

Die Transformation der Wasserver- und Abwasserentsorgung

Kommunale Strategien für nachhaltige Infrastruktursysteme

Die Infrastruktursysteme der Wasserver- und Abwasserentsorgung befinden sich in einem dynamischen Prozess der Transformation. Entscheidungsträger aus Politik und Verwaltung müssen sich daher grundsätzliche Fragen zur Sicherstellung einer angemessenen Ver- und Entsorgung stellen.

Von Jens Libbe und Thomas Kluge

Gegenwärtig vollziehen sich in den zentralen Infrastrukturbereichen öffentlicher Daseinsvorsorge grundlegende Veränderungen. Dies gilt auch für die aufwendigen Systeme, mit denen hierzulande die Versorgung mit Trinkwasser sowie die Entsorgung von Abwasser sichergestellt werden. Herausforderungen ergeben sich vor allem infolge des demografischen Wandels, aber auch durch gewandelte Konsummuster und Prozesse der Deindustrialisierung. Zugleich verändern sich in diesem Sektor auch die politischen Rahmensetzungen. So wird der Ordnungsrahmen der Wasserwirtschaft zunehmend durch Vorgaben der europäischen Ebene festgelegt. Hinzu kommt, dass sich die Privatisierung und Kommerzialisierung öffentlicher Aufgaben erheblich auf die Organisation und Struktur der Ver- und Entsorgungswirtschaft auswirken.

Die Veränderungen treffen insbesondere die Kommunen als diejenigen, die traditionell und als Grundlage und Ausdruck ihrer Selbstverwaltung die öffentliche Versorgung sicherstellen. Vor diesem Hintergrund müssen sich kommunale Entscheidungsträger strategische Fragen zur Sicherstellung der Ver- und Entsorgung stellen. Sie beziehen sich zum einen auf die geeignete Organisationsform der Ver- und Entsorgung: Welche Strategie sollte gewählt werden, um die Ver- und Entsorgung auch zukünftig sicherzustellen? Ist es auf Dauer vertretbar, wenn eine Kommune ihre Wasserversorgung privatisiert? Welche Chancen bieten alternative Formen der regionalen Kooperation? Zum anderen rückt die Nachhaltigkeit des Ver- und Entsorgungssystems ins Blickfeld: Wie kann die Bereitstellung von Wasserversorgungsdienstleistungen langfristig auf angemessenem qualitativen Niveau, wirtschaftlich rentabel und zu sozial angemessenen Preisen gewährleistet werden? Letztlich geht es um die Frage, wie die kommunale Dienstleistungsqualität auch unter veränderten Rahmenbedingungen sichergestellt und weiterentwickelt werden kann. Mögliche Strategien können von den zur Verfügung stehenden Organisationsformen kommunaler Aufgaben-

wahrnehmung her entwickelt werden. Im Rahmen der Strategiebildung sind Organisationsformen dann zugleich Instrumente, mit denen verschiedene Strategien in der Wasserversorgung verfolgt werden können. Dies ist allerdings nur ein möglicher Zugang zur Strategiebildung. Ebenso wäre es denkbar, Strategien vor dem Hintergrund spezifischer Problemkontexte, zum Beispiel auf der Netz- oder Ressourcenebene zu entwickeln. Beispiele wären Strategien für eine Ergänzung zentraler und semi-zentraler technischer Systeme oder Strategien zu Veränderungen in der Ressourcenherkunft (Fern- beziehungsweise Nahversorgung). Denn für die Problemlage vor Ort kann zum Beispiel der Netzzustand, die Ressourcensituation oder die demografische Entwicklung zunächst viel bedeutsamer sein, als die Organisation der Ver- und Entsorgung. Die Strategie muss angepasste Lösungen für die Problemlage vor Ort anbieten. So kann beispielsweise ein integrierter Stadtumbau als Antwort auf den demografischen Wandel unter Umständen mit dem eigenen kommunalen Unternehmen leichter zu bewerkstelligen sein, als mit einem externen Versorger. Umgekehrt kann die Problemlage aber auch Konsequenzen für die Organisationsform haben. Dies wäre der Fall, wenn etwa die Finanzlage der Kommune einen Teilverkauf des Versorgungsunternehmens nahelegt.

