

August 2008

Leitfaden

Wasser und Abwasser im ländlichen Raum – privatisieren oder besser nicht?

"Hau weg den Sch....!", wird sich mancher Bürgermeister und manche Gemeindevertretung denken, wenn Wasserleitungen und/oder Kanalisation unübersehbar in die Jahre gekommen sind, die Behörden auf Abhilfe drängen und enorme Kosten auf die sowieso verschuldete Gemeinde zukommen.

Wie soll man den Bürgern erklären, dass die Kosten für Wasser und Abwasser unausweichlich gewaltig steigen werden, wo sowieso schon alles teurer wird? Vorwürfe wie "Zweckentfremdung von Gebühreneinnahmen", "Vogel-Strauß-Politik", "Schlamperei" sind zu hören. Wer wird dafür verantwortlich gemacht werden? Wird man dafür bei den nächsten Kommunalwahlen einen Denkmalsstein bekommen?

Ist eine Privatisierung vielleicht der Ausweg, um Finanzierung und Verantwortlichkeit auf andere Schultern abzuladen?

Ausgangslage

Wasserversorgung und Abwasserentsorgung sind seit vielen Generationen öffentliche Aufgaben, weil nur in dieser Form flächendeckende Versorgung und hygienische Entsorgung (Seuchenbekämpfung) zu leisten waren. Zudem musste dies zu erschwinglichen Preisen geschehen.

Für diese und andere Dienstleistungen zur Grundversorgung der Bevölkerung innerhalb der Gemeinden entstand der Begriff der **Daseinsvorsorge**: alle Bürger haben einen rechtlich gesicherten Anspruch auf eine Mindestversorgung; das heißt, der Staat (auf seinen verschiedenen Ebenen: Gemeinde, Land, Bund) hat als so genannter Gewährleistungsträger dafür gerade zu stehen. Die Dienstleistungen sind zwar kostenpflichtig, und Gemeinden können und sollen damit auch Geld verdienen. Im Grundsatz wurden und werden sie aber nicht als Waren verstanden und gehandelt.

Für diese kommunalen Dienstleistungen gilt das so genannte **Örtlichkeitsprinzip** in den Gemeindeordnungen (und zum Teil, wie für die Wasserwirtschaft, im Kartellrecht): Der kommunale Versorger ist in seinem Gebiet vor Konkurrenz geschützt, umgekehrt beschränkt er sich auf sein Gemeindegebiet und tritt nicht in den Wettbewerb außerhalb der Gemeindegrenzen ein.

So weit, so gut. Die Anlagen der kommunalen Infrastruktur (Leitungsnetze, Wasserwerk, Klärwerk usw.) wurden über Generationen vom Geld der Bürger bezahlt. Sie sind deshalb, (wenn auch nicht einklagbar) Eigentum der Bürger. Jedoch nicht die Bürger können darüber entscheiden, sondern nur ihre gewählten politischen Vertreter. Diese haben deshalb eine Art Garantienpflicht für den Erhalt und die Funktionsfähigkeit der Anlagen und die Erhaltung der Vermögenswerte.

Beides kann gefährdet werden: durch Vernachlässigung der laufend notwendigen Pflege und Erneuerung von Anlagen; durch unwirtschaftliche Betriebs- und Haushaltsführung und schließlich durch Verkäufe bis hin zur völligen Aufgabe öffentlichen Eigentums. Dahinter steht oft die Überschuldung der kommunalen Haushalte, verursacht vor allem durch eine Gemeindefinanzierung, die den heutigen Aufgaben der Gemeinden längst nicht mehr gerecht wird.

In Deutschland ist die Wasserver- und die Abwasserentsorgung in der Regel in gutem Zustand und erfüllt die gesetzlichen Anforderungen. Doch hat sich gerade im Abwasserbereich vielfach ein Investitionsstau entwickelt, der für die Qualität der Entsorgung und den damit verbundenen Umweltschutz (insbesondere Grundwasser) gefährlich werden kann. Der Handlungszwang wird durch schärfere gesetzliche Vorgaben noch verstärkt; dies gilt im Grundsatz auch für die Trinkwasserversorgung.

Die Gemeindevertreter suchen nach Wegen, bei leeren Kassen aus der Klemme zu kommen. Seit längerem, und in den letzten Jahren noch verstärkt, wird in den Kommunen für die Privatisierung getrommelt, so laut und so lange, dass Kommunalpolitiker und –bedienstete häufig danach zu tanzen beginnen. (Das mag für den einen oder anderen auch Vorteile haben, wenn er in (teil)privatisierten Betrieben in besser bezahlte Positionen aufrücken kann.)

Die Trommler haben natürlich ein eigenes Interesse. Sie treten als Unternehmensberater auf, die den Kommunen gegen teures Geld immer dasselbe vorrechnen: *"Private können alles kostengünstiger, sind effizienter, haben das bessere Knowhow; und vor allem: der Private bringt Geld in die Gemeindekassen"*. Zu den Gewinnern gehören auch die (oft international tätigen) Anwaltsfirmen. Sie rücken mit fertigen Verträgen an, in denen angeblich an alles gedacht ist, was den Kommunen zu ihrer Entlastung und den Bürgern zum Nutzen geraten soll. Selbstverständlich will in erster Linie der private Investor gewinnen; falls er nicht kauft, bezeichnet er sich als **privater Partner**, der gerne eine sehr langfristige und enge Beziehung zur jeweiligen Gemeinde eingehen möchte. Gewinnen wollen schließlich auch die Banken, die Kreditgeschäfte wittern, denn kein Investor zahlt höhere Beträge aus eigener Tasche.

