

DER ÖFFENTLICHE SEKTOR

FORSCHUNGS- MEMORANDEN

Ursachen und Auswirkungen staatlicher Regulierung und Deregulierung auf das Eisenbahnwesen - ein historischer Überblick

von Helge Molin

Öffentlicher Verkehr in Österreich - Geldvernichtungsmaschine oder Systemnotwendigkeit?

von Leonhard Höfler

Wettbewerb in der Wasserwirtschaft - Überlegungen zur Chancengleichheit von öffentlichen und privaten Unternehmen

von Ulrich Scheele

Private Versorger und lokale Behörden - 20 Jahre privatisierte Wasserwirtschaft in Frankreich

von Pierre van de Vyver

Trinkwassergewinnung im Mittleren Osten und in Nordafrika - ein Technologie- und Kostenvergleich für Iran, Jordanien, Libyen und Tunesien

von Lisa Liebert

Die grenzübergreifende Zusammenarbeit von Regionen.
Am Beispiel EuRegio West/Nyugat Pannonia

von Thomas Leitner

3-4/2004

*ifip*_{TU}

Herausgeber:

A.o. Univ.-Prof. Dipl.-Ing. Dr. Wolfgang Blaas, c/o Fachbereich für Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik, Department für Raumentwicklung, Infrastruktur- und Umweltplanung der Technischen Universität Wien, Karlsplatz 13, A-1040 Wien, Tel. +43/1/58801-26701,
Email: ifip@tuwien.ac.at, Web: <http://www.ifip.tuwien.ac.at>

Für den Inhalt verantwortlich:

Ass.-Prof. Dipl.-Ing. Dr. Johann Bröthaler, c/o Fachbereich für Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik, Department für Raumentwicklung, Infrastruktur- und Umweltplanung der Technischen Universität Wien, Resselgasse 5/2/2, A-1040 Wien, Tel. +43/1/58801-26701,
Email: ifip@tuwien.ac.at, Web: <http://www.ifip.tuwien.ac.at>

Abonnements:

Karin Neumann, c/o Fachbereich für Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik, Department für Raumentwicklung, Infrastruktur- und Umweltplanung der Technischen Universität Wien, Resselgasse 5/2/2, A-1040 Wien, Tel. +43/1/58801-26701,
Email: ifip@tuwien.ac.at, Web: <http://www.ifip.tuwien.ac.at>

ISSN 1563-4604

Inhaltsverzeichnis

Redaktion: Wolfgang Blaas
Layout und Textverarbeitung: Karin Neumann

Ursachen und Auswirkungen staatlicher Regulierung und Deregulierung auf das Eisenbahnwesen - ein historischer Überblick <i>Helge Molin</i>	1
Öffentlicher Verkehr in Österreich - Geldvernichtungsmaschine oder Systemnotwendigkeit? <i>Leonhard Höfler</i>	7
Wettbewerb in der Wasserwirtschaft - Überlegungen zur Chancengleichheit von öffentlichen und privaten Unternehmen <i>Ulrich Scheele</i>	19
Private Versorger und lokale Behörden - 20 Jahre privatisierte Wasserwirtschaft in Frankreich <i>Pierre van de Vyver</i>	39
Trinkwassergewinnung im Mittleren Osten und in Nordafrika - ein Technologie- und Kostenvergleich für Iran, Jordanien, Libyen und Tunesien <i>Lisa Liebert</i>	43
Die grenzübergreifende Zusammenarbeit von Regionen. Am Beispiel EuRegio West/Nyugat Pannonia <i>Thomas Leitner</i>	55

Gedruckt mit Förderung des Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft und Kultur

30. Jahrgang

Heft 3-4/2004, November 2004

Preis:

	Inland	Ausland
Einzelnummer	€5,10	€5,80
Doppelnummer	€9,50	€10,90
Jahres-Abo	€16,00	€18,20

PSK-Konto-Nr. 2.415.150
(Österreichische Postsparkasse)

Ursachen und Auswirkungen staatlicher Regulierung und Deregulierung auf das Eisenbahnwesen - ein historischer Überblick¹

Helge Molin

1 Problemstellung

Die Reform der bestehenden Staatsbahnsysteme ist eines der Hauptanliegen der europäischen Verkehrspolitik. Eine der Hauptfragen betrifft die Neuorganisation des Eisenbahnwesens, wobei das anstrebenswerte Ausmaß staatlicher Regulierung im Mittelpunkt der politischen Diskussion steht. Obwohl der Großteil der europäischen Bahnen sich im Staatseigentum befindet, war die historische Entwicklung in fast allen Ländern von ursprünglich privaten Bahnen geprägt. Ebenso wurden in einigen Ländern bereits zuvor Reformen der Bahnen durchgeführt, deren Auswirkungen bereits messbar sind.

Im Rahmen einer Diplomarbeit am IFIP wurde untersucht

- welche Ursachen staatliche Eingriffe ins Eisenbahnwesen hatten, mit
- welchen Instrumenten der Staat diese umsetzte und
- welche Auswirkungen damit erreicht wurden.

2 Die Entwicklung in einigen wichtigen Ländern

2.1 Großbritannien:

In Großbritannien wurde das Bahnnetz von privaten Gesellschaften aufgebaut. Der Groß Teil des Netzes konnte bis 1850 fertiggestellt werden. Der Staat griff vor allem bei der Wettbewerbsregulierung zur Aufrechterhaltung des freien Wettbewerbs in das Privatbahnwesen ein (vor allem durch den Railway Act 1844 - Gladstone Act). Die militärische Krise des Ersten Weltkriegs führte zur staatlichen Verwaltung der Bahnen auf Grund der Bestimmungen des Gesetzes von 1844. Nach Ende des Krieges wurden die Bahnen von der Regierung neu gegliedert und wieder den privaten Eigentümern überlassen. Der Zweite Weltkrieg machte abermals die staatliche Verwaltung der Bahnen aus militärpolitischen Gründen notwendig. Nach dessen Ende waren die Bahnen so

stark abgewirtschaftet, dass ein wirtschaftlicher privater Betrieb nicht mehr möglich schien und daher 1948 alle Bahnen verstaatlicht wurden. Die steigenden Betriebsdefizite bei gleichzeitiger Ineffizienz des Unternehmens (vor allem durch zu hohen Einfluss der Gewerkschaften) führten zu ersten Reformen der Staatsbahn in den 1980er Jahren unter Margaret Thatcher. Unter ihrem Nachfolger John Major wurden die Bahnen Anfang der 1990er Jahre wieder vollständig privatisiert. Obwohl durch private Betreiber der Verkehrsanteil der Bahn am Gesamtverkehrsaufkommen gesteigert wurde, brachte die mangelnde Instandhaltung des Netzes durch die ebenfalls private Infrastrukturgesellschaft Railtrack gravierende Probleme. Diese führten neben der zunehmenden Unpünktlichkeit der Züge auch zu einem schweren Unfall bei dem mehrere Tote zu beklagen waren. Aus diesem Grund wurde das Netz wieder unter staatliche Verwaltung gestellt, wobei ein erheblicher Zuschussbedarf seitens des Staates besteht.

2.2 Österreich:

Obwohl die ersten Strecken in Österreich privat errichtet wurden führten deren enttäuschender wirtschaftlicher Erfolg sowie das Vorhandensein eines staatlichen Eisenbahnkonzepts zur sukzessiven Verstaatlichung fast aller Strecken mit Ausnahme der Kaiser Ferdinand Nordbahn. Die in den 1850er Jahren einsetzende Staatsfinanzkrise erforderte die Reprivatisierung der Staatsbahnen, wobei der Staat den privaten Investoren Ertragsgarantien auf ihr eingesetztes Kapital gab. Die hohe Inanspruchnahme dieser Garantien verbunden mit einem aus staatlicher Sicht unzureichenden Ausbau des Netzes durch die neuen Privatbahnen, führten zu einer weiteren Verstaatlichungswelle in den 1870er Jahren. Zu Beginn des Ersten Weltkrieges waren bis auf die Südbahn fast alle wichtigen Hauptbahnen im Staatsbesitz. Mit dem Ende der Donaumonarchie wurden auch die Bahnen neu aufgeteilt, wobei nach längeren Verhandlungen der österreichische Teil der Südbahn Mitte der 1920er Jahre den neu gegründeten staat-

lichen Österreichischen Bundesbahnen (BBÖ) zugeteilt wurde. Mit dem Anschluss Österreichs an das Deutsche Reich 1938 wurden die BBÖ Teil der Deutschen Reichsbahn und wurden erst mit dem Ende des Dritten Reichs wieder eine eigenständige Bahnverwaltung. Während der Bahnbetrieb vor dem Zweiten Weltkrieg profitabel durchgeführt werden konnte, wurden danach zunehmend Verluste erwirtschaftet, die vom Staat abgedeckt wurden. Während anfangs eine möglichst flächendeckende Versorgung des Landes mit der Bahn aus sozialpolitischen Gründen (Mobilität für sozial Schwache) erfolgte, rückte in den 1980er Jahren umweltpolitische Erwägungen in den Vordergrund. Die steigenden jährlichen Zuschüsse zur Defizitabdeckung des Bahnbetriebs führten zur ersten Bahnreform 1992, welche unter anderem die Umstrukturierung der bisher als Behörde geführten Bahn in ein selbstständiges Unternehmen zum Ziel hatte. Weitere Vorgaben der EU erforderten eine neue Bahnreform, welche die vollständige Trennung von Infrastruktur und Betrieb in einzelne Unternehmen zum Ziel hat. Diese wird derzeit (2003/04) umgesetzt. Eine weitere Bezuschussung des Bahnbetriebs wird, vor allem, um negative Umweltauswirkungen des MIVs zu vermeiden, weiterhin notwendig bleiben.

2.3 Frankreich:

Nach längeren politischen Diskussionen entschied man sich in Frankreich ein staatlich-privates Mischsystem zu errichten. Durch die Gewährung von Betriebsmonopolen an private Investoren hoffte der Staat dauerhaft wirtschaftlich gesunde Unternehmen zu ermöglichen. Im Gegenzug legte der Staat die Netzgestalt, die Trassen (oft nach militärisch, strategischen Gesichtspunkten) fest und führte die Unterbauarbeiten durch. Die privaten Gesellschaften stellten den Oberbau und das Betriebsmaterial zur Verfügung. Ende der 1850er Jahre, nachdem sich die großen Gesellschaften herauskristallisiert hatten (Nord, Est, PLM, Midi, PO und Ouest) kam es bedingt durch eine Wirtschaftskrise zum Stillstand des Netzausbaus. Nur die Zusage staatlicher Ertragsgarantien für neue Streckenabschnitte konnte einen Weiterbau des Netzes ermöglichen. Die Jahre nach dem Deutsch-Französischen Krieg Anfang der 1870er Jahre waren von einer wirtschaftlichen Rezession geprägt, die auch das Eisenbahnwesen traf. Um den weiteren Ausbau des Netzes zu ermöglichen verpflichtete sich der Staat die Ertragsgarantien auf alle Strecken auszudehnen, bzw. begann er einige Strecken komplett zu verstaatlichen. Als 1909 die Westbahn (Ouest) in Konkurs ging, wurde diese

ebenfalls dem mittlerweile angewachsenen staatlichen Etat System angegliedert. Nach immer größeren ökonomischen Problemen der Bahnen, auch auf Grund des Aufkommens neuer Verkehrsmodi, werden 1937 alle Bahnen in der staatlichen SNCF zusammengefaßt. An dieser Gesellschaft hielt der Staat nur 51% der Anteile und musste daher an die restlichen Anteilseigner Garantiezahlungen entrichten. Die nach dem Zweiten Weltkrieg stetig steigenden Zahlungen des Staats zur Defizitabdeckung der SNCF verbunden mit den Garantiezahlungen an die privaten Teilhaber, führen zu ersten Reformbestrebungen in den 1960er Jahren. Neben einer stärkeren kaufmännischen Ausrichtung des Betriebs empfiehlt eine Expertenkommission die Errichtung eines Hochgeschwindigkeitsbahnnetzes (TGV) nach japanischem Vorbild um Marktanteile im hochwertigen Personenverkehr vom Flugverkehr zurückzuerobern. Obwohl der Betrieb der SNCF weiterhin insgesamt defizitär ist, konnten die staatlichen Subventionen auf Grund des profitablen TGVs reduziert werden.

2.4 Deutschland:

Die Entwicklung der Bahnen in Deutschland war stark von den politischen Vorgaben der einzelnen deutschen Kleinstaaten geprägt. Es existierten private- (Preußen), staatliche- (Brandenburg) und auch gemischte- (Bayern, Sachsen) Bahnsysteme. Mit der Gründung des Deutschen Reiches versuchte Bismarck alle Bahnen in einer Reichsbahn zusammenzufassen, was allerdings am Widerstand der Länder, scheiterte. Daraufhin begann er preußische Bahnen zur verstaatlichen und der Königlich Preußischen Eisenbahnverwaltung (KPEV) zuzuführen. Dies führte aus Angst vor "Verpreußung" wiederum zur Verstaatlichung privater Bahnen in den anderen Ländern des Reichs und somit zu einem uneinheitlichen, von der "Kleinstaaterei" geprägten Bahnnetz im Deutschen Reich. Neben der Errichtung neuer Strecken zur französischen Grenze aus militärstrategischen Gründen, forcierte Bismarck auch den Bau einer neuen Alpenquerung über den St. Gotthard Pass um Teile des europäischen Nord-Süd Handels von französischen, auf deutsches Gebiet lenken zu können. Der Erste Weltkrieg offenbarte die Schwächen des uneinheitlichen deutschen Eisenbahnsystems. Es kam zu schweren betrieblichen Problemen aus denen als Folge, verbunden mit der schlechten wirtschaftlichen Lage nach dem Krieg die Deutsche Reichsbahn als gesamtdeutsche Bahngesellschaft hervorging. Diese führte ein Vereinheitlichungsprogramm durch und begann der wachsenden Konkurrenz durch das Flugzeug und dem MIV mit dem Auf-

bau eines Städteschnellverkehrs im Personenverkehr und beschleunigter Güterzüge zu begegnen. Parallel dazu war die Reichsbahn verantwortlich für den Aufbau des Reichsautobahnnetzes. Mit der Teilung Deutschlands nach dem Zweiten Weltkrieg wurde die Eisenbahn in die Deutsche Bundesbahn (BRD) und die Deutsche Reichsbahn (DDR) geteilt. Während erstere von Mitteln des Marshall-Plans profitieren konnte musste die andere eine größere Menge an Betriebsmittel an die Sowjetunion abgeben. Die zunehmende Konkurrenz anderer Transportmodi und gestiegene Personalkosten führten auch bei der Deutschen Bundesbahn zu steigenden Betriebsdefiziten, die vom Staat gedeckt wurden. Die Wiedervereinigung Anfang der 90er Jahre verbunden mit neuen EU Vorgaben führten zur Bahnreform 1994. Die neue Bahn AG sollte profitabel arbeiten und später über die Börse privatisiert werden. Obwohl in den ersten Jahren Profite erwirtschaftet werden konnten, führte die mangelnde Instandhaltung der Strecken zu schweren Verspätungen im Betrieb und zu einem hohen Investitionsbedarf in das Netz. Neben den laufenden Subventionszahlungen, über Nahverkehrsverträge im Regionalverkehr, erhielt die DBAG vom Bund einen Großteil der Erlöse aus der UMTS-Lizenz-Versteigerung im Jahr 2000.

