploads/final_report_overfragmentation.pdf zum Download bereit). Die OECD ist im Rahmen der EU-Water Initiative aktiv an den Reformbemühungen im Wassersektor in den Ländern Osteuropas und des Kaukasus interessiert und führt gemeinsam

mit den Regierungen dieser Länder regelmäßig strukturierte Reformdialoge durch.

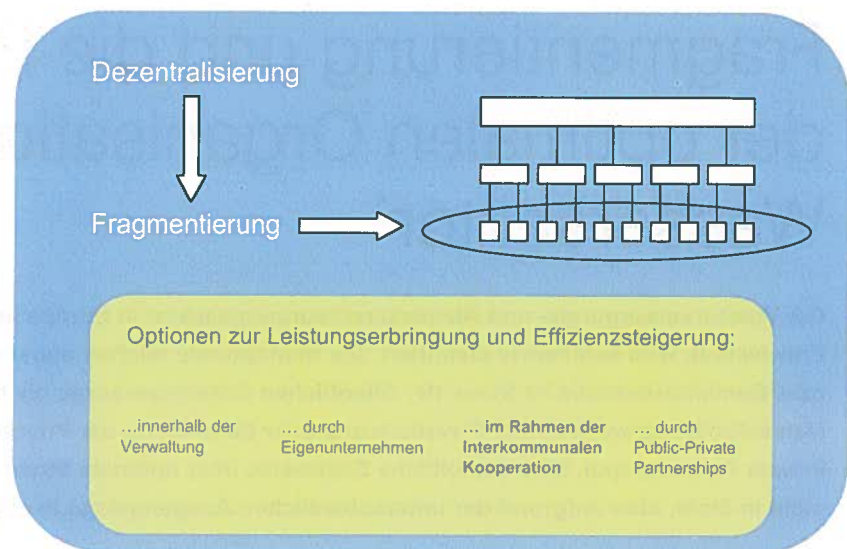
Im Rahmen der Studie wurde das Ausmaß an Fragmentierung im Wassersektor und mögliche Lösungsansätze in westeuropäischen Ländern (Österreich und Frankreich) mit jenen der neuen EU-Mitgliedländer Polen und Rumänien sowie mit der Ukraine verglichen. Die Ergebnisse der Studie haben einerseits große Unterschiede in der Organisationsform des Wassersektors in den untersuchten Ländern aufgezeigt, andererseits aber auch die Schwierigkeit der Ermittlung einer optimalen Betriebsgröße für Wasserver- und Abwasserentsorgungsunternehmen. Die Haupteinflussfaktoren für die Beurteilung der optimalen Größe und Struktur von Versorgungsbetrieben sind die lokalen topografischen und geologischen Gegebenheiten, die Bevölkerungsverteilung und -dichte, die politischen und administrativen Strukturen sowie das Nachfrageverhalten der KundInnen.

¹ Im vorliegenden Beitrag handelt es sich ausschließlich um die Meinung des Autors.

Ein Blick auf die unterschiedliche Bevölkerungsdichte auf Gemeindeebene in den untersuchten Ländern zeigt sofort große Unterschiede auf: Die kleinste durchschnittliche Einwohnerzahl haben Frankreich (1.728 EW) und Österreich (3.272 EW), Rumänien liegt mit 6.807 EW im Mittelfeld, gefolgt von Polen mit 15.375 EW. Die Ukraine sticht hier besonders hervor, hier liegt die durchschnittliche Gemeindegröße aufgrund der starken Urbanisierung bei 94.285 EW.

Individuelle Lösungen

Je kleiner die durchschnittliche Einwohnerzahl von Gemeinden, desto problematischer wird eine eigenständige Leistungserbringung in der Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung, da hierfür ein Mindestmaß an Managementkapazität erforderlich ist, um einen dauerhaften Betrieb aufrechterhalten zu können. Die Größe von Ver- und Entsorgungsbetrieben hat auch einen großen Einfluss auf die Kostenstruktur, jedoch ist sich Forschung und Praxis uneins ob des Ausmaßes an möglicher Kostendegression durch größere Einheiten (economies of scale). Die Weltbank hat im Jahr 2005 in einem Diskussionsbeitrag zur Frage der optimalen Betriebsgröße festgestellt, dass v.a. Kommunalbetriebe, die weniger als 125.000 EW versorgen, das Potenzial für positive Skalenerträge aufweisen.² Dabei zeigt die Erfahrung in Österreich, dass auch eine fragmentierte und kleinteilige Wasserwirtschaft zu positiven Ergebnissen, wie einer sehr guten Wasserqualität, führen kann.³ Es kann also keineswegs um eine Umkehr der Dezentralisierung gehen, sondern vielmehr um individuelle Maßnahmen und Lösungen, um die Effizienz der Leistungserbringung weiter zu stärken.