Wer draufzahlt, das sind allerdings in der Regel die Kommunen, im Klartext: die gebühren- und steuerzahlenden Bürger. Sie werden bei solchen Geschäften nicht gefragt, sie werden auch in Zukunft nicht erfahren, warum im Endergebnis ihre Gemeinde draufzahlen wird. Denn die Verträge unterliegen grundsätzlich der Geheimhaltung, und die gewählten Gemeindevertreter erhalten zu wenig Informationen, um die Vor- und Nachteile der gesamten Konstruktion nachrechnen und begreifen zu können. Dazu wären sie eigentlich aber verpflichtet.

Leitsatz 1:

Wasserversorgung und Abwasserentsorgung sind bewährte, lokal angepasste, durch lokal verantwortliche Politik legitimierte und durch demokratische Kontrolle immer wieder neu zu legitimierende Systemleistungen.

Diese Leistungen haben ihren Preis. Sie müssen angemessen bezahlt werden, damit die kommunalen Dienstleistungen langfristig auf hohem Niveau, umweltgerecht und für die Kommune wirtschaftlich erbracht werden können.

Deshalb: Kosten und Preise im Griff behalten

Gebühren und Preise lassen sich steuern, aber willkürliches „Schröpfen“ der Bürger, nach der Devise „Die Stadtwerke sind unser Goldesel“, ist nicht erlaubt. Jedoch bedeutet das in allen Kommunalabgabengesetzen der Länder verankerte Kostendeckungsprinzip nicht, dass die Gemeinden nur die tatsächlich anfallenden Kosten berechnen dürfen. Grundsätzlich defizitäre Bereiche wie der Bildungs- und Kulturbereich sollen von den Erträgen anderer Bereiche profitieren können. Verantwortungsvolle Lokalpolitik besteht daher in einem ständigen Aushandlungsprozess zwischen den Interessen der Bürger (Gemeinwohlauftrag) und den Möglichkeiten des kommunalen Haushalts.

Das Kommunalrecht kennt keinen ganz eindeutigen Kostenbegriff. Bei der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung ist es in sehr vielen Betrieben guter Brauch, in die Kostenkalkulation auch externe Kosten, wie etwa für vorsorgenden Umweltschutz, einzubeziehen. Damit werden Maßnahmen finanziert, die zum Beispiel als freiwillige Leistungen für den lokalen Gewässerschutz auch der langfristigen Sicherung der Wasservorräte dienen.

Die Wasserversorgung, und ähnlich die Abwasserentsorgung, hat zwei **Besonderheiten**, nämlich **hohe Festkosten** für Leitungsnetz und die technischen Anlagen mit 80–95 Prozent der Gesamtkosten und **lange Nutzungsdauer** der Leitungen und Speicheranlagen von 40–60 Jahren.

(Schon bei Lebensdauer von nur 30 Jahren bedeutet dies im Falle einer notwendigen Erneuerung selbst bei maßvollen allgemeinen Preissteigerungen von jährlich 2-3 Prozent bereits den 1,8- bis 2,4-fachen Wert der ursprünglichen Anschaffungskosten.

Auch bei fortlaufender Instandhaltung muss die Preis- und Gebührenkalkulation ausreichende Rücklagen für Ersatzbeschaffung berücksichtigen. Dagegen wurde in der Vergangenheit vielfach verstoßen und „auf Pump“ gewirtschaftet. (Dabei decken die aufsummierten Abschreibungen auf Anschaffungskosten die Wiederbeschaffungskosten nicht, allein schon wegen der Inflationsverluste.)

Auf jeden Fall hält ein privates Rohr nicht länger als ein öffentliches. Spätestens nach 10 Jahren ist mit ersten Rissen in Leitungen zu rechnen. Bei einem gut unterhaltenen Leitungsnetz muss jährlich ein Fünftel, also 20 % erneuert werden. Im Prinzip eine einfache Rechnung:

z.B. bei 100 km Trinkwasserleitung, jährlich 2 km; 1 m kostet **200 €**
2000 m eben **400.000 €**

z.B. 100 km Abwasserkanal; jährlich 2 km; Preis pro Meter unterschiedlich je nach Leitungsquerschnitt **300-900 €** pro Meter, also mindestens **600.000 €** jährlich.

Je sorgfältiger die **laufende Unterhaltung** vorgenommen wird, umso länger halten die Anlagen. Falls diese Erneuerung nicht systematisch betrieben wird, gibt es einen unverhältnismäßig teuren Nachholbedarf, und bezahlen müssen diesen allemal die BürgerInnen.

Eine **vorausschauende Finanzplanung** zur Substanzerhaltung **der Anlagen und** – wo dies abgabenrechtlich möglich ist – zur angemessenen Verzinsung des Eigenkapitals ist deshalb unabdingbar.