2.5 USA:

Die Entwicklung des amerikanischen Eisenbahnwesens begann im Nordosten des Landes. Neben privaten Kapitalgebern investierten auch Bundesstaaten und Stadtverwaltungen in neue Eisenbahnunternehmen, um eine Besserstellung im Standortwettbewerb zu erreichen. In den 1850er Jahren begann eine Phase der aktiven Förderung des Bahnbaus durch die Vergabe von Landzuweisungen (Land Grants) an die Bahnen durch einige Bundestaaten. Dieses System wurde ausgeweitet und auch für die Unterstützung des Baus der ersten Transkontinentalbahn verwendet. Diese wurde von höchster politischer Seite gefordert, um die Westküste des Kontinents stärker an die USA zu binden, denn zunehmend versuchten europäische Großmächte am nordamerikanischen Kontinent an Einfluss zu gewinnen. Mittels des "Pacific Railway Act" von 1862 wurden die "Union Pacific RR" und die "Central Pacific RR" beauftragt eine mittlere Transkontinentalbahn zu errichten. Die Errichtung einer nördlichen Strecke wurde 1864 vom Kongress beschlossen. Der Bau der mittleren Verbindung wurde 1869 abgeschlossen, die Eröffnung der nördlichen durch die "Northern Pacific RR" sollte bis 1883 dauern. Die südliche Strecke wurde im Jahr davor von der "Southern Pacific RR"

und der "Texas Pacific RR" fertig gestellt. Ursächlich für die Verzögerungen am Bau der "Northern Pacific" waren wirtschaftliche Probleme, insbesondere die Folgen der Börsenkrise von 1873, die teilweise durch einen aufgedeckten Finanzskandal bei der Errichtung der ersten Transkontinentalbahn ausgelöst wurde. Während breite Schichten der Öffentlichkeit zu Beginn des Eisenbahnzeitalters den Eisenbahnen sehr positiv gegenüber standen, änderte sich dies in weiterer Folge zunehmend. Einerseits führten häufige Finanzmanipulationen einiger Mehrheitseigentümer zu beträchtlichen Vermögensverlusten bei Kleinanlegern, andererseits gab es in vielen Bundesstaaten keine gesetzliche Basis für das Tarifwesen, was zu vor allem bei Zwangskunden zu extrem hohen Tarifen führte. Vor allem die Bauern des Mittleren Westen sahen sich als extrem benachteiligt an und es folgten erste Regulierungsgesetze für das Eisenbahnwesen auf bundesstaatlicher Ebene. Obwohl eine erste Untersuchung des Tarifwesens der Bahnen durch den Kongress bereits 1872 durchgeführt wurde, kam es erst 1887 zum ersten bundesweiten Eisenbahnregulierungsgesetz, dem "Interstate Commerce Act". Dieser und ihm weiter folgende Gesetze sollten aber wenig Wirkung zeigen. Die Börsenkrise von 1893 führte sogar zu einer Verschärfung der Situation, als sich immer mehr ein landesweites Eisenbahn-Oligopol bildete. Erst im Zwanzigsten Jahrhundert kam es mit der Amtsübernahme des Präsidenten Theodore Roosevelt zu einschneidenden und wirksamen Regulierungen. Mit dem "Railroad Violation Act" (1906) wurde die "Interstate Commerce Commission" (ICC) ermächtigt "faire und gerechte" Tarife festzulegen. Eine neuerliche Verschärfung staatlichen Eingreifens erfolgte mit Ausbruch des Ersten Weltkriegs, als die US-Bahnen den immensen Anstieg des Frachtaufkommens nicht bewältigen konnten und der Staat den Betrieb auf allen Bahnstrecken übernahm. Neben einer Vereinheitlichung der Betriebsmittel ist diese Zeit vor allem auch durch zwei Bahnstreiks geprägt, die eine beträchtliche Erhöhung der Personalkosten zur Folge hatten. Als die Bahnen nach Ende des Krieges wieder ihren Besitzern übergeben wurde, versuchte man kurzfristig nach englischem Vorbild eine Neuorganisation des Bahnwesens durchzuführen, scheiterte aber letztendlich. Während des Wirtschaftsaufschwungs der 1920er Jahre führten die meisten Bahnen große Investitionsprogramme durch, um ihre Effizienz zu steigern. Der steigenden Konkurrenz durch andere Verkehrsmodi versuchte man durch die Einführung neuer Stromlinienzüge zu begegnen. Obwohl die Wirtschaftskrise der 1930er Jahre viele Bahnen schwer traf, konnte

das gestiegene Verkehrsaufkommen des Zweiten Weltkriegs von den Bahnen problemlos bewältigt werden. Eine abermalige Verstaatlichung konnte somit abgewendet werden. Nach dem Krieg kam es vor allem im Personenverkehr zu dramatischen Einbrüchen, als das Auto auf kurzen und mittleren Strecken und das Flugzeug auf Langstrecken zunehmend Marktanteile erobern konnten. Während der die Bahn im Güterverkehr auf den Transkontinentalstrecken Marktanteile halten konnte, begann sie vor allem im industriellen Nordosten auch hier Marktanteile zu verlieren. Unterstützt wurde dieser Trend von der einseitigen Regulierung der Bahn im Vergleich zu anderen Modi und durch den Bau des staatlichen "Interstate Highway Systems". Als 1967 mit der "PennCentral" die größte US-Bahn Zahlungsunfähigkeit anmeldete, griff der Staat massiv in das Eisenbahnwesen ein. Den Bahnen wurde die Möglichkeit gegeben den stark defizitären Personenverkehr an die neu gegründete staatliche Personenverkehrsgesellschaft "Amtrak" zu übergeben. Die Penn Central wurde mit anderen wirtschaftlich schwachen Bahnen zur "Consolidated Rail Group" (Conrail) zusammengefasst, die ebenfalls vom Staat betrieben wurde. Im Gegensatz zu Europa, wo die Deckung laufender Betriebsdefizite der Bahnen durch den Staat politisch üblich war, entschied man sich in den USA die Güterbahnen nachhaltig zu reformieren. Mit staatlicher Unterstützung wurde einerseits das Netz Conrails gestrafft und wieder in Stand gesetzt, andererseits wurden durch den "Staggers Act 1980" weitreichende Deregulierungsmaßnahmen beschlossen. Durch weitere Fusionen und Streckenabtretungen an Regionalbahnen entstanden größere, effizientere Bahngesellschaften. In weiterer Folge konnten die Bahnen ihre Marktanteile im Güterverkehr wieder erhöhen. Im Gegensatz dazu scheiterten bis dato die meisten Versuch "Amtrak" nachhaltig zu reformieren. Der "Amtrak Reform Act" verpflichtete die Gesellschaft bis 2003 im Betrieb ausgeglichen zu bilanzieren. Der Staat würde nur bei mehr bei Investitionen ins Anlagenkapital unterstützend eingreifen. Dieses Ziel wurde allerdings klar verfehlt und derzeit wird an der nächsten Reform gearbeitet.

2.6 Japan:

Bis zum Zweiten Weltkrieg nahm Japan keine sehr wichtige Rolle bei der Entwicklung der Eisenbahn ein. Dies änderte sich, als nach dem Krieg das gesamte Netz modernisiert wurde und die erste reine Hochgeschwindigkeitsstrecke der Welt errichtet wurde. Diese Strecke wurde vor allem gebaut um der Bahn im Wettbewerb mit dem Flugverkehr

Marktanteile zu sichern. Nach der Eröffnung der Strecke Tokio - Osaka wurden weitere Strecken errichtet. Jedoch wurden auch in Japan zunehmende Betriebsdefizite der staatlichen JNR bei sinkenden Marktanteilen zum Problem. Anfang der 1980er Jahre wurde daher eine Bahnreform eingeleitet, welche die Privatisierung der JNR zum Ziel hatte. Obwohl der private Bahnbetrieb insgesamt Profite erwirtschaftet, muss der Betrieb des Personennahverkehrs weiterhin bezuschusst werden. Außerdem hält der japanische Staat noch die Schulden der JNR in der Höhe von 28 Billionen Yen. Das sind 5% der Gesamtschulden Japans.

3 Analyseergebnisse:

Nach Analyse der Entwicklungen in Großbritannien, Österreich, Frankreich, Deutschland, USA und Japan, vom 19. Jahrhundert bis zum Beginn des 21. Jahrhunderts, konnten folgende Ursachen für staatliche Maßnahmen im Eisenbahnwesen festgestellt werden:

1. Vorhandensein prinzipieller Rechtsunsicherheit bezüglich des Eisenbahnwesens (Herbeiführung von Rechtssicherheit als öffentliches Gut für alle am Angebot Interessierten)
2. Staatspolitische Selbstbehauptung (Dominanzstreben) eines Landes
 - 2.1. Staatspolitisch- militärische Selbstbehauptung
 - 2.1. Außenhandelspolitische Selbstbehauptung
3. Behebung (selten Vermeidung) von Marktversagen
 - 3.1. in Form von mangelndem Wettbewerb
 - 3.1.1. in Form von Eigentumskonzentration
 - 3.1.2. bei der Preisbildung
 - 3.2. bei Vorliegen von Externer Effekte (Umweltverschmutzung durch MIV)
4. Herstellung/Erhaltung einer möglichst flächen-deckenden Erschließung des Staatsgebietes
5. Behebung vorangegangenen Staatsversagens
 - 5.1. Bekämpfung des Egoismus beim Zugriff von dominanten Interessensgruppen auf kollektive Mittel (z.B. Gewerkschaften, wirtschaftliche Lobby)
 - 5.2. Bekämpfung von Verschwendung durch mangelnde Kostenverantwortung (bei öffentlicher Verwaltung der Bahnen - Behördenbahn)

Dabei setzt der Staat hauptsächlich folgende Instrumente ein:

1. Leistungspolitik
 - 1.1. Realtransfers
 - 1.1.1. Erbringung von Verkehrsleistungen
 - 1.1.2. Bereitstellung von Information
 - 1.2. Geldtransfers und Finanzierungshilfen
 - 1.2.1. Subventionen an Verkehrsunternehmen
 - 1.2.2. Staatliche Kapitalbeteiligungen und Darlehen für Investitionen
2. Setzen von Verhaltensrichtlinien
 - 2.1. Festlegung von Normen (Gebote und Verbote)
 - 2.1.1 Wettbewerbsregulierung und Deregulierung
 - 2.1.2. Fahrzeugvorschriften
 - 2.1.3. Vorschriften für den Betrieb
 - 2.1.4. Vermeidung externer Kosten (Vermeidung von Umweltverschmutzungen im Verkehrswesen)
 - 2.2. Preisbeeinflussung

Die Auswirkungen dieser Eingriffe lassen sich grob in folgende Wirkungsfelder einteilen:

1. Veränderung der Marktform (vom Monopol/Oligopol - zum freien Wettbewerb)
2. Veränderung der Profitabilität der Bahngesellschaften
3. Veränderung der Ausbaugeschwindigkeit des Netzes
4. Veränderung der Ausgestaltung des Netzes
5. Veränderung der Verkehrsleistung
6. Veränderung des Modal Splits
7. Vermeidung negativer externer Effekte (durch modale Verkehrsverlagerungen)

Bei der Betrachtung der Entwicklungen fallen unterschiedliche Schwerpunkte der staatlichen Maßnahmen im Eisenbahnwesen auf:

Staatliche Eingriffe erfolgten aus unterschiedlichen Gründen, wobei vor allem die herrschende politische Strömung für deren Ausprägung ausschlaggebend war. Bei der Betrachtung der Entwicklung innerhalb der EU ist festzustellen, dass weder die Reformen in Großbritannien noch jene in Deutschland, die in sie

gesetzten Erwartungen erfüllen konnten. In beiden Ländern musste der Staat durch massive Eingriffe die negativen Folgen der vorangegangenen Reformen, die vor allem auf Grund mangelnder Wartung der Infrastruktur entstanden, beseitigen. Auch das japanische Beispiel zeigt, dass gewisse Strecken weiterhin vom Staat subventioniert werden müssen.

Lediglich die Reformen im amerikanischen Güterverkehr brachten eine Steigerung der Verkehrsleistung und der Profitabilität der Betriebe, allerdings werden nur jene Verkehre angeboten, die betriebswirtschaftlich sinnvoll sind. Das heißt ökologische Ziele (Vermeidung externer Effekte) lassen sich (wenn überhaupt) nur sehr schwer umsetzen. Ähnliches zeigt auch die Reform der Bahn in Deutschland, wo die Deutsche Bahn im Güterverkehr aus Kostengründen ihr Angebot vor allem im ländlichen Gebiet verringerte.

Diese Entwicklung steht aber im Widerspruch zur Vorgabe der EU, den Anteil des Schienengüterverkehrs am Gesamtvolumen zu erhöhen. Basis einer funktionierenden Reform des Eisenbahnwesens muss daher eine klar formulierte Verkehrspolitik, also eine umfassende Verkehrsstrategie, sein. Es gilt, die unterschiedlichen Ziele hinsichtlich des Eisenbahnwesens widerspruchsfrei zu gewichten (Ökologie - Betriebswirtschaft) und dann deren Umsetzung durch die entsprechende finanzielle Ausstattung zu ermöglichen. Wie das Beispiel Englands zeigt, erfordert eine höhere Verkehrsleistung auch eine angepasste Infrastruktur. Einen höheren Anteil der Schiene am Gesamtverkehrsaufkommen zu fordern, gleichzeitig aber die Mittel zur Realisierung dieses Ziels nicht bereitzustellen ist wenig sinnvoll.

1 Zusammenfassung der gleichnamigen Diplomarbeit, ausgeführt am Institut für Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik der Technischen Universität Wien, Februar 2004.

ANGABEN ZUM AUTOR:

DI Helge Molin

Absolvent der Studienrichtung Raumplanung und Raumordnung an der TU Wien

Dr. Barilits Gasse 8/1/11, 1230 Wien

helge.molin@chello.at

Öffentlicher Verkehr in Österreich - Geldvernichtungsmaschine oder Systemnotwendigkeit?

Eine haushaltswirtschaftlich und verkehrspolitisch zukunftsverträgliche Organisation des öffentlichen Verkehrs als gesellschaftspolitische Aufgabe

Leonhard Höfler

Der öffentliche Verkehr braucht eine Systemreform!

Der öffentliche Verkehr ist im Gespräch - der Gesamtbefund ist eindeutig und ernüchternd; der öffentliche Verkehr belastet die Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden. Dabei hat in den letzten Jahren trotz zunehmender Staus auf den Straßen die Benutzung von Bahn und Bus abgenommen. Ohne wirksame gegensteuernde Maßnahmen kann der herkömmliche öffentliche Verkehr die Erwartungen der Fahrgäste immer weniger erfüllen; weiteres Zuwarten wird die Situation verschlechtern. Gefragt ist eine tiefgreifende und umfassende Systemreform, die alle Angebotsbereiche umfasst.

Neben diesem Allgemeinbefund gibt es laufend Beschwerden über die Qualität; Verspätungen mit versäumten Anschlüssen, überfüllte Busse, veraltete Züge und unfreundliches Personal sind Fixthemen der Leserbriefecke. Allerdings kann nach einer objektiven Beurteilung der qualitative Standard des öffentlichen Verkehrs in Österreich im europäischen Vergleich durchaus im Mittelfeld eingestuft werden. Bessere Angebote gibt es in der Schweiz und in Deutschland, schlechtere beispielsweise in England.

Obwohl bereits derzeit die Zuschüsse hoch sind, kann dieser gewohnte Standard in Zukunft nur bei steigendem öffentlichen Mitteleinsatz aufrecht erhalten werden. Doch trotz der laufenden Zuschussfinanzierung benutzen die Fahrgäste immer weniger Bahnen oder Busse. Steigende öffentliche Zahlungen bei abnehmender Akzeptanz bedeutet fallende verkehrspolitische Effizienz.

Dieser seit Jahren anhaltende Trend provoziert Erklärungsbedarf, vor allem in Zeiten allgemeiner Budgetrestriktionen aller Entscheidungsebenen. So werden in der politischen Debatte die Zuschüsse zur ÖBB thematisiert und in einem Satz mit historisch-institutionell bedingten "Kostentreibern" des Bundesbudgets, wie der längerfristigen Sicherung

der Pensionen und der Aufrechterhaltung des gewohnten Standards im Gesundheitswesen, genannt. Wenn man die Reformschritte dieser Leistungsbereiche als Vergleich heranzieht, reichen im öffentlichen Verkehr oberflächliche Symptomkorrekturen für ein zukunftsfähiges System nicht aus. Das Gesamtsystem gehört auf den verkehrs- und finanzpolitischen Prüfstand! Notwendig ist die Beseitigung struktureller Mängel und die Schaffung der Voraussetzungen für ein zukunftsfähiges System - die Verkehrspolitik ist im Zugzwang.