Kommunale Strategien

Als Handlungsrahmen für die Kommunen lassen sich vier grundlegende Strategien oder Organisationsformen identifizieren:

- die Stärkung und Zukunftssicherung kommunaler Wasserdienstleistungen in der Eigenerstellung über einen Eigenbetrieb oder eine sich zu 100 Prozent im kommunalen Besitz befindliche Eigengesellschaft;
- die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen in einer Kooperationsgesellschaft als gemischt-wirtschaftliches Unternehmen, sogenannte institutionelle Public Private Partnership (PPP) oder Teilprivatisierung;
- der Einkauf von Wasserdienstleistungen von Privaten, als sogenannte vertragliche PPP, oder den vollständigen Verkauf kommunaler Unternehmen an Private, also eine Fremderstellung;
- die regionale beziehungsweise interkommunale Kooperation zur Stärkung kommunaler Wasserversorgungsdienstleistungen.

Die prinzipielle Freiheit der Kommunen bei der Strategie-

wahl unterliegt jedoch zahlreichen rechtlichen und materiellen Rahmenbedingungen, die mit Blick auf zukünftige strategische Gestaltungsspielräume sorgfältig in Betracht gezogen werden müssen.

An erster Stelle steht die Frage nach dem Typ der kommunalen Selbstverwaltungsaufgabe. Je nachdem, ob es sich um eine freiwillige oder pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe handelt oder ob es sich im übertragenen Wirkungskreis um eine kommunale Pflichtaufgabe nach Weisung und Auftragsangelegenheiten handelt, stehen bestimmte Optionen zur Verfügung oder sind rechtlich gerade nicht zulässig. So ist insbesondere bei kommunalen Pflichtaufgaben eine Verpflichtung der Kommune zur Steuerung und Kontrolle der Aufgabe (Ingerenzpflicht) zu beachten. Hier wird beispielsweise der Kontrollbedarf der Kommune höher sein als bei freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben. Die zweite bedeutsame juristische Rahmenbedingung ist das Wettbewerbs- und Vergaberecht. Durch die aktuelle Rechtsauslegung auf europäischer aber auch auf nationaler Ebene wird die oben genannte Wahlfreiheit mehr und mehr begrenzt. Insbesondere durch die Einschränkung der sogenannten Inhouse-Vergabe ist den Kommunen faktisch die Wahlfreiheit der Aufgabenwahrnehmung in vielen existierenden Organisationsformen einer gemischt öffentlich-privaten Aufgabenwahrnehmung genommen.

Neben diesen juristischen, hängt die Wahl einer Strategie auch von verschiedenen materiellen Rahmenbedingungen ab. Diese werden maßgeblich definiert durch die Qualität und Verfügbarkeit ökologischer, ökonomischer und institutionell-organisatorischer Ressourcen einerseits sowie andererseits den Problemdruck, der mit diesen Ressourcen verbunden ist. Das lokal verfügbare Wasserdargebot wäre eine ökologische, die Situation des Kommunalhaushaltes oder die Fixkosten des Versorgungssystems eine ökonomische und die Größe und fachliche Kompetenz der Verwaltung eine institutionelle Rahmenbedingung.

Stabile Versorgung in Zeiten der Transformation

Hinzu kommt, dass sich die Strategien grundsätzlich in der Zahl der beteiligten Akteure unterscheiden. Im Fall der Eigenerstellung durch die Kommune mit eigenen Verwaltungs- oder auch ausgelagerten Einheiten sind Abstimmungsprozesse innerhalb und zwischen der Kommunalverwaltung, dem Rat sowie dem kommunalen Unternehmen zu beachten. Im Gegensatz dazu zeichnen sich die drei anderen Strategien gerade durch die Aufnahme eines oder mehrerer Dritter aus. In der Strategie interkommunaler Kooperationen hat es die Kommune mit einer, wenn nicht mehreren anderen Kommunen oder kommunalen Einrichtungen zu tun. In der Strategie der Leistungserbringung in einer gemischt-wirtschaftlichen Kooperationsgesellschaft sowie in der Strategie der Fremderstellung tritt die Kommune in eine Beziehung zu einem privaten Dritten. Unabhängig davon, welchen Weg die Kommunen strategisch einschlagen ist entscheidend, dass bei der Entscheidungs-

findung alle für die Entscheidung und deren Folgewirkungen relevanten Bereiche beachtet und einbezogen wurden. Dies betrifft gleichermaßen die Ebenen des Wissens, der Akteure und der Institutionen:

- Auf der Ebene des Wissens bedeutet dies die Zusammenführung von Wissen unterschiedlicher Disziplinen als auch des Experten- und Handlungswissens sowie der Praxiserfahrungen der relevanten Akteure. Ein möglichst ungehinderter Informationsfluss ist die Voraussetzung sowohl für Transparenz als auch für Rückkopplungen. Die Abschottung von Informationen kann hingegen zu einer Erstarrung und Anpassungsunfähigkeit führen.
- Auf der Ebene der Akteure ist das Leitprinzip der Integration ganz im Sinne des Partizipationsgrundsatzes zu verstehen. Durch die Schaffung oder den Erhalt von Beteiligungs- und Teilhabestrukturen und durch die Berücksichtigung von Gender-Issues wird eine Interessenartikulation potenziell betroffener Personen oder Gruppen (Stakeholder) und damit die Einbeziehung unterschiedlicher Entscheidungs- und Wahrnehmungslogiken der Beteiligten ermöglicht. Weichenstellende strategische Entscheidungen dürften dann von einer breiten Akzeptanz getragen werden. Die Qualität der Entscheidung erhöht sich durch die Einbindung der Stakeholder.
- Auf der Ebene der Institutionen zielt Integration einerseits auf die Berücksichtigung unterschiedlicher administrativer Verantwortlichkeiten, andererseits auf eine Verankerung definierter Anforderungen in institutionelle Strukturen. Diese Integration geht in vertikaler Hinsicht über die Ebenen institutioneller Hierarchien, in horizontaler Hinsicht über die unterschiedlichen fachlichen Zuständigkeitsbereiche hinweg. Dies meint auch die Verbindung kooperativer Formen von Demokratie (Partizipation) mit dem repräsentativ gewählten politisch-administrativen System (Rat und Verwaltung) in Kommunen. Ebenso impliziert Integration auf institutioneller Ebene die Rückbindung strategischer Entscheidungen (auch im Unternehmen) an die demokratisch legitimierten Entscheidungsträger(innen) in Rat und kommunaler Verwaltung.

Dies gilt umso mehr, als viele Regionen, bedingt durch demografische Veränderungen, gewandelte Konsummuster und Deindustrialisierungsprozesse, mit dem Phänomen schrumpfenden Verbrauchs und damit dem Erreichen von Funktionsschwellen durch Unterauslastung zu tun haben. In diesem Zusammenhang zeigt sich die Notwendigkeit, über die mögliche Transformation der bisherigen Systeme nachzudenken. Im Gegensatz zu Anpassungsprozessen im Sinne einer Modernisierung vorhandener Systeme sind Transformationsprozesse durch Brüche und Übergänge, also durch einen Wechsel der Systemtechnik hin zu intelligenteren Lösungen, gekennzeichnet. Gerade derartige Übergänge sind von einem hohen Grad an Unsicherheit gekennzeichnet. Gleichzeitig ist es notwendig, sowohl die spezifische Funktionalität weiterhin zu gewährleisten, den betriebswirtschaftlichen Erfordernissen gerecht wer- ➔

den als auch dabei insbesondere im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung zu agieren. Das Ziel ist, während der transformativen Übergänge möglichst schnell wieder stabile Zustände herzustellen.

Deshalb ist die Frage nach dem Management dieser Übergangszustände von entscheidender Bedeutung. Die Ausgestaltung dieses Managements ist daher einer der zentralen Punkte für eine schrittweise Transformation und Anpassung der Infrastruktur zur Schaffung neuer, nachhaltiger Zustände.

Entscheidungshilfe zur Strategiebildung

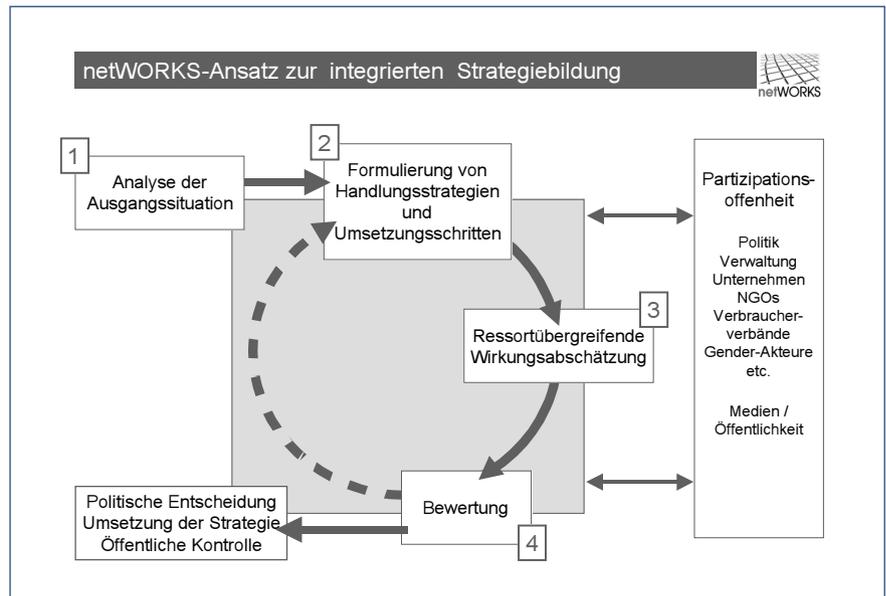
Der Forschungsverbund netWORKS hat als ein zentrales Ergebnis seiner Arbeit eine strategische Entscheidungshilfe im Umgang mit netzgebundenen Infrastruktursystemen herausgegeben und eigen-