"Im Namen des Volkes" (Teil 1)

Eigenkapitalverzinsung bei Abwasser und Gebührenermittlung

Oberverwaltungsgericht Brandenburg, Dezember 2003

3. Bei öffentlichen Einrichtungen oder Anlagen i.S. von § 6 Abs. 1 Satz 1 KAG, wie etwa der zentralen öffentlichen Abwasserentsorgung, ist das nach § 8 Abs. 1 Satz 1 KAG bestehende Ermessen, Beiträge zu erheben, grundsätzlich nicht in dem Sinne frei, auf den Ersatz von Aufwendungen u.a. für die Herstellung der Einrichtung oder Anlage generell und insgesamt verzichten zu können, sondern unter Berücksichtigung von § 6 Abs. 1 Satz 3 KAG nur ein **Ermessen**, die betreffenden Aufwendungen statt ganz oder teilweise durch Beiträge über die Benutzungsgebühren mittels Eigenkapitalverzinsung nach § 6 Abs. 2 Satz 3 KAG zu decken.

4. Wird der beitragsfähige Aufwand für die Herstellung einer öffentlichen Anlage oder Einrichtung (hier: zentrale Abwasserentsorgung), für die unter Ansatz auch einer Verzinsung des Eigenkapitals Benutzungsgebühren erhoben werden, gemäß § 8 Abs. 4 Satz 2 KAG nach den tatsächlichen Aufwendungen ermittelt, ist der Aufwand - unbeschadet Art. 3 Abs. 1 GG - schon zur Vermeidung einer Doppelbelastung der Beitragszahler durch die Benutzungsgebühren auf die Gesamtheit der beitragsfähigen Grundstücke zu verteilen. Andernfalls (wie etwa bei Fehlen einer Regelung in der Beitragssatzung, nach der auch die sogenannten Altanschlüsse aus DDR-Zeiten zu Anschlussbeiträgen herangezogen werden) bedarf es bei den Benutzungsgebühren zum Ausschluss einer Doppelbelastung der Beitragszahler - auch hier unbeschadet weitergehender Einschränkungen nach Art. 3 Absatz 1 GG - einer geeigneten Regelung des Gebührensatzes, die berücksichtigt, dass bei der Verzinsung des Eigenkapitals der Abzug des beitragsfinanzierten Eigenkapitalanteils nur den Beitragszahlern zugute kommen darf.

5. Die Kalkulation des Beitragssatzes auf der Grundlage der Aufwandsermittlung nach den tatsächlichen Aufwendungen erfordert bei der Flächenermittlung die Einbeziehung sämtlicher durch eine Anschlussmöglichkeit oder den tatsächlichen Anschluss an die öffentliche Einrichtung oder Anlage schon bevorteilter Grundflächen sowie aller Flächen, denen nach verlässlicher Prognose künftig die Anschlussmöglichkeit geboten werden wird.

6. Soll der Beitrag nach einem den Beitragsanteil konkretisierenden Beschluss des Satzungsgebers nur dem teilweisen Ersatz des Herstellungsaufwands dienen, bedarf die Kompensation eines fehlerhaft zu niedrigen, sich auf die Höhe des Beitragssatzes auswirkenden Flächenansatzes der Beitragskalkulation durch eine Erhöhung des beitragsfinanzierten Anteils am Herstellungsaufwand eines erneuten Sitzungserlasses. Die Vermutung, der Satzungsgeber wolle wegen des möglichen Ausgleichs etwaiger Fehler an dem einmal beschlossenen Beitragssatz im Ergebnis festhalten, ist bei der Festlegung der Deckung nur eines bestimmten Anteils des Herstellungsaufwands

durch Beiträge wegen des Zusammenhanges und der Auswirkungen einer solchen Festlegung des Satzungsgebers auf die Höhe der Finanzierung der Herstellungsaufwendungen durch Benutzungsgebühren widerlegt; es ist in einem solchen Fall offen, ob der Satzungsgeber in Ansehung der Auswirkungen auf den Gebührensatz am Beitragsatz oder an der Bestimmung des Deckungsanteils festhalten wird.

Leider ist in den letzten Jahren auch bei kommunalen Unternehmen, sobald sie privatrechtlich (als GmbH oder AG) organisiert sind, eine zunehmend kommerzialisierte Ausrichtung zu beobachten; also eine Ausrichtung vorwiegend nach Gewinn und weniger **nach den Bedürfnissen der BürgerInnen, des Umweltschutzes und der Versorgungssicherheit.**

Wie können Kosten gesenkt werden?

- **Personalkosten?**

Mit etwa 10–13 % Anteil an den Gesamtkosten ein eher zu vernachlässigender Posten, jedenfalls keine grundsätzlich zu empfehlende Stellschraube. (Im Haushaltsplan der Kommune ist nachrechenbar, wie hoch der Anteil an den Gesamtkosten ist.)

Nicht an der Qualifikation und Motivation des Personals sparen und für angemessene Kontinuität von Fachpersonal sorgen! (Das zahlt sich aus, z.B. bei der Energie-Effizienz von Klärwerk und Wasserwerk, bei der Sicherheit der Anlagen und bei der Überwachung der Leistungen bei Fremdaufträgen.)

- **Kapitalkosten?**

Kommunalkredite sind immer noch die billigsten. (Manche PPP-Modelle sind für private 'Partner' schon deshalb attraktiv, weil sie über diese Konstruktionen von den günstigen Konditionen der Kommunalkredite profitieren können.)

- **Materialkosten?**

Das ist verführerisch; denn das Material liegt ja unter der Erde, keiner sieht es.

