
Kommunale Wasserversorgung auf dem Prüfstand

Chancen und Risiken von Public Private
Partnerships und kommunaler Zusammenarbeit

Einführung

„Deutscher Bundestag [ist] der Auffassung, dass es Modernisierungsbedarf in der deutschen Wasserwirtschaft gibt. Es gibt bedeutendes Potential, um zu mehr Effizienz im Sinne einer optimalen betriebswirtschaftlichen Bereitstellung bester Wasserqualität zu kommen. Diese Potentiale gilt es in einer gemeinsamen Anstrengung von Bund, Ländern, Gemeinden und Wasserwirtschaft auszuschöpfen ohne bewährte Strukturen grundsätzlich in Frage zu stellen.“

Quelle: Deutscher Bundestag (2001): Nachhaltige Wasserwirtschaft

Agenda

- Einführung
- Kommunale Wasserversorgung auf dem Prüfstand
 - Status quo in Deutschland
 - Chancen und Risiken von Public Private Partnerships
 - Neue Ansätze kommunaler Zusammenarbeit
- Fazit

Einführung

- Infrastruktur bezeichnet: „... den Unterbau einer Volkswirtschaft, ohne den jede direkte produktive wirtschaftliche Betätigung [...] unmöglich wäre“ (Knorr 2005)
- Traditionell ist der Staat, i.d.R. seine kommunale Ebene, für die Her- und Bereitstellung von Infrastruktur zuständig
- Dies gilt auch für Wasserinfrastruktur, die
 - von besonderer Bedeutung für die Gesellschaft ist
 - mit einer Reihe von besonderen Merkmalen behaftet ist

Einführung

- Besondere Merkmale der Wasserinfrastruktur:
 - Nicht bestreitbares natürliches Monopol
 - Externe Effekte
 - Eigenschaften meritorischer Güter
 - Polit-ökonomische Besonderheiten
- Marktversagen bzw. Komplikationen im Rahmen der Daseinsvorsorge möglich
- Weder aus ökonomische Sicht noch mit Blick auf die Realität muss und sollte der Staat Infrastruktur bereit- oder herstellen

Kommunale Wasserversorgung – Status quo

- Betroffen ist in Deutschland die kommunale Ebene:
 - als Leistungserbringer
 - im Sinne ihrer ordnungspolitischen Verantwortung und mit Blick auf die kommunale Selbstverwaltung
- Bei der Wasserversorgung besteht eine gesetzliche Pflicht für das Tätigwerden der Kommunen
 - ⇒ Art. 28, Abs. 2 GG
- Welche Organisationsform eine Kommune zur Aufgabenerfüllung im Einzelnen wählt, steht ihr jedoch frei

Kommunale Wasserversorgung – Status quo

- Art. 75 GG: Rahmengesetzgebungspflicht für wasserwirtschaftliche Belange kann dem Bund zugeschrieben werden
- Folge:
 - Wasserhaushaltsgesetz (WHG),
 - die Trinkwasserverordnung (TrinkwV),
 - das Abwasserabgabengesetz (AbwAG)
 - sowie weitere Normen

Kommunale Wasserversorgung – Status quo

- Anschluss- und Benutzungszwang (Landeswassergesetze)
 - ⇒ Deutschland ist flächendeckend zwischen den Wasserversorgungsunternehmen aufgeteilt
 - ⇒ Externe Versorger haben keine Möglichkeit, mit eigenen Leitungen oder mit Durchleitungen in geschlossenen Versorgungsgebieten Leistungen zu erbringen

Kommunale Wasserversorgung – Status quo

- Wesentliche Merkmale des deutschen Wassermarktes
 - Atomisierte Struktur
 - Organisatorische Trennung Wasserver- und Abwasserentsorgung
 - Steuerliche Ungleichbehandlung von Wasserver- und Abwasserentsorgung
 - Keine internationale Wettbewerbsfähigkeit durch hohe Preise für Wasserversorgung
- Für die Betriebe ergibt sich daraus:
 - Hoher zukünftiger Investitions- und Sanierungsbedarf
 - Geringer Tarifgestaltungsfreiraum in Höhe und Struktur

Kommunale Wasserversorgung – Status quo

- Neue Herausforderungen für die Wasserversorgung :
 - Sinkender Wasserverbrauch (Leerkapazitäten etc.)
 - Zunehmende Konzentrationen im Abwasser
 - Steigende Behandlungsvorgaben (in Netz und Anlage)
 - Dazu kommt verändertes Verhalten der Endabnehmer (Inkasso, zunehmende Anforderungen an Marketing, ...)

Public Private Partnerships

- Es handelt sich vielmehr um einen „... nur allgemein gehaltene[n] und wenig strukturierte[n] Sammelbegriff für sehr heterogene, vielschichtige Formen und Kategorien zur Einbindung des privatwirtschaftlichen Sektors in die Finanzierung und/oder Wahrnehmung bisher öffentlicher Aufgabenerfüllung“ (Budäus/Grüb 2007)

Public Private Partnerships

- Es lassen sich eine Reihe verschiedener PPP-Modelle unterscheiden, die in unterschiedlichem Maße Anwendung finden
- Ein geeignetes PPP-Modell beinhaltet
 - die Wahl einer angemessenen Risikoverteilung zwischen den Partnern
 - sowie die Berücksichtigung des gesamten Lebenszyklus des Projektes