Nicht programmatische Aussagen der Politik über den Stellenwert des öffentlichen Verkehrs sind maßgebend. Die Entscheidung über die Angemessenheit der Angebote treffen die Fahrgäste bei ihrer täglichen Verkehrsmittelwahl. Laufende Beobachtungen des Verkehrsgeschehens geben Auskunft über die Mobilität; in Oberösterreich werden in Zehnjahresabständen landesweite Erhebungen nach dem Design von Haushaltsbefragungen durchgeführt. Die dabei gewonnenen Ergebnisse sind - mit den notwendigen regionalen Besonderheiten - auf andere Räume übertragbar.

In Oberösterreich hat zwischen 1982 und 2001 (also innerhalb von zwei Jahrzehnten) die Anzahl der Wege mit öffentlichen Verkehrsmitteln von rund 480.000 auf rund 440.000 pro Werktag, also um rund 8% (rund 1,0% p.a.) abgenommen. Auch aktuelle Meldungen aus den Verkehrsverbänden bestätigen Fahrgastrückgänge in den letzten Jahren. Im Vergleich dazu haben in Oberösterreich die Wege mit privaten Pkw von rund 1,30 Mio. auf rund 2,00 Mio. (jeweils pro Werktag) um rund 54% (rund 1,5% p.a.) zugenommen. Auch in angestammten Vorteilsbereichen des ÖV, wie auf den nach Linz führenden Achsen haben Bahn und Bus an Bedeutung verloren. Im Jahr 1982 waren von den 132.000 werktäglichen Fahrten nach Linz rund 42.000 (rund 32%) dem ÖV zuzuordnen; bei der Erhebung 2001 wurden rund 162.000 Fahrten nach Linz registriert, von denen rund 35.000 (rund 22%) auf den öffentlichen Ver-

kehr entfallen.

Ein vergleichbares Bild ergibt sich im Umland von Linz; also in einem Raum, in dem - so die öffentliche Diskussion - das Straßennetz chronisch überlastet ist und zudem ein einigermaßen gutes ÖV-Angebot vorgehalten werden kann. Doch trotz dieser Randbedingungen hat auch in angestammten Vorteilsbereichen der öffentliche Verkehr nicht nur Marktanteile verloren, sondern absolut Fahrgäste abgeben.

Noch dramatischer ist die Situation im ländlichen Raum. Schon seit Jahren wurde das Fahrgastpotenzial ausgehöhlt, in weiten Bereichen rekrutiert sich die Kundschaft des öffentlichen Verkehrs zu über 95% aus Schülern und Lehrlingen, die über keine Wahlmöglichkeiten verfügen. Nicht einmal bei Fahrten in die zentralen Orte wird der öffentliche Verkehr angenommen. Auch Angebotsverbesserungen bringen keine spürbaren Fahrgastzunahmen. Die Allgegenwärtigkeit des Pkw schafft eine nahezu unüberwindliche Konkurrenz.

Die Ursachen dieser Entwicklung sind vielfältig, und lassen sich mit mangelnder Finanzierung oder fehlenden Zuschüssen aus öffentlichen Haushalten erklären oder auf die allgegenwärtige Konkurrenz des Pkw reduzieren. Eine Reihe von Mängeln lassen sich durch brancheninterne Denkstrukturen erklären; danach dominiert unternehmensbezogenes Handeln, während der Fahrgast ein unternehmensübergreifendes Gesamtangebot will.

Die institutionelle Marktferne der ÖV-Branche lässt sich anhand der Entwicklung der Verkehrsverbünde illustrieren. Den verbundteilnehmenden Verkehrsunternehmen musste die Verbundteilnahme durch die Garantie der Einnahmen vor dem Verkehrsverbund ("Alteinnahmengarantie", AEG) "abgekauft" werden, obwohl zu diesem Zeitpunkt (etwa Beginn der 80er Jahre) deutlich erkennbar war, dass der öffentliche Verkehr nur in regionalen Dimensionen erfolgreich konzipiert werden kann, und unternehmensübergreifende Kooperationsformen unabdingbare Voraussetzung zur Verbesserung der Wettbewerbssituation gegenüber dem Pkw sind.

Zusammenfassend zeigt sich, dass im Wettbewerb der Verkehrsmittel der ÖV immer weniger den Bedürfnissen der Verkehrsteilnehmer entspricht. Diese Entwicklung provoziert die Frage nach den Ursachen, ob und mit welchen Mitteln wirksam gegengesteuert werden kann.

Die Ursachen der Schwäche des ÖV haben eine lange Geschichte

Die dargestellten empirischen Befunde werden angesichts der für den ÖV verausgabten öffentlichen Mittel oft mit Verwunderung zur Kenntnis genommen. Offensichtlich entwickelt sich die Nachfrage zunehmend in Richtung Pkw, während sich Bahn und Bus auf der Verliererseite finden - auch die hohen öffentlichen Mittel haben daran nichts Wesentliches geändert. Unzureichende Qualität der öffentlichen Verkehrsmittel und generelle Systemmängel sind hinreichend thematisiert und - oft bezogen auf medienwirksame Einzelfälle - auch Gegenstand der täglichen Berichterstattung.

Als driving forces der Systemdynamik gelten die zunehmende Breitenwirkung des Pkw - zurecht als "Massenmotorisierung" bezeichnet. Bereits derzeit sind pro 1000 Einwohner rund 550 Pkw zum Verkehr zugelassen; damit ist der Sättigungswert, der aus Analogieüberlegungen mit in der Motorisierung weiter fortgeschrittenen Staaten abgeleitet und bei rund 650 bis 700 Pkw/1000 Einwohner angenommen wird, noch lange nicht erreicht. In ihrer Wirkung wesentlich höher zu veranschlagen ist die Ausrüstung der Pkw-Flotte hinsichtlich installierter Leistung, Komfortkomponenten und Sozialprestige. Durch Siedlungsentwicklung abseits der Hauptachsen, "Nachrüstung" der Straßennetze, Vorgaben für die gesellschaftliche Zeitorganisation und Konditionierung des institutionellen Bewusstseins hat sich der Pkw als Massenerscheinung ein Ambiente geschaffen, das nur durch den Pkw sinnvoll bedient werden kann. Der private Pkw wird zum entscheidenden Maßstab der Verkehrsmittelwahl! - für den öffentlichen Verkehr eine epochale Herausforderung.

Seit Jahren wird in Strategiepapieren aller Entscheidungsebenen der öffentliche Verkehr als verkehrspolitischer Problemlöser gesehen. Diskussionsbestimmende Argumente sind zunehmende Staus auf den Straßen, Lärm und Schadstoffemissionen, Beeinträchtigung der Wohn- und Aufenthaltsqualität und neuerdings vor allem die Beeinflussung des Klimas durch Kohlendioxidausstoß als globale umweltpolitische Herausforderung. Die angesprochene Angebotsschere zwischen fehlenden Straßen und zunehmendem Verkehr soll durch Verlagerungen auf Bahn und Bus geschlossen werden. Trotz des Widerspruchs zwischen den politischen Zielen und dem Verhalten der Verkehrsteilnehmer beharrt die politische Rhetorik unverändert auf Problemlösung durch tra-

ditionelle Angebotsstrategien. Bisher wurde der öffentliche Verkehr allerdings nicht in die Lage versetzt, diesen hohen politischen Erwartungen auch zu entsprechen.

Angesichts der tatsächlichen Entwicklung - steigende Pkw-Ausstattung der Haushalte, Zersiedlung der Landschaft - werden die Bereiche, in denen der ÖV zur Lösung von verkehrspolitischen Problemen beitragen kann, ständig auf schmalere Sektoren eingegrenzt. Diese Situation ist seit Jahren bekannt und Gegenstand verkehrspolitischer Debatten; auch die wissenschaftliche Analyse hat sich des Themas angenommen und den Nachweis erbracht, dass durch angebotsorientierte Strategien im ÖV die Kräfte des Mobilitätsmarktes nicht kompensiert werden können. In brancheninternen Kausalanalysen wird diese Marktschwäche auf die Vorteile des Konkurrenzsystems "Straße-Pkw", die raumplanerische Fehlentwicklung der Zersiedlung im Umkreis der Städte und im ländlichen Raum zurückgeführt; als Residualfaktor verbleibt ein Megatrend zu mehr Individualität und eigenbestimmter Mobilität. ÖV-systeminterne Mängel, wie schlechte Qualität, mangelndes Systemverständnis, unzureichende Marktorientierung, fehlendes strategisches Denken oder einfache Schnittstellenprobleme zwischen den Verkehrsunternehmen werden vergleichsweise selten thematisiert.

Eine wesentliche Ursache der unbefriedigenden Entwicklung im ÖV liegt in der Tatsache, dass im Konzert aller brancheninternen Meinungen die Verkehrsunternehmen, die Politik und die Verwaltung, auch Interessensvertretungen und Verkehrsverbände eindeutig identifizierbar positioniert sind, während die tatsächlichen Bedürfnisse des Fahrgastes (auch der potentiellen) nicht entsprechend berücksichtigt sind. Derzeit gibt es keine Rückkoppelung zwischen der unternehmensübergreifenden Erfüllung der Fahrgastbedürfnisse und der öffentlichen Zuschüsse.

Mit diesen Entwicklungen sind die Probleme aufgezeigt: auf der einen Seite öffnet sich die Schere zwischen ständig steigendem Autoverkehr und den Ausbaumöglichkeiten der Straßen zunehmend; andererseits werden ohne wirksame korrigierende Maßnahmen die Fahrgäste von Bahn und Bus weiter abnehmen. Zwangsläufig stellen sich Fragen: (1) Was kann der ÖV tatsächlich leisten? (2) Sind flächendeckende Angebote vielleicht ein Relikt vergangener Zeiten? (3) Gibt es zu einer Vorwärtsstrategie keine realistische Alternative? (4) Wie lange ist das derzeitige System finanzierbar? oder, (5) ist die politische Effizienz nur durch eine Fundamentalreform des ÖV steuerbar?

Die Finanzierung des ÖV - ein Fass ohne Boden?

Systemisch betrachtet ist der öffentliche Verkehr eine äußerst komplexes Gebilde mit einer Fülle von Akteuren, vielfältigen (auch gegensätzlichen) Zielen und differenzierten Zuständigkeiten. Auf der Ebene der Gebietskörperschaften ist der Bund verantwortlich für eine Reihe ordnungs- und finanzpolitischer Fragen, wie Gesetzgebung (KfzG, ÖPNRV-G, Bundesbahngesetz, Eisenbahngesetz, Privatbahngesetz, Finanzausgleichsgesetz etc.). Der Bund ist auch Eigentümer von österreichweit agierenden Verkehrsunternehmen, ferner durch Zuschüsse, Abgangsdeckung und Schülerfreifahrt engagiert. Die Länder und Gemeinden sind näher als der Bund mit den direkten Bürgerwünschen und den verkehrspolitischen Problemlagen, beispielsweise den Stausituationen in den Ballungsräumen und der Frage einer Mindestbedienung im ländlichen Raum, konfrontiert.

Zuständigkeitsüberschneidungen sind vor allem dann ein Problem, wenn zur kontinuierlichen Weiterentwicklung aufeinander abgestimmte Zielvorgaben und Finanzierungsregelungen erforderlich sind. Mehrfachzuständigkeiten finden sich auch im Bereich der Finanzierung. Die Zahlungsströme sind nicht transparent, sodass bei Reformen stets Misstrauen unter den betroffenen Akteuren die Handlungsmöglichkeiten begrenzt. In diesem institutionellen Umfeld haben sich Kostentreiber und Qualitätskiller etabliert.

Unüberschreitbare Grenzen der Veränderung innerhalb des bestehenden Systems sind durch die Finanzierbarkeit gegeben. Derzeit fließen pro Jahr rund 2,5 Mrd. € durch die Kassen der Verkehrsunternehmen. Rund 30% davon entfallen auf Tarifeinnahmen, der Rest sind Zahlungen aus den Haushalten der Gebietskörperschaften oder kommen aus Querfinanzierung ertragreicherer Versorgungsbereiche. ÖV ohne Zuschussfinanzierung scheint heute unmöglich. Auch eine Systemreform gibt es nicht zum Nulltarif.

Tatsächlich sind die Finanzierungsströme im ÖV so komplex, dass kaum eine umfassende Übersicht zu erstellen ist. Als Eckpunkte lassen sich die jährlichen Zahlungen des Bundes an die Schienenverkehrsunternehmen im Rahmen der Sozialtarifabgeltung (Größenordnung 500 Mio. €), die Zahlungen des Bundes und der Länder an die Verkehrsverbände (Größenordnung 180 Mio. €), die Zahlungen aus dem Familienlastenausgleichsfonds (FLAF) für die Schüler- und Lehrlingsfreifahrt (rund 400 Mio. €), Privatbahnfinanzierung (rund 16 Mio. €) dazu 12

Mio. € von den Ländern) und schließlich die Verkehrsdienserverträge der Länder (gesamt rund 25 Mio. €) fixieren. Die Zahlungsströme der Länder oder der Gemeinden sind weniger transparent.

Die derzeitige Finanzierung des ÖV ist nicht Ergebnis einer politischen-strategischen Überlegung, sondern historisch gewachsen und Teil der Aufgabenverteilung zwischen den Gebietskörperschaften. Initiativen zur Bereinigung des Finanzierungssystems werden darum stets vor dem Hintergrund beabsichtigter (oder befürchteter) Verlagerungen von Zahlungsverpflichtungen - in der Regel vom Bund zu den Ländern - gesehen und darum reflexartig tabuisiert, auch wenn damit eine Steigerung der Systemeffizienz erreicht werden könnte. Eventuelle win-win-Situationen mit Nutzenpotenzialen für alle Akteure bleiben damit von vornherein außer Betracht.

Eine wesentliche Ursache der systemimmanenten Zuschussdynamik liegt in der institutionellen Trennung von Aufgaben- und Ausgabenverantwortung, die nicht sachlogisch, sondern nur durch die historische Entwicklung erklärt werden kann. Bisher waren für wesentliche Sektoren der ÖV-Versorgung bundeseigene Betriebe zuständig, deren Abgänge lange Zeit ohne weiteren Begründungsbedarf aus dem Bundesbudget oder durch Querfinanzierung (z.B. Post) abgedeckt wurden. Anpassungen der Leistung an geänderte Bedürfnisse scheitern vielfach an den Widerständen der Verkehrsunternehmen, auch der Länder und Gemeinden.

Bisher sahen die regionalen Gebietskörperschaften keine Veranlassung, im Rahmen ihrer raumordnerischen Zuständigkeiten für ÖV-kompatible Siedlungsstrukturen zu sorgen. In weiten Bereichen waren die Entwicklung der Siedlungen und die Finanzierung der ÖV-Angebote voneinander entkoppelt. Beispielsweise hat im Raum Linz in den letzten beiden Jahrzehnten der Pkw-Verkehr pro Werktag um rund 250.000 Fahrten (rund 35%) zugenommen, während Bahn und Bus rund 55.000 Fahrten verloren haben. Von den Zunahmen der Pkw-Fahrten entfallen rund 20 bis 25% (also rund 50.000 Fahrten) auf Effekte einer ÖV-feindlichen Siedlungsstruktur.

Schon aus Gründen der politischen Effizienz gilt eine Zusammenführung der Aufgaben- und Ausgabenverantwortung als unverzichtbare Voraussetzung jeder zuschussstabilisierenden Politik; eine Reihe von Reformansätzen wurden versucht, sind bislang jedoch nicht gelungen. Auch das ÖPNRV-G ist inkonsequent in der Weise, dass eine durchgehende Aufgabenteilung zwischen den Akteuren nicht vor-

genommen wurde. Bundeszahlungen (Absicherung der "Grundversorgung") und Zuschusszahlungen bei Leistungsbestellungen ("nach Maßgabe der budgetären Mittel") sind vorgesehen.

Weitere Kostentreiber sind den bisherigen Verbundsystemen mit der Garantie der Alleinnahmen immanent. Durch die Verlagerung des Einnahmenrisikos von den Unternehmen zu den verbundtragenden Gebietskörperschaften sahen sich die Unternehmen wenig veranlasst, innovative Ideen zu entwickeln und qualitätssteigernde Maßnahmen umzusetzen und dadurch die Fahrgastfrequenzen zu steigern. Bei Fahrgastgewinnen wären die zusätzlichen Einnahmen nicht dem jeweiligen Verkehrsunternehmen zugute gekommen, sondern hätte den Zuschuss der verbundfinanzierenden Gebietskörperschaften verringert. Entsprechend dem ÖPNRV-G wurde in Oberösterreich dieses System durch leistungsbezogene Zuschusszahlungen abgelöst.