(Nach Angaben von Insidern beruht das 'günstigere' Angebot häufig auf schlechterem Material. Inzwischen bedienen sich auch deutsche Firmen 'billiger' ausländischer Zulieferer. Die Mängel, insbesondere bei Armaturen, werden oft erst nach längerer Zeit sichtbar. Die späte Einsicht wird dann teuer bezahlt.)

Qualitätssicherung muss jeden Ausschreibungsprozess begleiten, das müssen auch Kämmerer einsehen. Private Betreiber und Konzessionsnehmer lassen sich dabei oft nicht in die Karten sehen oder verweigern grundsätzlich die kommunale Kontrolle.

- **Anlagenplanung?**

Überprüfen, welche Größe der Anlagen und welche Leitungslängen und -querschnitte sinnvoll sind! Verlässliche Verbrauchsprognosen sind dafür unverzichtbar, insbesondere für die Auslegung von Spitzenbedarf oder Spitzenlasten. Das gilt auch für einen möglicherweise ins Auge zu fassenden Rückbau.

Ab 6 Meter Abwasserkanal/Einwohner empfiehlt es sich, auch dezentrale Alternativen zu berücksichtigen. Oder: Wenn abzusehen ist, dass im Ortsteil XY

in 30 Jahren (z.B. wegen der demographischen Entwicklung) kein Mensch mehr lebt, sollte man Alternativen zu kilometerlangen Leitungen prüfen.

- **Synergie-Effekte** bei größeren Einheiten?

Kann eine schiere Behauptung sein. Es lohnt sich, ganz genau hinzusehen!

z.B.

Gebührenbescheide erstellen: okay;

Laboruntersuchungen: vielleicht; am besten im kommunalen Querverbund organisieren;

gemeinsamer Fuhrpark von Abwasserbetrieb und Wasserbetrieb: meist unsinnig wegen gänzlich verschiedener Fahrzeugtypen (ausgenommen die Pkws der Geschäftsführer und des kaufmännischen Personals).

- **Größeres Know-How?**

Private Betreiber behaupten: *"Bei Beratung, Planung und Umsetzung von Investitionsentscheidungen kann ein privater Anbieter in der Regel auf spezifische Kenntnisse und Erfahrungen zurückgreifen."* Das können und müssen öffentliche Betriebe ebenfalls, ein repräsentativer Leistungsvergleich steht noch aus.

Auch Stadtwerke (GmbHs und AGs) reißen sich vermehrt um Betriebsführungen: *"Hilfestellung für kleinere Kommunen angesichts gestiegener Anforderungen"*. – Fakt ist, auch sie wollen in erster Linie Geld verdienen und möglichst teure Dienstleistungen verkaufen und nicht unbedingt angepasste kostengünstige Lösungen.

Ob das billiger wird? – Die angeblichen (privatwirtschaftlichen) Effizienzsteigerungen von 10-20 % sind gegriffene Zahlen, nirgends belegt, aus einschlägigen Brochüren einfach abgeschrieben. Einige konkrete Untersuchungen von PPP-Geschäften weisen keine spezifischen Vorteile bei privaten Unternehmen aus.

Im Übrigen: Selbst wenn Effizienzvorteile erzielt werden, wem kommen sie zugute? Der private Betreiber wird sie als Unternehmergeinn beanspruchen und nicht an die Kommune weiterreichen. Das ist im Prinzip legitim, aber keine Empfehlung.

- **Fremdleistungen**

machen bei Investitionen meist den größeren Kostenanteil aus und müssen deshalb genau überprüft werden.

- **Sonstige betriebliche Kosten**

wie Büroausstattung, Versicherungen, Mieten usw. sind vernachlässigbar, aber ein beliebter Tummelplatz für mislauniges und fehlgeleitetes Management. – Solche Leute sollte man auf das Wesentliche verweisen.

Leitsatz 2:

Am kostengünstigsten sind angepasste Anlagen, nicht über- und nicht unterdimensioniert, die fortlaufend unterhalten und von qualifiziertem eigenem (!) Personal betreut und aus genügend Eigenmitteln finanziert werden.

(Negativbeispiele: überdimensionierte Anlagen, Bau langer Anschlüsse ländlicher Gemeinden zu städtischen Kläranlagen).

Wenn dieser Leitsatz akzeptiert wird, dann ist es relativ einfach mit der Beantwortung der Frage:

In welcher Organisationsform oder mit welcher Art von Betriebsführung kann Wasserversorgung und Abwasserversorgung am besten bewerkstelligt werden?

Eine **sorgfältige Planung** für passgenaue Lösungen ist nach Meinung von Fachleuten der entscheidende Hebel, um die Kosten möglichst gering zu halten (wie beim Bau eines eigenen Hauses). Der zweite Hebel ist die **Kontrolle**.

Wem wollen Sie diese Planung und Kontrolle anvertrauen und/oder wollen Sie bei Planung und Kontrolle mitreden? Schließlich stehen Sie (gegebenenfalls auch als Oppositionsfraktion) in der Verantwortung und schließlich ist es das Ihnen anvertraute Geld. Außerdem sollten gut informierte Gemeindemitglieder am besten wissen, welche Lösungen sinnvoll sind.

Dafür kann externer Rat sinnvoll und nötig sein, aber suchen Sie sich die Berater nach eigenen Zielsetzungen aus und lassen Sie sich von den oben erwähnten Nutznießern niemanden aufdrängen. Sonst erhalten Sie im Zweifelsfall ein von vornherein feststehendes Ergebnis.