Quelle: Alexander Linke

Die Studie der Kommunalkredit Public Consulting hat v.a. zwei mögliche Optionen näher beleuchtet: interkommunale Kooperationen und die Regionalisierung von Versorgungsunternehmen. Dabei kann sowohl in Österreich als auch in Frankreich auf eine lange Tradition in der interkommunalen Kooperation, speziell im Wassersektor, zurückgeblieben werden. Während in Österreich interkommunale Kooperation v.a. in der Abwasserentsorgung zu beobachten ist (51% aller EW werden hier durch Gemeindeverbände entsorgt), ist diese Organisationsform in Frankreich v.a. in der Trinkwasserversorgung verbreitet. Die bisherige Erfahrung hat auch gezeigt, dass interkommunale Kooperationen einen Anreiz benötigen, um tatsächlich genutzt zu werden. In Frankreich dürfen beispielsweise Gemeindeverbände in der Form von *communautés urbaines* und *communautés d'agglomération* zur Refinanzierung eine eigene Steuer einheben, in Österreich hingegen wurden Gemeindeverbände in der Wasserwirtschaft bis zum Jahr 1993 mit einem höheren Fördersatz belohnt.

Einen anderen Weg ist Rumänien gegangen. Hier wurde teilweise die Dezentralisierung rückgängig gemacht, indem regionale Wasserversorgungs- und Abwasserentsorgungsbetriebe gegründet wurden. Ein Grund dafür war das Ziel, hierdurch die notwendigen Investitionsprojekte zu bündeln, um damit effizienter EU-Mittel aus den Strukturfonds und dem Kohäsionsfonds beantragen zu können.

Optimierung von Gemeinkosten

Ein aktueller Blick nach Deutschland zeigt, wie kontrovers dort die Frage nach der Organisation und Effizienz im Wassersektor öffentlich diskutiert wird. Hier hat im Juli 2010 die Monopolkommission in ihrem Hauptgutachten⁴ die deutsche Trinkwasser-

² Vgl. dazu: The World Bank Group: Optimal Site for Utilities? Public Policy for the Private Sector (=Note No. 283). Washington 2005.

³ Biwald, Peter; Hödl Markus; Mairer, Alexander: Kommunale Infrastrukturbetriebe erfolgreich führen: Grundlagen – Beispiele – Perspektiven (=Öffentliches Management und Finanzwirtschaft, Bd. 11). Wien, Graz 2009.

⁴ Vgl. dazu: Monopolkommission: Mehr Wettbewerb, Weniger Ausnahmen. Achtzehntes Hauptgutachten der Monopolkommission gemäß § 44 Abs. 1 Satz 1 GWB – 2008/2009. Bonn 2009.

versorgung vor dem Hintergrund der Wettbewerbspolitik kritisch analysiert und in einer bemerkenswerten Schärfe als zu fragmentiert und ineffizient bezeichnet. Hierbei wird das Argument vorgebracht, dass aufgrund der Charakteristik der Trinkwasserwirtschaft als natürliches Monopol kein Wettbewerbsdruck herrscht und es deshalb wenig Anreize für die Betreiber gibt, effizienter zu wirtschaften. Der Appell lautet: größere Versorgungseinheiten zu etablieren, um Größenvorteile in Form von niedrigeren Gemeinkosten zu nutzen, womit auch die Wassertarife gesenkt werden könnten. Es wird also nicht explizit die Zusammenlegung von Wasserversorgungsnetzen, sondern vielmehr eine Optimierung von administrativen Betriebsgemeinkosten durch größere Einheiten gefordert.