Das System öffentlicher Verkehr in der derzeitigen Form wird also durch laufende systemexterne Geldzuflüsse am Leben erhalten. Trotz dieser Finanzierungssituation halten einzelne Verkehrsunternehmen (und auch die Interessensvertretung und politische Akteure) unverändert an der Fiktion eines eigenwirtschaftlichen ÖV fest. Entsprechend dieser Meinung gelten die Zuschüsse der Gebietskörperschaften als Tarifersätze und sind als solche mit den Zahlungen der Fahrgäste gleichzusetzen. Dabei wird schamhaft verschwiegen, dass ohne diese Zuschüsse ein Großteil der Fahrgäste andere Alternativen suchen - und immer mehr auch finden - würden.

Die Vergangenheit bestimmt die Organisation des ÖV - es gibt Alternativen

Veränderungen gewohnter Strukturen sind immer schwierig. Denn, schon bei einer oberflächlichen Betrachtung stellt man fest, dass der Verkehr über eine Unzahl Querverbindungen mit nahezu allen Bereichen des öffentlichen, wirtschaftlichen und privaten Lebens vernetzt ist. Diese Situation trifft auch auf den ÖV mit einer systemimmanenten Beharrungstendenz zu. Darum betreffen substantielle Änderungen in der Regel mehrere Ebenen der staatlichen Organisation, und kommen nur bei Minimalkonsens der zuständigen Akteure zustande, ein zu Recht als "Politikverflechtung" bezeichneter Zustand. Anpassungen an geänderte Systemumgebungen ergeben sich nicht aufgrund systeminterner Impulse, sondern werden nur bei Druck von außen

durchgeführt.

Die aktuelle Situation lässt sich anhand eines Gedankenexperimentes darstellen: Wäre im Laufe der Entwicklung die Existenz des ÖV allein von Marktkräften und von den Einnahmen der Verkehrsunternehmen aus Fahrscheinverkäufen (und sonstigen unternehmenseigenen Einnahmen) abhängig gewesen, würde sich die Verkehrslandschaft grundsätzlich vom derzeitigen Erscheinungsbild unterscheiden. Angebot und Nachfrage wären besser aufeinander abgestimmt und die Unternehmen hätten ein wirtschaftliches Interesse an der Gewinnung von Fahrgästen entwickeln müssen. Eine brancheninterne Querfinanzierung von aufkommensstarken Bereichen zur Aufrechterhaltung des Verkehrs in Räumen und Zeiten schwacher Nachfrage wäre nicht möglich gewesen.

Bei den derzeit geltenden Rahmenbedingungen wäre in einem streng eigenwirtschaftlichen ÖV-System eine flächendeckende Erschließung im herkömmlichen Linienverkehr schlicht und einfach unvorstellbar - die Kosten der Bedienung in Zeiten und Räumen schwachen Aufkommens würden dies unmöglich machen. Bei einem gewissen Spielraum der Tarife gäbe es attraktive Angebote bestenfalls (wenn überhaupt) in den Ballungsräumen und auf aufkommensstarken Achsen aus den Umlandbereichen in die Städte. Auf jeden Fall wäre der öffentliche Verkehr vollkommen anders organisiert, kundenfreundlicher, flexibler und wahrscheinlich würden innerhalb der Branche durch Kooperationen Vorteilsbereiche geschaffen. Vielleicht hätten auch Länder und Gemeinden in weiser Voraussicht die Zeichen der Zeit erkannt und aus verkehrspolitischen Überlegungen ergänzende Bestelleistungen übernommen und im Gegenzug dazu mehr für eine geordnete Siedlungsentwicklung Sorge getragen. In einem derartigen System wäre auch ein vollkommen anderer verkehrspolitischer Rahmen. Mehr als akademisch interessant ist die Frage, ob es in einer derartigen Welt Konzessionen, Verkehrsverbünde oder sonstige Regelmechanismen gäbe - oder ob sie überhaupt erforderlich wären.

Wie wir wissen, unterscheidet sich die tatsächliche ÖV-Welt in mehrerer Hinsicht von diesem Bild: Das Engagement der Gebietskörperschaften (der Politik) als "Ersatz" zum nicht existierenden Markt hat im öffentlichen Verkehr eine lange Tradition. Ohne staatliche vorgegebenen Ordnungsrahmen ist der ÖV in der derzeitigen Form unvorstellbar; ohne sichere Zuschüsse aus den öffentlichen Haushalten gäbe es keinen (oder bestenfalls einen rudimentären) öffentlichen Verkehr. Das politische Engagement ist

allerdings nicht Ergebnis strategischer Entscheidungen sondern Ausfluss einer kontinuierlichen ("schleichenden") Entwicklung, die durch die Beteiligung mehrerer Akteure nur im Kontext der vielfältigen Abhängigkeiten von Politikentscheidungen (also der Politikverflechtung) verstanden werden kann. Schleichende Systementwicklungen ("Pfadabhängigkeit von Technologien und Institutionen") verringern die Handlungsoptionen und verstärken den Zwang, den einmal beschrittenen Weg fortsetzen zu müssen - ein Zustand, der zu Recht durch die Metapher der Falle beschrieben ("Mobilitätsfalle, Technologie-Falle, Politikverflechtungsfalle"). Damit stellt sich die Frage nach realistischen Alternativen.

Der Rahmen ist im Umbruch - der ÖV wird sich verändern (müssen!)

Die bisherige Organisation des öffentlichen Verkehrs ging von der Idee einer eigenwirtschaftlich zu erbringenden Leistung aus. Diese Vorstellung hat seit mindestens 20 Jahren an Realitätsgehalt verloren. Derzeit befindet sich die ÖV-Branche insgesamt in einer äußerst schwierigen Umbruchssituation. Vor dem Hintergrund der umfassenden Veränderung der Rahmenbedingung schränken zunehmende Marktschwäche, chronische Finanzierungsengepässe, systemische Investitionsdefizite und sektorexterne Einflüsse den Handlungsspielraum ein. Europaweit kommt es auf den lokalen und regionalen Verkehrsmärkten zu grundlegenden Umstrukturierungen; die Veränderungsdynamik ist allerdings in den einzelnen Ländern unterschiedlich, sodass wir uns die Erfahrungen anderer zunutze machen können.

Anlass ist eine Neuinterpretation des geltenden Rechtes sowie die Novellierung der für diesen Sektor geltenden EU-rechtlichen Vorgaben. Bisherige Entwicklungen stützen die Auffassung, dass schon unter dem gegenwärtigen Rechtsrahmen der öffentliche Nahverkehr zu den günstigsten Kosten für die Allgemeinheit zu organisieren ist, d.h. nach einem transparenten Reglement - nicht zwingend nach Wettbewerbsprinzipien auf der Basis der Ausschreibungen. Öffentliche Zuschüsse zu defizitären Verkehren werden in Zukunft auf vertraglicher Basis finanziert werden müssen.

Zusätzlicher Handlungsbedarf wird sich aus der von der EU-Kommission geplanten Novellierung des einschlägigen Sekundärrechtes ergeben. So befindet sich derzeit ein Vorschlag zu Novellierung der VO (EWG) Nr. 1191/69 idgF. im Gesetzgebungsverfahren.

ren, wobei die Prinzipien des nicht-diskriminierungsfreien Marktzuganges für alle interessierten Unternehmen präzisiert werden sollen. Ebenso liegt ein Vorschlag der VO (EWG) Nr. 1170/70 vor, der zum Ergebnis haben könnte, das bereits aus beihilfenrechtlichen Überlegungen allen Verkehrsunternehmen der Zugang zu betriebsnotwendiger Infrastruktur zu angemessenen (nicht-diskriminierenden) Bedingungen ermöglicht werden muss.

Auch wenn eine Reihe von Details noch offen ist, lässt sich der künftige Ordnungsrahmen der EU in den Konturen bereits deutlich erkennen. Die lange Jahre aufrecht erhaltene Position, alle Bereiche der Daseinsvorsorge seien nur unter dem Schirm der öffentlichen Hand und auf jeden Fall außerhalb des Marktregimes zu erbringen - was auch mit verkehrswissenschaftlicher Unterstützung zu argumentieren versucht wurde - ist mittlerweile nicht mehr haltbar. Notwendige Zuschüsse der öffentlichen Hand schließen Elemente der Marktsteuerung zur Steigerung der Effizienz nicht aus - ganz im Gegenteil.

Weiterer Handlungsbedarf wird sich aus hauswirtschaftlichen Zwängen ergeben, da die Lage der öffentlichen Haushalte stark angespannt ist und die Fortsetzung der Zuschussdynamik der letzten Jahrzehnte die Möglichkeiten aller Gebietskörperschaften überschreiten wird. So haben besonders die Städte ein großes Interesse, den Finanzierungsbedarf des ÖV zu senken, wobei die Durchsetzbarkeit öffentlicher Interessen berücksichtigt und die Sozialverträglichkeit der Systemtransformation gewahrt werden soll.

Schon aus der Marktschwäche des öffentlichen Verkehrs gegenüber dem Pkw leitet sich ein notwendiger Qualitätsschub ab, der auch Verbesserungen der Infrastruktur und der Fahrzeuge erfordert. Alle Überlegungen zur Aufrechterhaltung des Betriebes sind im Zusammenhang mit der Finanzierung von Investitionen zu sehen. Angesprochen sind der Ausbau der Schienenwege, die Modernisierung der Fahrzeuge, kundenfreundlichere Gestaltung von Haltestellen, Bahnhöfen und die Installation von unternehmensübergreifenden Fahrgastinformationssystemen.

In ersten Qualitätsoffensiven wird meist versucht, die im Straßenverkehr bewährten Strategien der Angebotsplanung - oft unkritisch - auf den öffentlichen Verkehr zu übertragen. Dabei bleibt außer Betracht, dass sich der ÖV am Mobilitätsmarkt bewähren muss. Die technische Aufrüstung der Verkehrssysteme (beispielsweise mit Telematik-Einrichtungen) dürfte - relativ betrachtet - mehr den Straßenverkehr begünstigen. Auch das Warten auf

den Mega-Stau wird für den ÖV nicht die erwartete Lösung bringen. Soll sich der ÖV in Zukunft bewähren, muss das Angebot insgesamt sich am Mobilitätsmarkt behaupten können.

Die gesetzlichen Grundlagen des ÖV sind nicht zeitgemäß

Der derzeitige Zustand des ÖV wird verständlich, wenn man bedenkt, dass die Gebietskörperschaften bisher umfassende Reformen vermieden, und das historisch gewachsene System durch kompensatorische Systemkorrekturen am Leben erhalten haben - eine auch in anderen öffentlichen Bereichen des Wohlfahrtsstaates angewandte - da konfliktminimierende - Strategie. So hat die Politik die Notwendigkeit einer Änderung der verkehrswirtschaftlichen Rahmenbedingungen erst nach einem längeren time-lag zur Kenntnis genommen. Die politische Realitätsverweigerung ist auch daran erkennbar, dass bis Beginn des Jahres 2000 die Leistungserbringung im ÖV grundsätzlich als eigenwirtschaftlich verstanden wurde, deren Organisation keiner gesonderten gesetzlichen Regelung bedarf, obwohl sich etwa seit Beginn der 1980er Jahre in allen Ländern mit finanzieller Unterstützung durch die Gebietskörperschaften die Verkehrsverbände als administrative Schlüsselstellen etablierten.

So orientierte sich das KfIG als Ableger des Gewerberechtigtes lange Jahre an der Notwendigkeit der Regelung des konfliktfreien Betriebsablaufes (Konzessionsschutz, Bedienungsverbote etc.), also primär an den Bedürfnissen der Betreiber; strukturbestimmend war der Fahrgast ohne Alternative ("captive rider"); diese Fiktion galt auch zu Zeiten, in denen die Verkehrsteilnehmer mehrheitlich die Dienste des ÖV nicht mehr in Anspruch nahmen. Durch die Priorität der "politischen Systemfinanzierung" vor wettbewerbswirtschaftlichen Überlegungen wurde auf kreatives Innovationspotenzial des Marktes verzichtet. Die Notwendigkeit, die Organisation des ÖV entsprechend den Bedürfnissen der Fahrgäste oder der Optimierungsstrategien der Regionen anzupassen, wurde seitens der Unternehmen mit Forderungen nach zusätzlichen Zahlungen gekoppelt. Weitgehend abseits der Realität wurde auch damit argumentiert, dass in Wettbewerbsmärkten sich Unternehmer einnahmenmaximierend verhielten, und dieses Ziel nur durch mehr Fahrgäste zu erreichen sei. Die Tatsache, dass im öffentlichen Verkehr der Wettbewerb um den Fahrgast ein eher seltenes Ereignis darstellt, blieb dabei außer Betracht.

Erst die Wiederverlautbarung des KfIG1999 brachte

einige Änderungen im Hinblick auf Qualität, Kundenfreundlichkeit und Informationssystem. Die Idee des ÖV als System und die Junktimierung der Konzessionsvergabe an unternehmensübergreifenden Kooperationen ist dem KfIG nach wie vor fremd. Da dem Vernehmen nach auch im künftigen Ordnungsrahmen der EU "Exklusive Rechte" einen fixen Bestandteil darstellen werden, muss der Umgang mit den Konzessionen einen Fixpunkt jeder ÖV-Reform bilden.

Schon seit Jahren wurde erkannt, dass sich der rechtliche Ordnungsrahmen und die verkehrswirtschaftliche Realität des ÖV zunehmend voneinander entfernen; zur Verbesserung der Finanzierung wurde insbesondere von den Ländern eine gesetzliche Grundlage entsprechend den aktuellen Verhältnissen gefordert. Nach jahrelanger Diskussions- und Kreativphase trat mit Beginn des Jahres 2000 das Gesetz zum Öffentlichen Personen und Nahverkehrsgesetz (kurz ÖPNRV-G 1999) in Kraft; erstmals in Österreich wurde für den ÖV ein Ordnungsrahmen geschaffen. Allerdings hat sich das ÖPNRV-G durch die Trennung der Angebote in einen eigenwirtschaftlichen und einen gemeinwirtschaftlichen Leistungsbereich und die Definition des eigenwirtschaftlichen Bereiches als "Normalfall" nur halbherzig von der verkehrswirtschaftlichen Fiktion eigenwirtschaftlich zu erbringender ÖV-Leistungen getrennt.

In einigen Passagen wurde allerdings der verkehrswirtschaftlichen Realität Rechnung getragen. Im § 16 wurde die in der Praxis seit Jahren geübte Organisationsprivatisierung in Verbundgesellschaften rechtlich nachvollzogen. Die Aufgabenverteilung zwischen den Gebietskörperschaften wurde normiert; nach § 11 gelten die Länder und Gemeinden als Aufgabenträger, denen es obliegt, in planerischer, finanzieller und administrativer Hinsicht für eine angemessene Verkehrsbedienug zu sorgen, während sich der Bund auf die Zahlung von Zuschüssen zurückzieht.

Bei Fortsetzung der Reformidee entsprechend den Ansätzen des ÖPNRV-G wären die Aufgaben für den ÖV bei den Ländern und Gemeinden zu konzentrieren. Den Ländern sollten im Wege des Finanzausgleiches die derzeit vom Bund für den ÖV verausgabten Mittel zweckgewidmet für den ÖV zur Verfügung gestellt werden. Die weitere Organisation und Optimierung des Angebotes liegt im Zuständigkeitsbereich des jeweiligen Landes.

Ergänzend zum Betrieb und zu den Verkehrsverbänden bedarf die Finanzierung von Investitionen im ÖV dringend einer gesetzlichen Regelung, als Vor-

aussetzung für die Optimierung der Angebote, ohne dabei durch Verzicht auf teurere Schienenlösungen der Bundesmittel verlustig zu gehen.