Möglichkeiten der Aufgabenübertragung an Privatunternehmen

In der Praxis kommen meistens vier Modelle von Aufgabenübertragung vor; Mischformen bleiben hier unberücksichtigt:

- **Betriebsführungsmodell:** die Aufgabe wird als Dienstleistung einem Privatunternehmen übertragen, die Kommune bleibt Eigentümerin, das Privatunternehmen erhält ein Entgelt von der Kommune.
- **Betreibermodell:** die Kommune bleibt zwar verantwortlich, überlässt aber einem Privatunternehmen gegen ein Betreiberentgelt für 20-30 Jahre zusammen mit der Betriebsführung eigentumsgleiche Rechte für eine selbständige wirtschaftliche Betriebsführung. Damit sind die Kontrollmöglichkeiten der Kommune häufig weitgehend eingeschränkt.
- **Kooperationsmodell:** (Public Private Partnership, PPP, oder deutsch: Öffentlich-private-Partnerschaft, ÖPP) Kommune und Privatunternehmen übernehmen in einer gemischt-wirtschaftlichen Konstruktion gemeinsam die Aufgabenerledigung; die Kommune bleibt Eigentümerin, die Aufgabenerfüllung wird einer privaten Betriebsfüh-

rungsgesellschaft übertragen, in der Regel ein Privatunternehmen (dabei können auch teilprivatisierte Stadtwerke als Privatunternehmen auftreten). Dies ist in gewisser Weise eine Kompromissform zwischen Betriebs- und Betreibermodell mit größeren Einflussmöglichkeiten als beim Betreibermodell.

- **Konzessionsmodell:** für eine Dauer von z.B. 20 Jahren erbringt ein Privatunternehmen die Leistung direkt gegenüber dem Kunden und erhält von diesen die Entgelte, während die Kommune eine Konzessionsabgabe von dem Privatunternehmen erhebt. Die Einflussmöglichkeiten der Kommune können in weitem Bereich bestimmt werden.

In all diesen Fällen der Übertragung einer öffentlichen Aufgabe kann der "private Dritte" auch eine zu 100 Prozent im Besitz der gleichen Kommune stehende **Eigengesellschaft** sein (dann handelt es sich aber nicht um eine Organisationsprivatisierung, sondern um eine Privatisierung der Funktion).

Der Pferdefuß dabei: Bei Ausgründung von Behördenteilen in privatrechtliche Unternehmen verlangt die Kommune von dem so geschaffenen neuen Eigenbetrieb häufig Zahlungen für die Übernahme der Anlagen. Die Höhe wird dabei nach einem "Schätzwert" bestimmt, der willkürliche Züge tragen kann.

Dasselbe gilt auch für die Umwandlung eines bisher als Behördenteil geführten Abwasserzweigs in eine Anstalt öffentlichen Rechts.

Ein solches Verfahren zielt in allererster Linie auf Geldbeschaffung für den Kommunalhaushalt; die Eigenbetriebe oder Anstalten öffentlichen Rechts geben die Kosten für die nötige Kreditfinanzierung dann an die Kunden weiter; kurz gesagt: Die Schulden der Kommune werden auf diese Weise den BürgerInnen aufgehalst.

Betriebsführungsauftrag – Haken und Ösen

Vorweg: Aufgabe ist nicht gleich Aufgabe. Die Vergabe der Wasserversorgung hat für die Grundversorgung der Bürger einen ganz anderen Stellenwert als die Vergabe von Straßenreinigung und Grünpflege.

Je wichtiger die Dienstleistung, desto größer die Verantwortung und die Verpflichtung zu einer wirksamen Kontrolle. Dabei geht es nicht nur um die Kosten, sondern um die **Qualität der Leistung** und die Frage, welchen Stellenwert eine bestimmte Aufgabe im wirtschaftlichen, politischen und sozialen Gesamtzusammenhang kommunaler Daseinsvorsorge haben soll.

Was könnte ein privater Betriebsführer/Betreiber besser und günstiger machen?

Eine Privatfirma arbeitet nicht von vorneherein besser als ein kommunaler Betrieb, (obwohl das gerne behauptet wird), sie kocht auch bloß mit Wasser, und ist auch nicht von vorneherein billiger, insbesondere nicht, wenn die Gesamtkosten betrachtet werden.

Eine sorgfältige Bestandsaufnahme über die materiellen und finanziellen Umstände der bisherigen Leistungserbringung und die Zukunftsplanung sind **Voraussetzung** und liegen bei der Gemeinde. Eine Fremdvergabe nach der Devise „Lass das jetzt mal einen Privaten machen“, um sich vom eigenen Planungs- und Kontrollaufwand zu entlasten, wäre eine miserable Ausgangsposition.

Aufnahme des Ist-Zustands und Alternativplanung sind aufwändig, aber hier zu sparen wäre verhängnisvoll, denn meist muss man sich auf Vertragslaufzeiten von etwa 20 Jahren oder länger einlassen. Bei überwiegend technisch geprägten Projekten im Ver- und Entsorgungsbereich sollten in aller Regel auch konzeptionelle Alternativen in Betracht gezogen werden.