Die Analyse der Monopolkommission fordert aber weiters auch eine verschärfte kartellrechtliche Überprüfung von Wassertarifen und die Einführung einer bundesweit einheitlichen Tarifregulierung. Während ein Wasserregulator noch Zukunftsmusik bleibt, ist aber mittlerweile eine stärkere kartellrechtliche Überprüfung von Wassertarifen in Deutschland Realität. In einem viel beachteten Beschluss des deutschen Bundesgerichtshofes vom 2. Februar 2010 wurde die Entscheidung einer Landeskartellbehörde bestätigt, welche einem privaten Konzessionär per Verfügung untersagt hat, die Wassertarife über einem bestimmten Wert zu erhöhen. Dabei war und ist diese Entscheidung nicht unumstritten, da die Landeskartellbehörde einen Kostenvergleich mit „vergleichbaren“ Versorgungsunternehmen vorgenommen hat, und dabei zu dem Schluss gekommen ist, dass die Wassertarife des betroffenen Konzessionärs um

durchschnittlich 30% höher waren als jene der Vergleichsunternehmen.

Die Diskussion über „gleichartige“ Versorgungsunternehmen und welche Kriterien hierbei zu berücksichtigen sind, wird wohl in Zukunft weiter kontrovers diskutiert werden. Tatsache ist aber, dass dieses Urteil die Beweislast für die individuelle Kostenstruktur auf den Versorger verteilt hat. Insofern hat dieses Urteil die Rechtsunsicherheit über die angemessene Höhe von Wassertarifen erhöht und somit ein neues Kapitel in der deutschen Wasserwirtschaft eingeleitet.

Interkommunale Kooperation

Diese Diskussion wird sicher über kurz oder lang auch in Österreich geführt werden und somit dort anschließen, wo seinerzeit die PWC-Studie zur Siedlungswasserwirtschaft⁵ angestoßen hat. Anders als damals wird aber in Zukunft weniger die Forderung nach mehr Public Private Partnerships im Zentrum stehen, als vielmehr eine stärkere Nutzung des Instruments der interkommunalen Kooperation sowie eine einheitlichere Gebührenmethodologie, welche es erlauben, durch gemeinsame Betriebsführung und Administration, unterstützt durch selektives Outsourcing bestimmter Aufgaben (z.B. Rechnungsstellung, Messwesen), die Betriebsführungskosten weiter zu optimieren, gleichzeitig aber die Verantwortung und das Eigentum in der öffentlichen Hand beizubehalten.

Auch der österreichische Rechnungshof fordert in seinen Vorschlägen zur Verwaltungsreform und zum Bürokratieabbau aus dem Jahr 2009 den verstärkten Zusammenschluss zu Abwasserverbänden. Allerdings wird interkommunale Kooperation alleine

in Zukunft nicht ausreichen, um den zunehmenden Druck in Richtung mehr Effizienz und Transparenz in der Siedlungswasserwirtschaft standzuhalten. Denn Gemeindekooperationen sind kein Allheilmittel und es darf auch nicht der Umkehrschluss gezogen werden, dass aus größeren Einheiten automatisch Kosten- und Effizienzvorteile gegenüber kleineren Einheiten erzielt werden können. So mangelt es zwar in Praxis und Forschung nicht an allgemeinen Handlungsanleitungen und individuellen Erfolgsbeispielen für interkommunale Kooperationen, aber eine breite empirische Erfahrungs- und Datenbasis für „economies of scale“ bei Gemeindekooperationen ist noch nicht vorhanden und wird weiterhin kontrovers diskutiert, nicht nur in Österreich, auch auf europäischer Ebene (hier lohnt auch ein Blick auf die zahlreichen Publikationen des Europarates⁶).

Klarheit & Transparenz

Es wird notwendig sein, über eine einheitliche Gebührenordnung und -regulierung nachzudenken, welche klare Rahmenbedingungen für zulässige Kosten sowie eine einheitliche Methodologie zur Kalkulation von Wasser- und Abwassergebühren vorgibt. Nur so können in Zukunft Klarheit und Transparenz sowohl für Betreiber als auch für VerbraucherInnen geschaffen werden.

Ein erster Schritt in Richtung Kostentransparenz wurde bereits mit dem

⁵ Vgl. dazu: PricewaterhouseCoopers: Optimierung der kommunalen Wasserver- und Abwasserentsorgung im Rahmen einer nachhaltigen Wasserpolitik. Wien 2001.