Die Verkehrspolitik ist gefordert - die Politik muss sich neu positionieren

Die neuen EU-rechtlichen Rahmenbedingungen werden - nach entsprechenden Übergangsfristen - auch den politischen Einfluss verändern. Längerfristig gilt der öffentliche Verkehr als auszuschreibende Leistung, wobei die volle Rechtssicherheit der Wettbewerber, die Transparenz der Vergabe und volle Diskriminierungsfreiheit gewährleistet sein muss. Gemessen an den derzeitigen Mitgestaltungs- und Einflussmöglichkeiten werden die neuen Rahmenbedingungen für die Politik gewöhnungsbedürftig sein. Einerseits ist die Politik als Repräsentant des Aufgabenträger gefordert, die Zielsetzungen für eine ausreichende Verkehrsbedienug zu definieren und die Finanzierung für eine längerfristige Stabilität sicherzustellen, andererseits soll die Umsetzung marktkonform durch unternehmerischen Wettbewerb erfolgen, und dadurch der Einfluss der Politik auf das operative Geschäft gänzlich ausgeschaltet werden.

Die neuen Rahmenbedingungen ergeben eine Reihe von Veränderungen:

Verkehrspolitisch ist der Stellenwert des ÖV - auch des öffentlichen Interesses in Zuschussbereichen - zu definieren und längerfristig planbar festzulegen; die bisherige Zuständigkeitsverteilung mit der Trennung der Aufgaben- und Ausgabenverantwortung ist unbefriedigend und mit eine Ursache der derzeitigen Misere. Die im ÖPNRV-G angedachten Reformschritte sind konsequent fortzusetzen; die Länder sind als Aufgabenträger für den ÖV festzulegen.

Finanzpolitisch sind die Finanzierungsströme nachvollziehbar offenzulegen. Den Aufgabenträgern müssten die bisher bundeseits für den ÖV verausgabten Mittel zur Verfügung gestellt werden. Auf die den bundesweit agierenden Verkehrsunternehmen zufließenden Mittel (beispielsweise im Bereich der Schienenerhaltung) sind zu berücksichtigen. Zu klären ist die Aufteilung auf die Länder, die Konditionen der Mittelübertragung, die Fortschreibung über mehrere Jahre sowie die Sicherstellung der zweckentsprechenden Verwendung.

Verkehrsrechtlich ist u.a. die Frage der Konzessionsvergabe zu regeln; die derzeitige Fassung des

KfVG schreibt den Besitzstandsschutz fort und orientiert sich vorwiegend an den Unternehmensbedürfnissen. Elemente des Wettbewerbes (§ 23) sind nur in seltenen Fällen möglich; das KfVG kann nur als "Schutzschild" für Unternehmen im Einflussbereich des Bundes verstanden werden.

Organisatorisch sind Voraussetzungen zu schaffen, die das ÖV-Angebot entsprechend den Benutzerbedürfnissen als eine unternehmensübergreifende Aufgabe festschreiben. Nicht in allen Fällen dürfte der herkömmliche Linienverkehr die optimale Bedienungsform darstellen. Dabei kann den Verbundgesellschaften eine wichtige Rolle zukommen. Flexibilität und unternehmerische Motivation sind offen zuhalten.

EU-rechtlich wird dem Megatrend der Liberalisierung in allen Bereichen Rechnung zu tragen sein. Die Vorgaben sollen nationalstaatlich proaktiv umgesetzt werden. Zielsetzung ist nicht die Fortschreibung des bisherigen Zustandes, sondern die Schaffung eines zukunftsfähigen Systems.

In technischer Hinsicht braucht der ÖV einen Modernisierungsschub, der das ÖV-System in die Lage versetzt, die Fortschritte des Konkurrenzsystems Privat-Pkw erfolgreich zu kompensieren. Die durch rationellere Betriebsführung eingesparten Mittel sollen nicht in das Budget fließen, sondern im ÖV-System verbleiben.

Schon die angesprochenen Fragen zeigen, dass der Öffentliche Verkehr ein äußerst komplexes System darstellt, das sich einer zentralen Detailsteuerung entzieht. Wesentliche Voraussetzung für einen Erfolg von Reorganisationsbestrebungen ist, dass der ÖV mehr selbststeuernde Elemente - in möglichst kurzen Regelkreisen - enthält. Die Aufgabenträger müssen Anreize für die Schaffung ÖV-günstiger Siedlungsformen finden; d.h. auch landesintern wird die Sinnhaftigkeit der derzeitigen Raumordnungspraxis zu hinterfragen sein. Die Länder werden veranlasst, ÖV-günstige Rahmenbedingungen zu schaffen.

Operative Überlegungen einer Systemreform des ÖV

Bezüglich der Umsetzung einer Systemreform des Öffentlichen Verkehrs wird in eine Konzeptphase, mit der Entwicklung von Lösungsvorschlägen und Konzepterstellung, einer Konsensfindungsphase, mit der erforderlichen Abstimmung der Akteure und einer Realisierungsphase, die politisch zu tragen ist, ausgegangen. Zur Durchführung (der ersten beiden Phasen) scheint eine Projektorganisation mit eindeu-

tigen Projektzielen, klarer Aufgabenverteilung, sowie der Vorgabe von Zwischen- und Endterminen notwendig.

Unabdingbar ist eine Bereinigung der Zuständigkeiten und die Zusammenführung der Aufgaben- und Ausgabenverantwortung; diese Mammutaufgabe scheint nur im Rahmen einer Bundesstaatsreform ("Verfassungskonvent") lösbar. Für die organisatorische Umsetzung bietet die 2002 durchgeführte Übertragung der Bundesstraßen an die Länder ("Verlängerung") ein gutes Beispiel und Denkmodell. In ähnlicher Weise wäre die Mittelübertragung vom Bund zu den Ländern sicherzustellen. Übergangsfristen wären vorzusehen.

Im Rahmen der "Verlängerung" des ÖV wären eine Reihe gesetzlicher Grundlagen zu ändern bzw. an die aktuellen Bedürfnisse anzupassen. Das Kraftfahrli- niengesetz regelt - wie bisher - das Verfahren der Konzessionsvergabe und legt österreichweit einen einheitlichen Standard fest. Zusätzliche Bestimmungen sollten die Qualität des Angebotes normieren (inkl. einheitliches Tarifsysteem). Die Verlängerung der Mittel könnte im Finanzausgleichsgesetz geregelt werden. Das ÖPNRV-G in der derzeitigen Form wäre - da die "systemische Binnenorganisation" Aufgabe der "Aufgabenträger" wäre - entbehrlich.

Im Zusammenhang mit der Systemreform ist auch der Umgang mit notwendigen Investitionen in die Infrastruktur zu behandeln. Die bisherige Vorgangsweise geht von einer Gemeinschaftsaufgabe aller Gebietskörperschaften aus, wobei bei Nahverkehrs- investitionen die Initiative von den Ländern oder Gemeinden ausgehen. Entsprechend bisher geübter Praxis der Nahverkehrsfinanzierung wird bei Maßnahmen auf dem ÖBB-Schienennetz von einer Kostenteilung zwischen Bund und Land von 80 zu 20% ausgegangen. Eine gesetzliche Grundlage dafür existiert nicht. Bei Maßnahmen auf dem Streckennetz von Privatbahnen kommen die Mittel aus den mittelfristigen Investitionsprogrammen entsprechend dem PBG, das von einer Kostenteilung zwischen Bund und Ländern von 50 zu 50% ausgeht. Bei Maßnahmen für die Busbedienung oder bei Straßenbahnen sind keine Bundeszuschüsse vorgesehen. Dieses historisch gewachsene System ist unlogisch, in Einzelfällen kontraproduktiv und beinhaltet Kostentreiber bei Infrastruktur und Betrieb. Effiziente Optimierungsstrategien setzen eine Zusammenführung der Zuständigkeiten für Betriebsfestlegungen, Investitionen und Folgekostenfinanzierung voraus.

Die Finanzierung von ÖV-Maßnahmen ist vor dem

Hintergrund der angesprochenen Politikverflechtung und der politischen "Farbenlehre" zwischen Bund und antragstellendem Bundesland zu sehen. Für das ÖV-System sind diese Rahmenbedingungen abträglich. Zur Herstellung der Systemeinheit auf Landesebene wäre die Mittelvorsorge auf der Basis einer bundesgesetzlichen Grundlage, die Gleichbehandlung von ÖBB-Netzen und den Schienennetzen der Privatbahnen vorzusehen. Grundvoraussetzung einer zukunftsfähigen Veränderung ist eine längerfristige Planungs- und Finanzierungsstabilität.

Für die Akteure erschließen sich neue Handlungsoptionen

Eine wesentliche Motivation einer Systemreform des ÖV ist mittelfristig eine Stabilisierung der öffentlichen Zuschüsse und die Steigerung der Effizienz der in das System fließenden öffentlichen Mittel. Aufgrund der verkehrspolitischen Rahmenbedingungen ist ein eigenwirtschaftlicher ÖV auf absehbare Zeit nicht realistisch. Eine Systemreform hat die Kostentreiber, die auch in den gesetzlichen Grundlagen durch Fortschreitung der bisherigen Organisationsstrukturen eingebaut sind, zu identifizieren. Die Betonung des Unternehmerinteresses gegenüber den Bedürfnissen der Fahrgäste oder dem verkehrspolitischen Notwendigkeiten der Regionen verhindert die Umsetzung innovativer Ideen.

Nach dem Denkmodell der Verländerung wäre der ÖV im jeweiligen Landesgebiet eigenverantwortlich von den Ländern zu organisieren. Die Länder könnten (müssten) strategische Planungen (entsprechend den deutschen Nahverkehrsplänen) durchführen und könnten beispielsweise in Räumen und Zeiten schwachen Verkehrsaufkommens kostengünstigere Dienste anbieten. Auch die Verkehrsverbünde wären in ausschließlicher Zuständigkeit der Länder.

Eine derartige Regelung ist erst nach Klärung einer Reihe von Vorfragen, wie Aufteilung der Bundesmittel zwischen den Bundesländern, Zurechnung des Schienenverkehrs zum Nah-, Fern- und Regionalverkehr, etc. politisch konsensfähig. Auch wenn in einer Anfangsphase die ritualisierten Verteilungsdiskussionen zwischen Bund und Ländern diskussionsbestimmend sein dürften, wären bei Betrachtung einer längeren Periode win-win-Situationen vorstellbar. Insbesondere blieben der Landespolitik die Pilgerfahrten zu Bundesdienststellen um Zuschüsse erspart.

Nach wie vor bleibt der öffentliche Verkehr in weiten Bereichen eine öffentlich zu finanzierende Lei-

stung. Die öffentlichen Leistungen des ÖV müssten beziffert und den Verkehrsunternehmen abgegolten werden. Die bestellenden Gebietskörperschaften haben gegenüber den Verkehrsunternehmen den Status von Großkunden. Durch die Zuständigkeit der Länder wären die Anreize größer, im Rahmen der Raumordnungsgesetzgebung und -praxis ÖV-kompatible Siedlungsstrukturen zu favorisieren. Kurze Regelkreise wären geschlossen.

Qualitätsoffensiven des ÖV sind unverzichtbar. Das System enthält eine Reihe von Mängeln, die aus der Sicht der Benutzer unverständlich sind. Der ÖV als Dienstleistungssektor braucht für alle Akteure eine mittel- bis längerfristige Stabilität. Ohne strategische Positionierung der Gebietskörperschaften (beispielsweise in einem "Nahverkehrsplan" nach Muster des deutschen Personenverkehrsgesetzes) ist diese Stabilität nicht erreichbar.

Längerfristig könnte der ÖV auch für privates Kapital interessant sein. Bevor diese Utopie Realität wird ist der enorme Nachholbedarf abzuarbeiten. Die öffentlichen Mittel reichen dafür nicht aus. Angesichts des derzeitigen Systemzustandes scheint dieser Vorschlag provokant und weltfremd zugleich. Andererseits ist ein Vorwärts-Szenario vorstellbar, in dem der ÖV in einem Zentralraum entsprechend den erkennbaren Bedürfnissen gesamthaft aufgerüstet wird und als verkehrspolitischer Flankenschutz ÖV-kompatible Rahmenbedingungen geschaffen werden. Beiträge des ÖV zur Standortqualität, zur Urbanität und generell zur Lebensqualität wären unverzichtbar.

Die angesprochene Zusammenführung der Zuständigkeiten für Investitionen, betriebliche Festlegungen und Tragung der Folgekosten wird als der entscheidende Schritt zur Kostenstabilisierung, zur Qualitätssteigerung und zur laufenden Anpassung des öffentlichen Verkehrs an den Bedarf angesehen. Den Aufgabenträgern (Ländern) muss die Möglichkeit eingeräumt werden, systemische Optimierungsstrategien zu entwickeln, die nicht Umverteilungen zugunsten der Länder mit Schienenverkehren (Wien, Ballungsräume, Länder mit Hauptachsen) zur Folge haben, sondern sich am kostengünstigsten Betrieb zugunsten der jeweiligen Bedürfnisse orientieren.

Eine Abstimmung in strittigen Fragen könnte beispielsweise in der Weise erfolgen, dass als Voraussetzung der Bundeszahlungen die Länder Nahverkehrspläne entwickeln, in denen die künftige Angebotsgestaltung mit erforderlichen Investitionen, Betrieb und Folgekostenabschätzung offen gelegt wird. Diese Planungen geben dem Bund die Mög-

lichkeit für eine langfristig vorausschauende Budgetplanung. Bei entsprechender Kostenteilung ergibt sich in Summe für alle Gebietskörperschaften eine Kostenreduktion und durch die Optimierungsstrategie ein verkehrspolitischer Mehrwert.

Die Umsetzung der ÖV-Reform ist eine herausfordernde politische Aufgabe. Zwangsläufig sind dabei auch jahrzehntelang gepflegte "heilige Kühe" der österreichischen Verkehrspolitik anzusprechen. Je nach Ausdehnung des Argumentationskreises sind Zahlungsströme zu ändern. In einer ersten Ebene sind die Zuschüsse des Bundes zum laufenden Betrieb (z.B. Verkehrsverbünde) zu nennen. Ein weiterer Kreis betrifft die vom Bund direkt mit dem Verkehrsunternehmen verrechneten Zuschüsse zu den Tarifen der Schienenbahnen und die Schüler- und Lehrlingsfreifahrt. Die nächste Ebene ergibt sich aus der Finanzierung der Infrastrukturen im Zusammenhang mit Nahverkehrsausbauten und Zuschüsse zu den Privatbahnen. Der letzte Kreis betrifft Inkonsistenzen der Verkehrspolitik aufgrund fehlender Rückkoppelungen zwischen Verursachern von Kostentreibern und den Zuständigkeiten für die Finanzierung (z.B. Steuerung der Siedlungsentwicklung).

Vorteile für die Verkehrsunternehmen sind mehrfach. Durch die Aufgabenkonzentration ergeben sich einfachere Strukturen. Die marktwirtschaftliche Basisorientierung hat weiters zur Folge, dass unternehmerische Initiativen in den ÖV-Betrieb eingebracht werden können und sich diese auch lohnen.

Zusammenfassung

An der Spitze der Reform steht eine Vision: der öffentliche Verkehr als gleichberechtigter Bewerber am Mobilitätsmarkt. Der ÖV mit Dienstleistungsverständnis; die Bedürfnisse des Fahrgastes als systembestimmende Determinante. Eindeutig definierte Zuständigkeiten mit klaren Zahlungsströmen. Selbstbewusste Unternehmen mit dem Bewusstsein für die soziale Verantwortung und den öffentlichen Auftrag. Öffentliche Beiträge für die politisch bewertbare Leistung; langfristige Stabilität der Finanzierung.

Anders die Praxis: Seit Jahren wird in Strategiepapieren aller Gebietskörperschaften der öffentliche Verkehr als verkehrspolitischer Problemlöser gesehen. Die angesprochene Angebotsschere zwischen fehlenden Straßen und zunehmendem Verkehr soll durch Verlagerungen zum ÖV geschlossen werden. Trotz des Widerspruches zwischen den politischen Zielen und dem Verhalten der Verkehrsteilnehmer

beharrt die politische Rhetorik unverändert auf den Möglichkeiten der Problemlösung durch den ÖV.

Ohne Systemreform des öffentlichen Verkehrs öffnet sich die Schere zwischen Realität und machbarer Utopie. Durch den Wettbewerb wird der öffentliche Verkehr am Mobilitätsmarkt weiter marginalisiert. Die in das System fließenden Mittel dienen zur Aufrechterhaltung des historisch gewachsenen Zustandes. Die politische Effizienz der öffentlichen Zuschüsse bleibt gering.