Public Private Partnerships - Chancen

- PPP kann die jeweils überlegenen Fähigkeiten eines Partners nutzen
- Dem staatlichen Partner verbleiben stets Kontrollmöglichkeiten sowie ggf. ein *ex ante* Einfluss auf die Tarifgestaltung
- Die Gewährleistungsverantwortung des Staates für die Bereitstellung von Infrastruktur bleibt erhalten, ohne dass er diese selbst bereit- oder gar herstellen muss

Public Private Partnerships

- Analogien zum „Wettbewerb um den Markt“
- Es erfolgt i. d. R. eine Ausschreibung
 - ⇒ den Zuschlag erhält der Bieter, der zu den günstigsten Konditionen anbieten kann
- Erforderliche Vorbedingungen:
 - eine hinreichend große Anzahl von Bietern sowie
 - die Nichtexistenz von Absprachen

Public Private Partnerships - Risiken

- Übergangsprobleme nach Ablauf des PPP-Vertrages möglich
- Informationsasymmetrien zwischen den Partnern, welche zu Hold-up-Problemen führen können und die Transaktionskosten des Einzelprojekts steigern
- Frage nach der Wirtschaftlichkeit der PPP ggü. der Eigenerstellung
- Unterschiede in den rechtlichen Rahmenbedingungen zwischen formell öffentlichen und formell privatrechtlichen Organisationsformen

Public Private Partnerships - Zwischenfazit

- Trotz dieser Einschränkungen stellen PPPs grundsätzlich eine Möglichkeit dar, die Vorteile privater Unternehmen bei der Bereitstellung von Infrastruktur zu nutzen
- Dies gilt insbesondere für Sektoren oder Einzelprojekte, die aufgrund polit-ökonomischer Überlegungen oder ihrer strategischen Bedeutung für eine Vollprivatisierung nicht offen sind

Kommunale Zusammenarbeit

- Schaffung größerer Versorgungsgebiete und größerer Organisationseinheiten
- Unterschiedliche Intensität
- Vielzahl von Kooperationsmöglichkeiten mit unterschiedlicher Rechtsverbindlichkeit:
 - öffentlich-rechtlich
 - private

Kommunale Zusammenarbeit - Chancen

- Die Zusammenfassung gleicher Aufgaben kann aus ökonomischer Sicht erhebliche Synergien beinhalten
- Eine – lokale oder regionale – Zusammenarbeit von Kommunen im Bereich der Wasserversorgung kann diese heben, ohne bei der Nutzung des Wassers dessen lokalen Charakter aufzugeben
- Erhebliche Synergien in den Bereichen:
 - Betriebsführung,
 - Instandhaltung,
 - Wasservorhaltung

Kommunale Zusammenarbeit - Chancen

- Durch einheitliche Betriebsführung verschiedener Wassergewinnungs-, Aufbereitungs- und Verteilanlagen sind Kapazitäten optimierbar und dem ggf. sich ändernden Bedarf anpassbar
- Möglichkeit die Effizienz der Wasserversorgung durch Arbeits- und Kostenteilung zu erhöhen und die Qualität zu steigern
- Sicherstellung der Aufgabenerfüllung
- Administrative Größenvorteile können als Verbund genutzt werden, wo sie anfallen

Kommunale Zusammenarbeit - Risiken

- Problematisch kann an dieser Stelle die Suche nach einem geeigneten Partner sein
- Unterschiedliche Leistungsbereitschaft der beteiligten Kommunen
- Nicht ausreichende Vereinbarungen und Verträge
- Hold-up Probleme sind jedoch nicht zu erwarten

Kommunale Zusammenarbeit - Zwischenfazit

- Keine eindeutige Aussage, dass größere Organisationseinheiten effizienzsteigernd wirken, möglich
- Synergiepotentiale sind vielmehr durch Einzelmaßnahmen realisierbar
- Verbandslösungen sind eine ökonomisch sinnvolle Art der Zusammenarbeit von Kommunen
- Einzelaufgaben, die für eine einzelne Kommune technisch nicht effizient zu leisten sind, werden auf den Verband ausgelagert

Fazit

- Mit der Beteiligung privater Unternehmen im Rahmen von PPPs bietet sich eine grundsätzliche Bereitstellungsalternative
 - In der Praxis finden sich zahlreiche positive wie auch negative Beispiele
- Auch der Zusammenschluss von Kommunen kann als Alternative angesehen werden
- Allerdings sind der gesamte Lebenszyklus & die Projekt-/Transaktionskosten zu berücksichtigen

Fazit

- Praktische Probleme führen jedoch oftmals zu Abweichungen von den modelltheoretisch erwarteten Ergebnissen
- Eine bedeutende Forschungslücke besteht darin, einen Effizienzvergleich verschiedener Alternativen über den gesamten Lebenszyklus der Anlagen hinweg anzustellen; empirische Daten hierzu fehlen bislang weitgehend

Besten Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

*Für Fragen und Diskussion stehe ich gerne zur
Verfügung...*

Public Private Partnerships

1	Bedarfsfeststellung, Finanzierbarkeit, Maßnahmenwirtschaftlichkeit
2	PPP-Eignungstest (qualitativ)
	Vorläufige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung
	Erstellung des konventionellen Vergleichswertes
3	Festlegung Kostenobergrenze für staatl. Budget
	Abschließende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung
4	Projektcontrolling
5	Verwertung

Quelle: In Anlehnung an Littwein 2008: 8.

Public Private Partnerships

Erwerbermodell

Leasingmodell

Vermietungsmodell

Inhabermodell

Contracting-Modell

Konzessionsmodell

Gesellschaftsmodell