einen Ansatz zur integrierten Strategiebildung entwickelt (1). Dieser soll insbesondere Kommunalpolitiker(innen), Dezentral(innen) sowie Amtsleiter(innen) eine Entscheidungsunterstützung geben und es ihnen ermöglichen, die Handlungsfolgen bestimmter Entscheidungen frühzeitig zu erkennen und zu bewerten. Leitfragen der Entscheidungsfindung werden formuliert, Gestaltungspotenziale und -restriktionen deutlich gemacht, modellhaft die Wirkungen kommunaler Handlungsstrategien aufgezeigt und vor allem ein ausführlicher Instrumentenkasten zum Infrastrukturmanagement entwickelt.

Eine Stadt, die beispielsweise überlegt, ob sie ihre bisher vollständig in kommunalem Besitz befindliche Wasserversorgungsgesellschaft teilweise privatisieren soll, kann auf diese Weise die mit einer solchen Entscheidung verbundenen Potenziale, Restriktionen oder auch nicht beabsichtigten negativen Folgen beurteilen. So kann geprüft werden, ob zu erwarten ist, dass durch die Hereinnahme privaten Kapitals tatsächlich die notwendigen Investitionen im Netz getätigt werden und dabei die Preise und Gebühren stabil bleiben. Gerade für Städte mit stark rückläufiger Bevölkerung dürfte es interessant sein zu erfahren, ob der private Partner über genügend Know-how im Umgang mit schrumpfenden Netzen und alternativen semizentralen Technologien verfügt. Auf diese Weise lassen sich im Weiteren auch Alternativen zur Teilprivatisierung prüfen, etwa in Form des Ausbaus der interkommunalen Kooperation mit den umliegenden Städten und Gemeinden.

Den Kommunen wird zukünftig eine wichtige Rolle bei der Weiterentwicklung innovativer und nachhaltiger Infrastruktursysteme zukommen. Dies nicht zuletzt trotz, sondern aufgrund der sich zunehmend ausdifferenzierenden Formen der Leistungserbringung. Die im Zuge der Verwaltungsmodernisierung zu beobachtende Ökonomisierung der kommunalen Selbstver-

Abbildung 1: Zeithorizonte für Energieeffizienztechnologien



Quelle: Forschungsverbund netWORKS

waltung und die dadurch zunehmende Ausgliederung und Privatisierung öffentlicher Aufgaben machen es notwendig, geeignete Verfahren und Instrumente anzuwenden, die die Einflussnahme der legitimierten öffentlichen Entscheidungsträger absichern und qualifizieren. Doch nicht nur das. Der vielerorts anstehende Umbau vorhandener Systeme und die Komplexität der anstehenden Aufgaben erfordert neue Formen einer integrierten Entscheidungsfindung unter Einbindung aller relevanten Stakeholder.

Anmerkungen

(1) www.networks-group.de

Literatur

Kluge, T. / Libbe, J. (Hrsg.): Transformation netzgebundener Infrastruktur: Strategien für Kommunen am Beispiel Wasser. Reihe Difu-Beiträge zur Stadtforschung, Bd. 45. Berlin 2006.

AUTOREN + KONTAKT

Jens Libbe ist Diplom-Sozialökonom und Projektleiter am Deutschen Institut für Urbanistik (Difu).

Difu Berlin. Tel.: 030/39001-115, E-Mail: libbe@difu.de

Dr. Thomas Kluge ist Leiter des Bereichs „Wasser und nachhaltige Umweltplanung“ im Institut für sozial-ökologische Forschung (ISOE) und Privatdozent an der Universität Kassel.

ISOE, Frankfurt/Main. Tel.: 069/7076919-18, E-Mail: kluge@isoe.de



(c) 2010 Authors; licensee IÖW and oekom verlag. This is an article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial No Derivates License (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/>), which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.