Der Einfluss der Kommune besteht im Wesentlichen im Vorfeld des Vertragsabschlusses; bei Nachverhandlungen hat die Kommune immer die schlechteren Karten. Im Zweifelsfall sollte man den Mehraufwand eines zweiten Gutachtens nicht scheuen, das kann sich langfristig bezahlt machen. Zwar gibt es Musterverträge mit Anpassungsklauseln, aber für eine so lange Zeit alles vorherzusehen und vertraglich festzulegen, ist so gut wie unmöglich (siehe die zahlreichen Pannen mit PPP-Verträgen, bei denen die Kommunen erheblich drauflegen).

Frage: Trauen Sie Sich eine zukunftssichere Vertragsgestaltung über 10-20 Jahre zu?

Nehmen wir an, der Betreiber macht alles gut:

von den **Finanzierungskosten** des Privaten, die an den kommunalen Auftraggeber weitergereicht werden, kommt die Gemeinde auf keinen Fall runter. (Zur Erinnerung: Kommunalkredite sind die günstigsten).

Worin die vielfach behauptete *"finanzwirtschaftliche Entlastung"* besteht, ist zu untersuchen; möglicherweise eine Entlastung für den Gemeindehaushalt, aber nicht für die Gebührenabrechnung der BürgerInnen.

Bei Beauftragung eines Privaten entstehen **zusätzliche Kosten**: so genannte Transaktionskosten für Gutachten, Vertragsabschlüsse u.ä., volle Steuerpflicht (19 % MwSt, Umsatzsteuer usw., bei privaten Betreibern auch volle Steuerpflicht für die Abwasserentsorgung) und natürlich der **Gewinn** des Betreibers: Besondere Vorsicht ist geboten bei börsennotierten Aktiengesellschaften, da sie unter dem Rendite-Diktat von Großaktionären stehen.

Wie sieht es aus mit dem Erhalt der **Arbeitsplätze in der Region**? Wird der private Betreiber lokalen/regionalen Unternehmen weiterhin Aufträge erteilen?

Aber: Macht der Betreiber wirklich alles gut?

Wie sieht es aus mit der Kontrolle der Leistungen?

Es ist immer problematisch, wenn Planung, Bau und Kontrolle alle in einer Hand liegen.

Netze liegen – der täglichen Sichtkontrolle entzogen - unter der Erde, mangelhafte Ausführung und minderwertiges Material sind nicht ohne weiteres festzustellen.

Die Investitionen der Berliner Wasserbetriebe wurden nach der Teilprivatisierung von 400 Mio € auf 200 Mio € gedrückt! Auswirkungen auf die Anlagen und das Leitungsnetz müssen nicht sofort spürbar sein, aber damit sind 10.000 Arbeitsplätze in der regionalen Bauwirtschaft weggebrochen.

Regeln für eine Qualitätskontrolle bieten u.a. die DIN EN ISO 9000 ff-Normen, deren Anwendung auf jeden Fall in Verträgen festgelegt werden sollte. Sie würden auch den schwierigen Nachweis erleichtern, dass der Betreiber an Mängeln oder Versagen des Wasser- oder Abwassersystems Schuld ist. Man darf bezweifeln, ob eine kleine Gemeinde der Rechtsabteilung eines privaten Betreibers gewachsen ist.

Frage: Trauen Sie sich gegebenenfalls Rechtsstreitigkeiten über die Vertragserfüllung zu?

Wie sieht es aus mit der Transparenz der Gebühren und der Preiskalkulation?

Interne Preiskalkulationen sind nicht zugänglich, außer wenn vertraglich vereinbart.

Vertraglich festgelegte Preise? Wenn ja, welche Laufzeit, welche Anpassungsklauseln, Ausschluss von Sondertatbeständen usw.?

Wenn der Betreiber draufzahlen müsste, geht er in Konkurs, dann bleibt das Elend erneut an der Gemeinde hängen, oder er gestaltet seine Leistungen unter der Hand so, dass eine nachhaltige Wasser/Abwasserwirtschaft vor die Hunde geht.

Eine besondere Problematik entsteht am **Ende der Vertragslaufzeit**. Wird sich da ein privater Betreiber noch groß in Zeug legen, um die Anlagen in Schuss zu halten?

Was könnte ein Zweckverband mit anderen Gemeinden besser und günstiger machen?

Durch die Übertragung des Anlagevermögens an den Zweckverband ergibt sich keine Entlastung für die Gebührenzahler – im Gegenteil: der "festzustellende Übertragungswert" kann den Abschreibungsanteil an den Abwasser-Gebühren und den Wasserpreis erhöhen.

Während die Gemeinde ihre Schulden nicht pro Kopf auf die EinwohnerInnen umlegen kann, fließen Schulden eines Zweckverbandes oder eines Eigenbetriebs zwangsläufig als "kalkulatorische Zinsen" in die Gebührenrechnungen mit ein.

"Zweckverband übernimmt Planung, Durchführung und Finanzierung der Investitionen"

Auf keinen Fall werden sich andere Gemeinden mit Ihren Schulden belasten. Einsparungsmöglichkeiten ergeben sich allenfalls durch eine

kaufmännische Betriebsführung im Verbund; dies betrifft vorwiegend die (sowieso zu vernachlässigenden) Personalkosten.

Für das Tagesgeschäft stellt sich die Frage:

Gibt es überhaupt gemeinsame technische Anlagen mit den anderen Gemeinden oder die Möglichkeit, die erforderlichen Leistungen ganz oder teilweise auf andere Gemeinden zu verlagern?