⁶ Vgl. dazu: Europarat, European Committee on Local and Regional Democracy: Economies of scale resulting from increasing the size of local authorities: what evidence? November 2009.

Leitfaden „Kosten- und Leistungsrechnung in der Siedlungswasserwirtschaft“⁷ gemacht, an welchem die Kommunalkredit Public Consulting maßgeblich mitgewirkt hat. Dieser gibt Gemeinden und Verbänden, welche ihr Rechnungswesen noch auf Basis der Kameralistik führen, ein modernes betriebswirtschaftliches Instrumentarium in die Hand, um ihre Kostentransparenz und Planungssicherheit zu erhöhen. Weiters ist auch wichtig das Instrument des Benchmarking weiterzuführen, welches eine wertvolle Datenbasis und Orientierungshilfe für die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsvergleichen bei Gemeindekooperationen bietet.

Die weitere Entwicklung von Struktur reformen in der Siedlungswasserwirtschaft in Österreich bleibt also spannend, und es bleibt zu hoffen, dass Bund und Länder proaktiv ihren Gestaltungsspielraum, v.a. im Bereich Tarifwesen und Regulation, ausnutzen, um das Qualitätsniveau zu halten, gleichzeitig aber Anreize zu mehr Effizienz zu schaffen.



[Kommentar senden](#)

Mag. Alexander Linke ist stellvertretender Leiter der Abteilung für Internationales Consulting bei der Kommunalkredit Public Consulting GmbH (KPC)

⁷ Vgl. dazu: Heiss, Raimund; Pilz, Dietmar: Kosten- und Leistungsrechnung der Siedlungswasserwirtschaft. Arbeitsbehelf zur Ermittlung und Zuordnung der Kosten in der Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung für Gemeinden und Verbände (=RFG Schriftenreihe 2005, 2). Wien 2005.

www.eu-guide.at – der Städtekompass zu EU-Fördertöpfen

Ihre Stadt hat innovative Projektideen? Doch wie finanzieren?

EU-Förderungen als eine Möglichkeit gibt es auch für Ihre Stadt!

Die notwendige Hilfestellung bekommen Sie unter www.eu-guide.at, dem neuen elektronischen Wegweiser des Österreichischen Städtebundes.



Die Umsetzung innovativer Projektideen scheitert gerade in Zeiten knappen öffentlicher Budgets oftmals an der Finanzierung. Gerade deshalb wird es zusehends wichtiger über die verschiedenen Fördermöglichkeiten gut informiert zu sein. Insbesondere auf europäischer Ebene gibt es eine Vielzahl von Programmen, die Projekte, Initiativen und Kooperationen in Europa unterstützen. Dabei reicht die Themenpalette von A wie Arbeitsmarkt bis Z wie Zukunft Europas.

Förderdickicht durch EU-Guide gelichtet

Die Vielzahl von EU-Förderprogrammen und die unterschiedlichen Ansprechstellen auf lokaler, Bundes- und EU-Ebene gestalten das Finden jener Fördertöpfe, die für das eigene Projektvorhaben adäquat wären, oftmals schwierig. Zusätzliche Hürden, wie

Antragstellung und grenzüberschreitende Partnersuche, hemmen darüber hinaus die Bereitschaft, EU-Projekte durchzuführen. Der neue, speziell auf die Bedürfnisse der Städte ausgerichtete elektronische Förderwegweiser www.eu-Guide.at versucht das komplexe EU-Fördergeflecht zu entwirren und die gängigen Stolpersteine, von der Projektantragstellung bis zum Projektabschluss, aus dem Weg zu räumen.

www.eu-guide.at wurde im Auftrag des Österreichischen Städtebundes vom KDZ Zentrum für Verwaltungsforschung entwickelt und versteht sich als nutzerfreundliches Werkzeug, das Städte bei der Umsetzung ihrer Projektideen mit Hilfe von EU-Mitteln unterstützen soll. Durch den grenzüberschreitenden Know how-Transfer von EU-Projekten können darüber hinaus bestehende Städtepartnerschaften intensiviert und neue gegründet werden.

Technisch betrachtet, ist der EU-Guide eine Wiki-basierte Online-Datenbank: Inhalte können beliebig erweitert und ausgetauscht werden – auch von den Städten selbst –, wodurch sowohl Aktualität als auch Interaktion gewährleistet sind.