Als Kontrastprogramm zu einem Stagnationsszenario ist der politische Gestaltungsauftrag u. -anspruch sowohl aus verkehrspolitischen, vor allem jedoch aus haushaltswirtschaftlichen Notwendigkeiten ableitbar. Alljährlich fließen rund 2,5 Mrd. € durch die Kassen der Verkehrsunternehmen; rund 30% davon werden durch Fahrscheinverkäufe gedeckt. Der Rest kommt aus Zuschüssen der öffentlichen Haushalte oder aus Querfinanzierungen. Mindestens drei Viertel der Zuschüsse werden aus dem Bundesbudget finanziert.

Trotz dieser öffentlichen Zahlungen nehmen die Fahrgäste die Angebote von Bahn und Bus immer weniger in Anspruch. Dieser Trend hält seit Jahren an - und wird ohne Systemkorrekturen sich in Zukunft fortsetzen. Ursache der Zuschussdynamik sind systemimmanente Kostentreiber, wie die Struktur der Verkehrsverbünde, die Direktzahlungen des Bundes, die institutionelle Trennung von Aufgaben- und Ausgabenverantwortung und die Begrenzung der Bundeszuschüsse zu einzelnen Nahverkehrsinvestitionen.

Das System ÖV ist durch historische Hypotheken belastet; bei der derzeitigen Organisation bestand für die Länder und Gemeinden keine Notwendigkeit, im Rahmen der raumplanerischen Zuständigkeiten für ÖV-kompatible Siedlungsstrukturen zu sorgen. Auch die Verkehrsunternehmen sahen sich wenig zu effizienzsteigernden Maßnahmen veranlasst.

Ohne tiefgreifende Systemreform wird in Zukunft der gewohnte Standard des ÖV nur bei steigenden öffentlichen Zuschüssen aufrecht erhalten werden können. Schon aufgrund der Zwänge des Mobilitätsmarktes gibt es mittel- bis langfristig zu einer zuschussstabilisierenden und qualitätssteigernden Reform keine Alternative.

Soll die Systemreform des ÖV anhaltende Wirkung entfalten, muss sie umfassend sein; die unabdingbare Voraussetzung für den nachhaltigen Erfolg ist die institutionelle Aufgabenkonzentration auf einer Ebene, d.h. Kostentreiber sollen durch möglichst kurze Regelkreise zwischen Verursachern und Zah-

lern neutralisiert werden.

Sinnvoll ist die Fortsetzung der Reformschritte des ÖPNRV-G, in dem die Länder und Gemeinden als Aufgabenträger für den ÖV normiert sind. Die Agenden des ÖV sollten bei den Ländern und Gemeinden konzentriert werden. Die vom Bund in den ÖV fließenden Mittel sollten aufkommensneutral den Aufgabenträgern übertragen werden. Das Reformpaket soll sich an die "Verlängerung" der Bundesstraßen anlehnen.

Nach Abschluss des Reformpaketes wäre es Aufgabe der Länder, längerfristige Planungen für den ÖV als Grundlage der Budgetierung der Bundeszuschüsse vorzulegen. Die Folgekosten wären von den Ländern zu übernehmen, wodurch kostendämpfende Elemente eingebaut sind.

Die Reform des ÖV hat im Vergleich zum bisherigen Zustand weitreichende Systemänderungen zur Folge. Der Beginn in der Legislaturperiode erscheint möglich; zur Minimierung sozialer Friktionen sind Übergangsfristen vorzusehen. Die Reform sollte umfassend sein, d.h. den rechtlichen Rahmen, eine Neuorganisation der Zuständigkeiten für Betrieb und Infrastruktur und die Finanzierung umfassen. Ohne diese Gesamtsicht bleibt jede Reform Stückwerk. Bei entsprechender Gestaltung der Reforminhalte, der Konzeptphasen und der Übergangsfristen sind multiple win-win-Situationen konstruierbar.

Aus verkehrspolitischen Überlegungen steht die Notwendigkeit eines leistungsfähigen ÖV außer Debatte. Dabei sollten nicht veraltete Strukturen konserviert, sondern die institutionellen Voraussetzungen für eine zukunftsfähige ÖV-Branche gelegt werden. Weiteres Zuwarten ist nicht die Lösung, sondern erschwert eine spätere Konsensfindung. Ziel ist ein kostengünstigerer, auch in Zukunft finanzierbarer und kundennäherer ÖV. Ein konkurrenzfähiger ÖV muss sich am Verkehrsmarkt bewähren.

ANGABEN ZUM AUTOR:

HR DI Dr. Leonhard Höfler

Vorsitzender des Aufsichtsrates der Oberösterreichischen Verkehrsverbundgesellschaft

Amt der Oberösterreichischen Landesregierung -
Leiter der Dienststelle Verkehrskoordinierung

Bahnhofplatz 1, 4021 Linz

Leonhard.Hoefler@ooe.gv.at

Wettbewerb in der Wasserwirtschaft

Überlegungen zur Chancengleichheit von öffentlichen und privaten Unternehmenⁱ

Ulrich Scheele

1. Einleitung und Problemstellung

Es ist zur Zeit Mode geworden, die deutsche Wasserwirtschaft einer äußerst kritischen Bewertung zu unterziehen. Ein hohes technisches Niveau, eine hohe Umweltqualität und eine ausgeprägte Versorgungssicherheit stehen auf der anderen Seite - so die Kritik - extrem hohe Wasserpreise, ein sehr zersplittertes und damit auch ineffizientes System Tausender selbständiger Unternehmen, eine unzureichende Integration von Wasser- und Abwasserdienstleistungen sowie insgesamt ein mangelndes Kostenbewusstsein in der Branche gegenüber. Abgeleitet wird aus dieser kritischen Einschätzung u.a. die Forderung nach einer Reform des Ordnungsrahmens in Richtung auf eine stärkere Wettbewerbsorientierung, gleichzeitig begründet dies aber auch nach Ansicht von Experten die mangelnde Präsenz deutscher Wasserunternehmen auf den internationalen Wachstumsmärkten.¹

Es geht im Folgenden nicht mehr um das Ob einer Liberalisierung und die Pro- und Contra-Argumente bezüglich grundlegender Reformen, sondern der Ausgangspunkt der Überlegungen ist ein liberalisierter Wassermarkt. Eine Marktöffnung in der Wasserwirtschaft und gleichzeitig sich verstärkende Privatisierungstendenzen werden jedoch keineswegs das Ende der kommunalen/öffentlichen Wasserwirtschaft bedeuten; kommunale Unternehmen werden auch auf absehbare Zeit zumindest den inländischen Markt dominieren. Aber ähnlich wie in der Energieversorgung werden sich die kommunalen Unternehmen erstmals einem zunehmenden Wettbewerb stellen müssen und alte Positionen überprüfen müssen. Inwieweit die öffentlichen Unternehmen in diesem Wettbewerbsprozess bestehen können, hängt dabei nicht nur von ihrer ökonomischen Leistungsfähigkeit ab, sondern wird auch durch rechtliche und politische Vorgaben mitbestimmt. Während die öffentlichen Unternehmen und ihre Interessensvertretungen in diesem Zusammenhang häufig auf die ihrer Meinung nach unzulässigen Beschränkungen verweisen, besteht auf der anderen Seite bei den privaten Unternehmen der Verdacht einer wettbewerbsverzerrenden Bevorzugung öffentlicher Unterneh-

men. Wie sich die Wettbewerbschancen öffentlicher und privater Unternehmen in einem deregulierten Umfeld gestalten werden, ist angesichts der weitgehenden fehlenden empirischen Erfahrungen nur vorläufig zu bewerten. Angesichts der Unwägbarkeiten im Hinblick auf die konkrete Ausgestaltung einer Liberalisierung in der Wasserwirtschaft werden zunächst die unterschiedlichen Wettbewerbsmodelle kurz skizziert.

Im dritten Kapitel werden dann die dominierenden Akteure auf dem Wassermarkt und ihre Strategien dargestellt. Kapitel 4 wird dann einige relevante Argumente im Zusammenhang mit Vor- und Nachteilen der verschiedenen Unternehmensformen aufgegriffen und vertieft. Eine Zusammenfassung und eine Darstellung möglicher Handlungsoptionen für öffentliche Unternehmen schließt den Bericht ab.

1 Wettbewerbsmodelle

Die derzeit im politischen und wasserwirtschaftlichen Raum diskutierten Wettbewerbsmodelle² orientieren sich weitgehend an den Erfahrungen mit der Marktöffnung in anderen liberalisierten Infrastruktursektoren, wobei jedoch den spezifischen Merkmalen des Wassermarktes Rechnung getragen wird. Die Modelle können u.a. danach unterteilt werden, inwieweit jeweils in die bestehenden Marktstrukturen eingegriffen werden muss.

1.1 Benchmarking und Yardstick Competition

Wettbewerb findet in diesem Fall nur indirekt statt, und lässt sich somit auch innerhalb des bestehenden Ordnungsrahmens umsetzen: entweder auf freiwilliger Basis (Verbandslösung) durchgeführte oder gesetzlich verpflichtende Vergleiche geben Hinweise auf die Leistungsfähigkeit des jeweiligen Unternehmens in Relation zu anderen Unternehmen innerhalb der Branche. Die im Rahmen dieser Vergleiche erhobenen Informationen können sich auf sehr verschiedene Indikatoren ökonomischer, technischer und ökologischer Art beziehen. Die Ergebnisse dieser Leistungsvergleiche können entweder nur mittelbare Auswirkungen haben (naming and sha-

ming), in dem etwa ein öffentlicher Druck auf Unternehmen ausgeübt wird, die in der Rangliste schlecht abschneiden, die Ergebnisse könnten aber auch unmittelbar Eingang in die staatliche Preisregulierung der Branche finden. Zulässige Preissteigerungsraten können sich etwa am Branchendurchschnitt oder am Kostenniveau des Branchenprimus orientieren; weniger effizient arbeitende Unternehmen haben damit zusätzliche Anreize für ein kostenbewusstes Handeln (sog. Yardstick Competition). In diese Benchmarking-Studien können sowohl öffentliche als auch private Unternehmen miteinbezogen werden. Eine wesentliche Voraussetzung für die Anwendung der Benchmarking-Ergebnisse ist eine einigermaßen gesicherte Vergleichbarkeit der Unternehmen, ein Problem, vor dem etwa auch eine kartellrechtliche Preisaufsicht steht.³

Exkurs: Benchmarking in der Wasserwirtschaft - Internationale Ansätze

Es gibt gegenwärtig in zahlreichen Ländern Benchmarking - Ansätze in der Wasserwirtschaft, und auch internationale Organisationen wie die Weltbank fördern diese Verfahren zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Wasserwirtschaft:

- In der privatisierten Wasserwirtschaft von England und Wales vergleicht der Regulierer Ofwat (Office of Water Services) die Leistungsfähigkeit der Unternehmen anhand einer Fülle an technischen, ökonomischen und ökologischen Kriterien. Die Ergebnisse werden der Öffentlichkeit bereitgestellt und finden unmittelbar Eingang in die Regulierung der Unternehmen. [Informationen unter: <http://www.open.gov.uk/ofwat/>]
- Der niederländische Verband der Wasserversorgungsunternehmen VEWIN hat 1998 erstmals auf freiwilliger Basis eine Benchmarking-Studie erstellt und veröffentlicht [VEWIN 1999a, b]. Dieses Benchmarking soll nach dem neuen Wassergesetz in der Zukunft verpflichtend sein.
- Die American Water Works Association (AWWA) bietet in Zusammenarbeit mit der Water Environment Federation (WEF) das Programm Qualserve an. Im Rahmen dieses Benchmarking-Prozess werden bis 26 Parameter erfasst. Die Daten werden von den Unternehmen selbst erhoben, gleichzeitig findet aber auch eine Bewertung des Unternehmens durch externe Gremien statt. Die Vorbereitung des Benchmarking und auch die Schulung des Personals findet in Zusammenarbeit mit AWWA statt. Die Teilnahme von Wasser- und von Abwasserunternehmen

an Qualserve ist freiwillig. Nutzungsmöglichkeiten der Benchmarking-Informationen werden zur Zeit noch untersucht. [Informationen unter <http://www.awwa.org/qual02.htm>]

- Die Weltbank bietet zur Zeit ein Programm an, mit dem der Aufbau eines weltweiten Benchmarking in der Wasserwirtschaft angestrebt wird. Die Informationen können von den Unternehmen in eine Datenbank eingegeben werden und werden vom System automatisch in die entsprechenden Leistungsindikatoren umgewandelt und mit denen der anderen teilnehmenden Unternehmen verglichen [Informationen: World Bank, Benchmarking Water & Sanitation Utilities, A Start-Up Kit, http://www.worldbank.org/html/fpd/water/topics/uom_bench.html]

1.2 Durchleitungsmodelle (common carriage)

Unabhängig vom Umfang der Marktöffnung bleibt festzuhalten, dass die Versorgungsnetze in der Wasserwirtschaft auch weiterhin als natürliches Monopol anzusehen und entsprechend reguliert werden müssen. Von wenigen Ausnahmen abgesehen, bleibt der Aufbau eines konkurrierenden Versorgungsnetzes innerhalb eines Versorgungsgebietes unwirtschaftlich. Wettbewerb um Endkunden wird unter diesen Strukturbedingungen also nur möglich sein, wenn auch konkurrierenden Unternehmen der Zugang zum Versorgungsnetz des bisher zuständigen Versorgers ermöglicht wird. Diese common carriage-Lösungen, wie sie in der Zwischenzeit in anderen Sektoren (Energie, Telekommunikation, Verkehr) durchaus üblich geworden sind, stoßen in der Wasserwirtschaft auf grundlegende Probleme (spezifische Kostenstrukturen; Sicherheits- und Qualitätsfragen).

Zwar gibt es einige Länder, die mit solchen Ansätzen erste Erfahrungen machen (UK)⁴, oder in denen diese Durchleitungsmodelle diskutiert werden (Australien)⁵, ein Wettbewerb in der Wasserwirtschaft über den konkurrierenden Zugang zum Netz, dürfte jedoch auch in der Zukunft zumindest eine nur marginale Rolle spielen. Zwar gilt der § 19 Abs. 4 GWB, der den Zugang zu Netzen regelt, auch für die Wasserversorgung, angesichts der ausreichenden Verfügbarkeit an Trinkwasser fehlen jedoch weitgehend die ökonomischen Anreize für Durchleitungsbegehren.

1.3 Ausschreibungswettbewerb

Der Wettbewerb um Versorgungs- oder Entsorgungs-

lizenzen ist die in Infrastruktursektoren gebräuchlichste Variante des Wettbewerbs. Die Konkurrenz findet hier nicht auf dem Markt, sondern um den Markt statt. Diese Konzessionsmodelle können in sehr unterschiedlichen Varianten umgesetzt werden, sie unterscheiden sich in der Regel nach dem Umfang der von den Unternehmen zu erbringenden Leistungen. Besteht für den Konzessionsnehmer eine auch eine Investitionsverpflichtung, kann die Laufzeit der Kontrakte sehr lang sein, um eine Amortisation des investierten Kapitals zu gewährleisten; die Verträge können entsprechend kürzer sein, wenn bspw. nur der Betrieb von Versorgungsanlagen ausgeschrieben wird. Das unternehmerische Risiko steigt mit zunehmender Laufzeit der Verträge. In dem Ausschreibungsverfahren gewinnt in der Regel das Unternehmen den Zuschlag, das für die Vertragslaufzeit unter Berücksichtigung der vertraglich festgelegten Qualitäts- und Versorgungsstandards den niedrigsten Preis für die Konsumenten garantieren kann. Nach Vertragsende werden die Kontrakte erneut ausgeschrieben.