Wenn Ja: sind Änderungen bei den bestehenden Anlagen/Netzen oder gar Neubau technisch, ökonomisch und wasserwirtschaftlich sinnvoll?

Falls Nein, dann macht ein Zweckverband wenig Sinn. Um gemeinsam Maschinen zu nutzen (z.B. für Klärschlammmentsorgung) tun es auch andere Formen der Vereinbarung.

Welchen Einfluss hat die Gemeinde auf den Zweckverband?

Im Zweckverband sitzen die Bürgermeister der Gemeinden – nicht unbedingt ein Gremium von ausgewiesenen Fachleuten. Die Gemeindevertretung hat keinen Einfluss auf den Zweckverband.

Frage: Welches Vertrauen haben Sie in die Fachkompetenz, Offenheit und Verlässlichkeit Ihres Bürgermeisters?

Vertrauen brauchen Sie, denn an Beratungen und Entscheidungen in einem Zweckverband kommen Sie durch demokratische Instrumente wie z.B. Bürgerbegehren/Bürgerentscheid oder Anfragen zwecks Auskunft nicht mehr ran.

Was würde besser und günstiger bei Ausgliederung von Wasser und Abwasser in einen Eigenbetrieb?

Ein Vorteil soll und kann in der Unabhängigkeit des Versorgungsbereichs von der Haushaltsplanung der Gemeinde liegen. Das gilt vor allem für die langfristige Investitions- und Finanzplanung.

Auf jeden Fall wird das Anlagevermögen an den Eigenbetrieb übertragen, d.h. der Wert der Anlagen der Wasser- bzw. Abwasserentsorgung (von wem immer auch festgesetzt!) gilt als Schulden an die Gemeinde, der Eigenbetrieb steht von Anfang an bei der Gemeinde in der Kreide.

Eigentlich ist dies eine Umschuldung der Gemeinde auf Kosten der Gebührenzahler: **Die BürgerInnen bezahlen also ihr Eigentum ein zweites Mal.**

Mit der Gründung des Eigenbetriebs gibt es einen neuen Posten: den Betriebsleiter.

Die Betriebskommission wird durch den Gemeindevorstand bestellt; gegebenenfalls können in die Betriebskommission auch Mitglieder der Gemeindevertretung entsandt werden.

Haushaltsplan und Wirtschaftsplan des Eigenbetriebs sind öffentlich und werden von der Gemeindevertretung im Rahmen der allgemeinen Haushaltsberatung beschlossen; das Tagesgeschäft ist aber dem Einfluss der GemeindevertreterInnen entzogen

Zurück zu dem Leitsatz:

Am kostengünstigsten sind angepasste Anlagen, nicht über- und nicht unterdimensioniert, die fortlaufend von eigenem Personal unterhalten werden. Und darüber entscheiden **Planung und Kontrolle**.

Das unmittelbarste Interesse daran, dass die Dinge funktionieren haben die Bürger und Bürgerinnen der Gemeinde, sie bezahlen, nicht nur mit Geld, sondern – wenn etwas schief geht - auch mit Gesundheit, Lebensqualität, Arbeitsplätze, Verdienstmöglichkeiten in der Region.

Die Vertretung von Bürgerinteressen ohne Bürgerbeteiligung steht jedoch erfahrungsgemäß auf schwachen Füßen. Deshalb sollte sehr ernsthaft über erweiterte Möglichkeiten der Mitsprache und Mitentscheidung von BürgerInnen an kommunalwirtschaftlichen Prozessen und Entscheidungen nachgedacht und entsprechend gehandelt werden – auch wenn entsprechende rechtliche Grundlagen (noch) fehlen.

Das würde bedeuten, nach Hinzuziehung von sachkundiger Beratung und Erörterung von Alternativen sollten die betroffenen Bürger und Bürgerinnen darüber mitentscheiden können, was in welcher Größe geplant, gebaut und unterhalten werden soll, welche Gebühren und Entgelte daraus entstehen, wie die Trinkwasserressourcen erhalten und Schmutzwasser gefahrlos beseitigt werden kann.

Fazit:

Sorgen Sie dafür, dass Sie in die jeweilige Planung einbezogen werden, dass mögliche Alternativen ausführlich beraten werden. Lassen sie sich von – im Zweifelsfall: verschiedenen - Planungsbüros beraten.

Das ist nur möglich, wenn Wasser und Abwasser in Regie der Gemeinde bleiben.

Klar ist allerdings auch:

Die Privatisierungswelle in der Vergangenheit konnte sich darauf stützen, dass viele öffentliche Einrichtungen mit **schlechten Leistungen, politischem Filz und Mangel an Transparenz** begründeten Anlass zu der Annahme gegeben haben, dass private Unternehmen es besser machen.

Privatisierung war und ist der bequemere Weg, um die Umstrukturierung der öffentlichen Verwaltung zu umgehen. Es greift also zu kurz, zu verlangen, alles solle so bleiben wie bisher.

Die Alternative heißt: bessere Qualifizierung und mehr Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern. **Was gut ist** an modernen Organisationskonzepten und Bilanzierungsmethoden lässt sich auch in der öffentlichen Verwaltung anwenden.

Zum Schluss noch das Resümee einer Studie des Hessischen Ministeriums für Umwelt, Landwirtschaft und Forsten aus dem Jahr 1999:

"Optimal organisierte öffentlich-rechtliche Wasserversorgung und Abwasserbetriebe sind jeglichem privaten Modell gleichwertig, bzw. überlegen".