Diese Modelle erbringen vor allem dann optimale Ergebnisse, wenn alle relevanten Sachverhalte innerhalb der Konzession geregelt werden können. Bei Laufzeiten von 20 - 30 Jahren liegt es jedoch auf der Hand, dass dies in der Realität nie möglich sein wird. Die spezifischen Probleme dieser Wettbewerbslösungen liegen vor allem in der Möglichkeit opportunistischen Verhaltens der beteiligten Akteure. Unternehmen können bspw. innerhalb der Ausschreibung sehr niedrige und langfristig nicht tragfähige Gebote machen, weil sie nach dem Zuschlag auf Nachverhandlungen setzen, denen sich die ausschreibende Gebietskörperschaft nicht entziehen kann.⁶

Grundsätzlich gilt, dass bei Konzessionsmodellen auch die sonstigen Transaktionskosten sehr hoch sein können und bei einer Privatisierungsbeteiligung entsprechend mitberücksichtigt werden müssten. Unter diesen Kostenbegriff fallen etwa die Kosten des Vertragsabschlusses sowie der Durchsetzung und Kontrolle der Vertragsinhalte.

1.4 Cross-border competition und Wettbewerb um Großkunden

Es gibt Situationen, in denen eine unmittelbare Konkurrenz von Wasserunternehmen um Kunden möglich wird, und zwar über den Aufbau eigener Versorgungsnetze. Denkbar ist dies vor allem im Grenzbereich von Versorgungsgebieten, wenn ein Versorgungsunternehmen einen Kunden des benachbarten

Versorgers versorgt. Ein anderes Beispiel ist die Ver- und Entsorgung von neuen Stadtteilen oder Gewerbegebieten innerhalb des Zuständigkeitsbereichs des bisherigen Monopolisten. Eine gängige Version des unmittelbaren Wettbewerbs besteht in der schrittweisen Marktöffnung, vergleichbar der Entwicklung in anderen liberalisierten Infrastruktursektoren. Dabei können nur Verbraucher oberhalb einer bestimmten Verbrauchsmenge (Großverbraucher) ihren Versorger wählen. (Bsp. sogenannte *inset appointments* in England, Entwicklung in den Niederlanden).

1.5 Contracting out

Bestimmte Serviceleistungen im Rahmen der Wasserversorgung bzw. Abwasserbeseitigung wie etwa Zählerablesung, Abrechnungen aber auch spezifische technische Dienstleistungen müssen nicht von dem jeweiligen Ver- und Entsorgungsunternehmen selbst erbracht werden, sondern können ausgeschrieben werden. Ob eine solche Vergabe von Dienstleistungen kostengünstiger ist als die Ausführung innerhalb des Unternehmens ist nicht grundsätzlich sondern jeweils im Einzelfall zu beantworten. Diese Form des Wettbewerbs ist nicht neu, wird aber - wie auch die Erfahrungen in anderen Infrastruktursektoren zeigen - in der Zukunft eine größere Rolle spielen.

1.6 Wettbewerb um Ressourcen

In Deutschland wie auch in den meisten anderen Industrieländern ist der Zugang zum Rohstoff Wasser staatlich reglementiert. Die Zuteilung erfolgt nach unterschiedlichen Kriterien (Vorrang der öffentlichen Wasserversorgung; zeitliche Reihenfolge der Anträge ...) ökonomische Gesichtspunkte spielen in der Regel keine Rolle, d.h. für die Ressource selbst wird kein Preis erhoben. Ressourcen- und Umweltökonom haben immer wieder die Forderung nach mehr Markt auch in diesem Bereich erhoben. Zuletzt hat etwa der Sachverständigenrat für Umweltfragen in seinem Jahresgutachten 1998 die Forderung nach einer Ausschreibung von Entnahmerechten erhoben, um damit auch die ökonomischen Anreize für eine sorgsamen Grundwasserschutz zu schaffen.⁷

Im Zusammenhang mit der Liberalisierung der Wasserversorgung stellt sich in diesem Zusammenhang die Frage, ob nicht die Reform des Wasserrechts eine zwingende Voraussetzung ist, um überhaupt Wettbewerb zu ermöglichen.⁸

1.7 Konkurrenz um Weiterverteiler

Ein unmittelbarer Wettbewerb in der Wasserversorgung besteht trotz der Regelung als wettbewerblicher Ausnahmehereich (§103 GWB) insofern, als ein Wettbewerb um die Weiterverteiler stattfindet. Die Zahl der Unternehmen, die hier miteinander konkurrieren ist jedoch aufgrund der Ressourcenverfügbarkeit eher gering (Bsp. Gelsenwasser, Harzwasserwerke, Fernversorgungsunternehmen).

1.8 Private Lösungen

Bei allen bisherigen Wettbewerbsmodellen erfolgt die Ver- bzw. Entsorgung der Kunden über "öffentliche" Netze. Es gibt jedoch seitjeher in der Wasserwirtschaft die Eigenver- bzw. Entsorgung. Eine rechtliche Zulässigkeit unterstellt, hängt die Wirtschaftlichkeit solcher Lösungen u.a. vom Zugang zu Wasserressourcen (Wasserrechte) ab, aber natürlich auch von der technischen und ökonomischen Bedingungen einer zentralen Ver- und Entsorgung.

2 Konkurrenten auf den Wassermärkten: Von kommunalen Eigenbetrieben und Global Playern⁹

2.1 Vorbemerkung

Wer sind eigentlich die zentralen Akteure auf dem Wassermarkt? Gibt es auch hier Global Player, gegen die öffentlich-rechtliche, kommunale Unternehmen möglicherweise nur begrenzte Chancen haben?

Die auf den internationalen Märkten tätigen Wasserversorger haben von einigen Ausnahmen abgesehen, auch auf ihren Heimatmärkten eine herausragende Stellung. Das Argument, die deutschen Unternehmen könnten nur dann auch international erfolgreich agieren, wenn sie über eigenen inländische Erfahrungen mit privaten Lösungen verfügen, ist vor dem Hintergrund der Entwicklung auf den internationalen Märkten nicht ganz von der Hand zu weisen. Die Chancen deutscher Unternehmen hängen natürlich ganz entscheidend von der Zahl der potentiellen Konkurrenten und deren Angebotsstrategien ab. Vor allem bei den weltweit führenden französischen und britischen Konzernen kommt hinzu, dass sie sich in ihren eigenen Ländern einem zunehmenden Regulierungsdruck ausgesetzt sehen (Bsp. strikere Preiskontrolle in Großbritannien, wachsender politischer Druck auf Unternehmen in Frankreich vor allem auch als Folge von Korruptionsvorwürfen etc.)¹⁰ bzw. die Märkte damit auch langfristig vergeben

sind.¹¹

Davon unterscheidet sich die Situation in Deutschland ganz erheblich: sowohl die Wasserversorgung als auch die Abwasserbeseitigung sind weitgehend kommunal orientiert, es gibt nur wenig private Unternehmen bzw. Beispiele einer Privatisierung. Die nach wie vor anhaltende kommunale Finanzmiserie sowie die gleichzeitig steigenden Anforderungen (EG-Trinkwasserrichtlinie, Wasserrahmenrichtlinie etc.) werden jedoch dazu führen, dass sich viele Kommunen zumindest mittelfristig um alternative Lösungen Gedanken machen werden. Als Akteure kommen hier aber nicht nur die internationalen Konzerne in Frage, sondern natürlich auch die größeren kommunalen Versorgungsunternehmen, die über eine Ausweitung ihrer wirtschaftlichen Aktivitäten ihre Marktpositionen zu stärken versuchen. Denkbar ist auch ein stärkeres Engagement der Energieversorger, die sich im Zuge der Liberalisierung der Energiemärkte zu umfassenden Infrastrukturdienstleistern (Multi Utilities) entwickeln.¹³

Trotz dieser Chancen deutscher Unternehmen auf dem deutschen Markt, sind die ausländischen Konzerne nach wie vor weltweit führend. Der Stand der Privatisierung und vor allem auch das zukünftige Privatisierungspotential sind dabei in den Weltregionen sehr unterschiedlich.

1995 wurden weltweit rd. 250 Mrd. US-Dollar in die Infrastruktur investiert, davon waren rd. 15% privat finanziert:

Private Anteile an Infrastrukturinvestitionen

Land	Prozent	Land	Prozent
Großbritannien	71	Ungarn	76
USA	47	Chile	54
Japan	14	Philippinen	42
Frankreich	13	Thailand	17
Deutschland	9	Elfenbeinküste	10

Quelle: Smith 1999

Der Infrastrukturbedarf im Bereich Wasser und Abwasser für die nächsten 10 Jahre wird je nach Quelle (World Bank, United Nations) auf 200 - 320 Mrd. US \$ veranschlagt, davon entfallen rd. 2/3 der Investitionen auf den Bereich der öffentlichen Ver- und Entsorgung.¹⁴

Private Beteiligung in der Wasserwirtschaft und Privatisierungspotential

Land	Private Ver- und Entsorgung in % der Bevölkerung (1999)		Privatisierungspotential bis 2015 in % der Bevölkerung	
	Wasser	Abwasser	Wasser	Abwasser
Belgien	5	35	15	55
Frankreich	77	60	85	80
Deutschland	9	7	20	25
Italien	14	7	45	35
Spanien	45	52	65	70
Großbritannien	87	90	88	95
Ungarn	25	25	35	35
Polen	2	0	15	15
Brasilien	12	5	25	20
Chile	50	50	85	85
USA	15	5	25	20
Ägypten	1	1	8	10
Marokko	10	5	35	30
Türkei	3	1	10	10
Australien	22	8	35	30
Malaysia	45	55	65	65
Thailand	2	0	60	50
Indien	0	0	5	2

Quelle: Rerolle 200, Folie 22-25

Es gibt einige große Anbieter in der Branche, die nahezu in allen Weltregionen aktiv sind und dabei auch unterschiedliche Kontrakte eingehen.

Private Unternehmen in der europäischen Wasserwirtschaft

Tabelle siehe Seite 24

Führende Unternehmen in der Wasserwirtschaft: Infrastrukturprojekte in den Entwicklungsländern mit privater Beteiligung 1990 - 1997

Unternehmen	Anzahl der Projekte	Investitionssumme in Mill. US \$
Suez Lyonnaise des Eaux	28	16.153
Vivendi	13	5.275
Agua de Barcelona	6	9.072
Thames Water	6	1.375
SAUR International	5	38

Quelle: Silva 1998

2.2 Französische Unternehmen

Rund 75% der französischen Bevölkerung werden von privaten Unternehmen mit Trinkwasser versorgt. Das französische System, bei der die Kommunen die ihnen per Gesetz übertragenen Aufgaben der Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung über langfristige Konzessionen an private Unternehmen vergeben werden, hat eine sehr lange Tradition. Es ist daher nicht überraschend, dass es vor allem die französischen Unternehmen sind, die aufbauend auf ihrer starken Position auf dem inländischen Markt, den Weltmarkt für Wasserdienstleistungen dominieren. Hinzu kommt, dass dieses Privatisierungsmodell insbesondere von den internationalen Organisationen, allen voran der Weltbank, als ein tragfähiges Privatisierungsmodell für die Entwicklungsländer propagiert wird.¹⁵

Es sind vor allem drei große Konzerne, die sowohl den französischen Markt dominieren als auch führend auf dem internationalen Markt sind:

2.2.1 Suez - Lyonnaise des Eaux

SLE ist weltweit das größte Wasserversorgungsunternehmen außerhalb Frankreichs. Das Unternehmen ist zudem führend im Energiesektor (SLE entwickelt sich zu einem der weltweit größten privaten Elektrizitätserzeugern) sowie im Abfallsektor (Sita ist eines der größten Abfallbeseitigungsunternehmen weltweit).

Im Wasserbereich setzt SLE eindeutig auf das Wachstum außerhalb Frankreichs und versucht seine strategische Position zu stärken, indem es den gesamten Wasserzyklus beherrscht. Seine internationalen Ambitionen hat SLE in den letzten Jahren etwa durch den Kauf des zweitgrößten US-amerikanischen Wasserversorgers United Water Resources

Private Unternehmen in der europäischen Wasserwirtschaft

Land	Sektor	Unternehmen
Norwegen	Wasser	Suez - Lyonnaise
Schweden	Wasser	Anglian Water
Schweden	Wassertechnologie, Ausrüstungen (4 Unternehmen)	Anglian Water
Finnland	Wasser	AEP
Großbritannien	Wasser (3 Unternehmen)	Bouygues
Großbritannien	Wassertechnologie	Bouygues
Großbritannien	Wasser (3 Unternehmen)	Electricity de France
Großbritannien	Wassertechnologie	Electricity de France
Großbritannien	Wasser (2 Unternehmen)	Enron
Großbritannien	Wasser (3 Unternehmen)	SAUR
Großbritannien	Wassertechnologie	SAUR
Großbritannien	Wasser	Suez - Lyonnaise
Großbritannien	Wasser (5 Unternehmen)	Vivendi
Großbritannien	Wassertechnologie (2 Unternehmen)	Vivendi
Deutschland	Wassertechnologie (2 Unternehmen)	Anglian Water
Deutschland	Wasser	Suez - Lyonnaise
Deutschland	Wasser	Vivendi
Deutschland	Wassertechnologie (2 Unternehmen)	Vivendi
Deutschland	Wasseranalytik	Yorkshire Water
Italien	Wasser	Bouygues
Italien	Wasser	EDF
Italien	Wasser	SAUR
Italien	Wasser	Severn Trent
Italien	Wasser (3 Unternehmen)	Suez Lyonnaise
Italien	Wasser (7 Unternehmen)	Vivendi
Spanien	Wasser	Biwater
Spanien	Wasser (3 Unternehmen)	Bouygues
Spanien	Wasser (3 Unternehmen)	Electricity de France
Spanien	Wasser	Severn Trent
Spanien	Wasser (3 Unternehmen)	SAUR
Niederlande	Wasseranalytik (2 Unternehmen)	Yorkshire Water
Belgien	Wasser	Severn Trent
Belgien	Wasser (2 Unternehmen)	Suez - Lyonnaise
Belgien	Wasser	Tractabel/Vivendi
Belgien	Wasser	Vivendi

Quelle: Zusammenstellung nach Public Services International World Utilities Conference; World of the Multinationals
[<http://www.psi-utilities.org/wucweb/europe/>]

sowie der US-Abwasserbeseitigungsunternehmen Nalco und Calgon zum Ausdruck gebracht. Im Wasserbereich ist das Unternehmen zudem engagiert etwa in Chile, Italien, Deutschland (über Eurawasser), vor allem aber auch in Ost- und Zentraleuropa (Tschechien, Ungarn, Slowakei).

2.2.2 Vivendi

Vivendi, das bis 1998 als Generale des Eaux firmierte, ist vom Umsatz her weltweit das größte Wasserversorgungsunternehmen. Die Kernaktivitäten des Unternehmens liegen daneben in den Bereichen Energie, Abfall, öffentlicher Nahverkehr und zunehmend in den Bereichen Telekommunikation und neue Medien. Im Wassergeschäft ist das Unternehmen ebenso wie SLE weltweit aktiv. Die Übernahme von US-Filter im Frühjahr 1999 zu einem Preis von über 6 Mrd. \$ stärkte die herausragende Position von Vivendi auf dem amerikanischen Wassermarkt. In Deutschland ist vor allem die Beteiligung an den Berliner Wasserbetrieben hervorzuheben. Ebenso wie SLE verfügt Vivendi in Ost- und Zentraleuropa über zahlreiche Wasserkonzessionen.

Wachstumschancen auf dem Wassermarkt sieht Vivendi vor allem in Westeuropa (hier in erster Linie in der BRD) sowie in Lateinamerika und Asien.

Die größten Konkurrenten sieht Vivendi dabei in den großen Energieversorgern, den öffentlichen Wasserversorgern (u.a. Berliner Wasserbetriebe) sowie in der amerikanischen Enron. Vivendi versucht eine Stärkung ihrer Position vor allem durch Kooperationen (u.a. RWE, Veba).

2.2.3 Bouygues (SAUR)

SAUR ist der dritte große französische Wasserversorger. Anteilseigner sind hier der französische Baukonzern Bouygues sowie die französische Electricity de France. Das Unternehmen ist ebenfalls international aktiv, konzentriert sich dabei aber besonders stark auf den afrikanischen Kontinent. In Osteuropa verfügt SAUR bisher nur über eine Konzession in Danzig.