Nachsatz: Und die Kommune behält die Entscheidungskompetenz und vermeidet nicht-absehbare Risiken.

Empfehlung für Vorgehensweise

- Umfassende Bestandsaufnahme des Zustands der Wasserver- und Abwasserentsorgung
- Gesamtkonzept: technisch, wasser- und abwasserwirtschaftlich, haushaltstechnisch (d.h. Nutzwertanalyse über mindestens fünf Jahre; Berücksichtigung steuerlicher Abschreibungsmöglichkeiten und Kreditlaufzeiten), Überprüfen von konzeptionellen Alternativen
- Einflussnahme auf Planung und Kontrolle im Hinblick auf tatsächliche Reduzierung der Fixkosten und Qualitätssicherung

Gegebenenfalls

- In der Gemeindevertretung:
 - Organisation von öffentlichen Anhörungen über Konzepte und Gegenkonzepte
 - Antrag auf Bürgerbefragung
- Bürgerbegehren / Bürgerentscheid (gesetzliche Bestimmungen sind je nach Bundesland unterschiedlich)

"Im Namen des Volkes" (Teil 2) Bürgerbegehren / Bürgerentscheid

Zu unterscheiden sind

- Bürgerbegehren, die sich gegen einen gefassten Beschluss der Gemeindevertretung richten; sie unterliegen einer Frist (je nach Bundesland verschieden) für die Sammlung von Unterschriften
- So genannte "initiative" Bürgerbegehren unterliegen keiner Frist (z.B. "Sind Sie dagegen, dass Privatunternehmen mit der Trinkwasserversorgung/Abwasserentsorgung der Gemeinde beauftragt werden").

Lassen Sie sich für die Formulierung eines Bürgerbegehrens/Bürgerentscheid auf jeden Fall durch "Mehr Demokratie e.V." beraten; diese Organisation ist darauf spezialisiert und verfügt über reichlich Erfahrung im Umgang mit juristischen Feinheiten.

Träger von Bürgerbegehren/Bürgerentscheid sollten parteionabhängige Bürgerinitiativen sein! Damit wird möglichst vielen BürgerInnen ermöglicht, eine parteiungebundene Entscheidung zu treffen.

Literaturhinweise und Links:

"Betriebliche Kooperation – Ein Leitfaden für Wasserversorgungsunternehmen" (55 S.)

8 € zzgl. Porto, über
Wasserwerksnachbarschaften Bayern
Akademiestr. 7, 80779 München
Tel.: 089/38 15 87-0, Fax: -11

"Gemeinsam stärker – Kooperationen planen und durchführen – Ein Leitfaden für kleinere und mittlere Unternehmen" (Broschüre, 82 Seiten)

Auch für Gemeinderäte und Werksausschussmitglieder empfehlenswert!
Kostenloser Bezug über das
Bundesministerium für Wirtschaft
Abteilung Öffentlichkeitsarbeit
11019 Berlin
Tel. 01888/615-4171, - 7674; Fax: -3478
Oder über die BMWi-Homepage (Publikationen)

Qualitätsmanagement:

Wasserversorgung:

"Arbeitsblatt W 1000"

Deutsche Vereinigung des Gas- und Wasserfachs (DVGW)
www.dvgw.de
Für kleine und mittlere Wasserwerke:
"Leitfaden für eine Eigenbewertung"

Abwasser:

"Gute Managementpraktiken"

Deutsche Vereinigung für Wasserwirtschaft, Abwasser und Abfall e.V. (DWA)
www.DWA.de

"Einsparen von Kosten in der Trinkwasserversorgung; Heft 1: Grundsätze und Beispiel"

Kostenlos über
Institut für Wasserwesen
Der Bundeswehr-Universität
Werner-Heisenberg-Weg 39
85579 Neubiberg
Tel.: 089/6004-3490, Fax -2156
E-Mail: hans.kleeberg@rz.unibw-muenchen.de

"Einsparung von Kosten für Betriebsmittel, Energie und Personal auf Abwasserbehandlungsanlagen" (Tagungsband), *Kosten?*

Über:
Bibliothek des Instituts WAR der TU Darmstadt
Petersenstr. 13, 64287 Darmstadt

"Leitfaden für Kosten minimierende Instandhaltung von Kanalnetzen"
(insbesondere für kleinere Kommunen und Wasserverbände)

Gegen 8 € Schutzgebühr beim
Umweltministerium Baden-Württemberg
Postfach 1034 39, 70020 Stuttgart
Fax: 0711/12 615 09
E-Mail: Poststelle@um.bwl.de

Für "abwasserinteressierte Mitglieder in Werksausschüssen und Ratsfraktionen":

Merkblatt DWA – M 801: Integriertes Qualitäts- und Umweltmanagementsystem für Betreiber von Abwasseranlagen. September 1997 (in der jeweiligen Fortschreibung)
Musterhandbuch

Anleitung zur Erstellung des Management-Handbuches gemäß Merkblatt DWA-M 801. September 1998; 125 €

Beide Schriften über
Gesellschaft zur Förderung der Abwassertechnik e.V. (GFA)
Theodor-Heuss-Allee 17, 53773 Hennef
Tel: 02242/872-120; Fax: - 100