2.3 Englische Unternehmen

Nachdem die englische Wasserwirtschaft 1989 vollständig privatisiert wurde, haben eine Reihe der Wasserversorgungsunternehmen auch ihre internationalen Aktivitäten ausgebaut, wenn auch nicht immer mit besonders großen wirtschaftlichen Erfolg. Von den englischen Unternehmen auf dem Weltmarkt hervorzuheben sind vor allem Anglian

Water, Hyder, Severn Trent, Thames Water und United Utilities.

2.4 Sonstige Anbieter

Die amerikanische Azurix entstand 1998, nachdem der US-Energieversorger Enron das britische Wasserversorgungsunternehmen Wessex Water aufkaufte und das neu gebildete Unternehmen 1999 an die Börse gebracht wurde. Das Unternehmen hat bisher Konzessionen - oft zusammen mit anderen Anbietern - in Argentinien, den USA und in Mexiko gewonnen oder übernommen. Der Versuch einer Beteiligung an den Berliner Wasserbetrieben scheiterte.

Einige spanische Wasserversorger, an denen wiederum zum Teil die französischen Versorger Vivendi und Lyonnaise des Eaux beteiligt sind, verfügen über Wasserversorgungskontrakte in Portugal, in Nordafrika sowie in Südamerika. Die beiden größten Unternehmen sind Aguas de Barcelona sowie die Foment des Contratas y Construcciones (FCC).

AMGA, Eni-Italgas und ENEL sind italienische Energie- und Wasserversorger, die sich jeweils in Partnerschaft mit Vivendi und Suez-Lyonnaise auch international engagieren (u.a. Russland, Argentinien).

2.5 Deutsche Unternehmen

Die deutschen Unternehmen weisen sowohl in der Wasserversorgung als auch in der Abwasserbeseitigung eine sehr kleinteilige Struktur mit Vorrang für öffentlich-rechtliche Unternehmensformen auf. Es gibt bislang auch nur wenige deutsche Unternehmen, die außerhalb ihrer eigentlichen Versorgungsgebiete bzw. international aktiv sind. Hervorzuheben sind hier die RWE (Anteile an der privatisierten BWB, sowie in Kombination mit Suez eine Konzession in Budapest; Gelsenwasser mit Beteiligung an Stadtwerken etc.).

Es gibt daneben eine Reihe von kommunalen Unternehmen, die sich etwa im Bereich der Abwasserbeseitigung auch außerhalb ihres eigentlichen Versorgungsgebietes engagieren.

Generell muss man jedoch feststellen, dass Deutschland das einzige größere Industrieland ist, das nicht mit eigenen Großunternehmen auf den Märkten mit einem hohen Privatisierungs- und Wachstumspotential vertreten ist.

Struktur der deutschen Wasserwirtschaft

	Wasserversorgung		Abwasserentsorgung (60% der Gesamtbevölkerung)	
	Anteil am Wasseraufkommen 1996 (%)	Anteil an Gesamtzahl der Unternehmen 1996 (%)	Anteil an den erfassten Einwohnern 1997 (%)	Anteil an den erfassten Einwohnern 1998 (%)
Regiebetriebe	0,5	4,4	33,7	23,5
Eigenbetriebe	20,5	50,2	36,2	41,7
Zweckverbände	19,1	17,5	12,7	14,5
Anstalt des öffentlichen Rechts	3,8	0,1	11,0	10,1
Wasser- und Bodenverbände	5,4	3,8		
Öffentl. Gesellschaften (AG, GmbH)	24,5	13,6		
Eigengesellschaften (AG, GmbH)	7,0	3,4	4,0	6,8
Gemischt - öffentlich - privatwirtschaftl. Gesellschaften (AG, GmbH)	16,8	5,3		
Privatwirtschaftliche AG oder GmbH	2,4	1,4		
Sonstige privat-rechtliche Unternehmen	0,01	0,3	2,0	2,0
Betreiber-gesellschaften	0,4	1,4		

Quelle: Wanka (1999, S. 123, nach BGW)

3 Wettbewerb auf dem Wassermarkt: Vor- und Nachteile öffentlicher Unternehmen

Im Folgenden werden einige der Argumente diskutiert, die im Zusammenhang mit der Wettbewerbsfähigkeit öffentlich-rechtlicher Unternehmen vorgebracht werden.

3.1 Multi Utilities

Der Trend auf den Märkten für Infrastrukturdienstleistungen geht zur Zeit eindeutig in Richtung der sog. Multi-Utilities, d.h. Unternehmen, die unterschiedliche Infrastrukturdienste anbieten und dabei von den Synergieeffekten profitieren. In der Wasserwirtschaft gibt es kaum private Unternehmen, die

nur Wasserversorgung oder nur Abwasserbeseitigung anbieten. Insofern stellt die deutsche Struktur auch international gesehen durchaus eine Besonderheit dar, die den Unternehmen auch zum Wettbewerbsnachteil gelangen kann. Nahezu alle großen Konzerne, die national oder international Wasserdienstleistungen anbieten, sind jedoch darüber hinaus auch in anderen Sektoren tätig, sie können also entweder eine gesamte Palette an Infrastrukturleistungen anbieten, oder aber sie sind in der Lage, die gesamte Wertschöpfungskette etwa im Wasserbereich abzudecken, d.h. beispielsweise Bau- und Planungsleistungen, Wasser- und Umwelttechnik, Abrechnungssysteme etc. Hier liegen sowohl Synergieeffekte vor, es gibt aber auch Möglichkeiten etwa der internen Subventionierung, denen die kommunalen Unternehmen in ihrer bisherigen Form nichts

entgegen zu setzen haben. Im Gegenteil ist im öffentlichen Sektor eher ein gegenläufiger Trend festzustellen, wenn etwa Stadtwerke-Strukturen aufgebrochen werden und die einzelnen Sparten selbstständig geführt bzw. verkauft werden.¹⁶

3.2 Flexibilität

Kommunalverfassungen, das öffentliche Tarifrecht, die Einflussnahme durch die politischen Gremien der Gebietskörperschaften sowie auch immer noch veraltete interne Organisations- und Entscheidungsstrukturen sind nur einige der Rahmenbedingungen für öffentliche Unternehmen. Natürlich stehen ihnen auf der anderen Seite nicht immer nur modern geführte und hochinnovative private Unternehmen gegenüber, dennoch wird man feststellen müssen, dass der Handlungsspielraum der öffentlichen Unternehmen im unmittelbaren Wettbewerb mit privaten Unternehmen nur beschränkt ist.

3.3 Erfahrungen im Umgang mit Regulierungsbehörden

Alle Erfahrungen aus anderen Ländern mit Liberalisierungsmodellen in netzgebundenen Infrastruktursektoren zeigen, dass je nach Art und Umfang der Strukturreform im unterschiedlichen Maße eine Regulierung der Branche notwendig bleibt. Im Mittelpunkt steht dabei die kartellrechtliche Wasserpriestkontrolle¹⁷, bei Konzessionsmodellen die Kontrolle der Vertragsdurchsetzung und bei weitergehenden Reformen wie bei Durchleitungsmodellen vor allem die Regulierung der Zugangsbedingungen und Netzpreise. Sowohl private als auch öffentlich-rechtliche Unternehmen sind gleichen Bedingungen unterworfen. Vor- oder Nachteile für bestimmte Unternehmen können sich jedoch ergeben, wenn sie im unterschiedlichen Maße im Umgang mit einer solchen Regulierungspraxis geübt sind. Insbesondere Unternehmen, die über Erfahrungen bspw. mit dem britischen Regulierungssystem verfügen, dürften in diesem "Regulierungsspiel"¹⁸ Vorteile (Bsp. Durchsetzung von Unternehmensinteressen, Informationspolitik; strategisches Verhalten ...) haben.

In den Fällen, in denen Kommunen bspw. ihre Abwasserbeseitigung vertraglich an ein privates Unternehmen vergeben oder ein öffentliches Unternehmen eine anderes kommunales Versorgungsgebiet mitübernimmt, ist die jeweilige Gebietskörperschaft für die Organisation des Vergabeverfahrens und für die Durchsetzung und Überwachung der Verträge zuständig. Öffentliche Unternehmen sind hier

möglicherweise im Vorteil, da sie sich einerseits mit dem administrativen System auskennen und andererseits möglicherweise die politische Akzeptanz privater Unternehmen auch darunter leidet, dass man ihre Kontrolle als schwierig einstuft. Andererseits ist jedoch auf die besondere Komplexität von Ausschreibungsverfahren hinzuweisen;¹⁹ hier dürften vor allem die privaten Unternehmen mit entsprechenden Erfahrungen im Vorteil sein.

3.4 Projektgröße, Laufzeiten und unternehmerische Risiken

Viele Konzessionsprojekte und Betreibermodelle sind sehr komplexer Art und erfordern hohe Investitionen. Diese Investitionsvolumina, lange Laufzeiten, durchaus nicht immer sichere politisch-rechtliche Rahmenbedingungen vor allem bei ausländischen Projekten bedingen Risiken, die selbst für private Konzerne allein nicht handhabbar sind. Viele Projekte gerade in der Wasserwirtschaft werden daher in Form von Joint Ventures erbracht. Trotz aller Erfolgsmeldungen privater Wasserkonzerne darf aber auch nicht vergessen werden, dass es durchaus eine Fülle gescheiterter Projekte gibt bzw. Projekte, die nur verlustreich weitergeführt werden können.

Nicht selten wird auf den Umstand verwiesen, öffentliche Unternehmen seien insofern im Vergleich zu privaten Unternehmen im Vorteil, als die Gefahr von Konkursen nicht gegeben sei. Diese Gefahr ist in den Infrastruktursektoren auch für private Anbieter nach allen Erfahrungen eher gering: Einerseits haben die Gebietskörperschaften als Auftraggeber kein Interesse an einer Versorgungsunterbrechung, andererseits versucht man schon ein stabiles Regulierungsumfeld zu schaffen, das den Unternehmen eine Finanzierungssicherheit gibt und damit auch die Gefahr von Unternehmenszusammenbrüchen mindert.²⁰

Allein die Projektgröße und die damit verbundenen Risiken dürften die Leistungsfähigkeit vieler öffentlicher Unternehmen bei weitem übersteigen, zumal die Kommunalverfassungen den Unternehmen in dieser Hinsicht doch deutliche Grenzen setzen. Auch die notwendigerweise oft sehr langen Laufzeiten der Projekte und damit auch des gebundenen Kapitals dürften den öffentlich-rechtlichen Eigentümern nur schwer zu vermitteln sein.

3.5 Zugang zu Kapitalmärkten

In der Privatisierungsdebatte wurde häufig das Argu-

ment gebracht, private Unternehmen hätten einen besseren Zugang zum Kapitalmarkt und sein daher möglicherweise vor allem bei größeren Investitionsprojekten im Vorteil. Dieses Argument dürfte jedoch gegenwärtig in dieser verabsolutierenden Form kaum noch zutreffen: Von speziellem Risikokapital abgesehen, dürften private Unternehmen kaum noch Vorteile haben; zudem gibt es zahlreiche Beispiele, in denen auch die Kommunen auf moderne Finanzierungsvarianten zurückgreifen: So konnte die Stadt München bspw. eine 100 Mill. DM-Anleihe bei der japanischen Nippon Life Insurance Company platzieren.²¹

Andererseits ist möglicherweise der Vorteil öffentlicher Unternehmen bei der Finanzierung unter Wettbewerbsbedingungen nicht mehr gesichert: Öffentliche Unternehmen können aufgrund ihrer besonderen Bonität immer Kredite zu günstigeren Konditionen aufnehmen als private Unternehmen. Es ist jedoch fraglich, ob Kreditgeber dazu auch dann noch bereit sind, wenn diese Kredite zur Finanzierung von wirtschaftlichen Aktivitäten der öffentlichen Unternehmen außerhalb ihres eigentlichen kommunalen Wirkungskreises dienen.

Im Zusammenhang mit der Finanzierung öffentlicher Unternehmen und der Wettbewerbssituation bleibt aber auch das Thema der Subventionierung relevant. Die Größenordnung kommunaler Subventionen ist sehr umstritten, die Angaben variieren sehr stark nach dem zugrundgelegten Subventionsbegriff. Die folgenden Angaben basieren auf einer aktuellen Auswertung des Kieler Instituts für Weltwirtschaft; danach sind die kommunalen Subventionen stark rückläufig, erreichen dennoch ein Niveau von über 50 Mrd. DM pro Jahr, wobei die "heimlichen" Finanzhilfen noch gar nicht berücksichtigt sind:

Im Zuge der Liberalisierung von Wirtschaftsbereichen, die in der Vergangenheit mehrheitlich durch nationale, regionale oder lokale Monopole gekennzeichnet waren bzw. von Wirtschaftsbereichen, in denen eine Liberalisierung zur Zeit noch ansteht, stellt sich nach Ansicht der Europäischen Kommission zunehmend die Frage gleicher Wettbewerbsbedingungen zwischen öffentlichen und privaten Unternehmen. Die Kommission sieht die Gefahr, dass öffentliche Unternehmen bzw. private Unternehmen, die mit bestimmten ausschließlichen Rechten betraut sind, Wettbewerbsvorteile genießen, weil sie bspw. Zuschüsse von ihren öffentlichen Eigentümern erhalten. Zur Anwendung des Wettbewerbsrechts in allen Wirtschaftssektoren werden Informationen über die interne Organisation der Unternehmen benötigt, an denen die öffentliche Hand beteiligt ist oder die vollständig der Kontrolle der öffentlichen Hand unterliegen.

Diese Informationen liegen nicht immer oder in nur unzureichendem Maße vor. In einem aktuellen Transparenzrichtlinienentwurf²² schlägt die Kommission daher eine getrennte Buchführung in bestimmten Unternehmen und Sektoren verpflichtend vor.

Eine Transparenzrichtlinie ist bereits seit 1980 in Kraft und wurde mehrfach ergänzt, u.a. wurden 1985 auch die Unternehmen der Wasser- und Energieversorgung in den Adressatenkreis der Richtlinien mit aufgenommen. Der gegenwärtige Status quo ist jedoch nach Ansicht der Kommission unzureichend, um wettbewerbsverzerrende öffentliche Beihilfen an öffentliche Unternehmen zu verhindern.

Der Richtlinienentwurf sieht daher sowohl eine Ausweitung des Anwendungsbereichs vor als auch eine Konkretisierung der vorzulegenden Informationen.

Subventionen für Kommunen und kommunale Unternehmen in Mill. DM

Aufgabenbereich	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Gemeinden und Gemeindeverbände insgesamt	61.201	56.034	53.923	51.819	50.527	48.248
davon Abwasserbeseitigung und Wasserversorgung	9.308	7.878	6.616	4.900	3.911	3.735
Kommunale Zweckverbände insgesamt	5.917	6.260	6.255	5.465	5.598	5.345
davon Abwasser- u. Abfallbeseitigung, Wasserversorgung und überöffentliche Einrichtungen	4.273	4.865	4.199	3.033	3.175	3.032

Quelle:
Boss/Rosenschon
2000, S. 22f

Diese Buchführung soll getrennt nach Geschäftsbereichen vorgenommen werden und Kosten und Erlöse der einzelnen Geschäftsbereiche klar erkennen lassen, ebenso wie die Methoden der Zuordnung und Zuweisung der Kosten und Erlöse und der Verwendung der Nettoerlöse der einzelnen Geschäftsbereiche. Offenzulegen ist auch die unmittelbare oder mittelbare Bereitstellung öffentlicher Mittel und deren Verwendung durch das Unternehmen.

Eine derartige Verpflichtung zu einer getrennten Buchführung besteht bereits in einigen Sektoren und ist in den entsprechenden Rechtsvorschriften der Gemeinschaft geregelt (Telekom, Energie, Eisenbahn ...), die Transparenzrichtlinie hat keinen Einfluss auf diese Rechtslage, sondern dehnt die Verpflichtung auf andere Wirtschaftsbereiche aus. Nach dem Entwurf, der sowohl auf private als auch öffentliche Unternehmen anzuwenden ist, gilt diese Verpflichtung nicht:

- für Unternehmen, die in Bereichen tätig sind, in denen der Handel zwischen den Mitgliedsstaaten nicht beeinträchtigt ist,
- für Unternehmen, die einen Jahresumsatz von weniger als 40 Mill. Euro aufweisen,
- und für Unternehmen, die ausschließliche Versorgungsrechte in einem transparenten, offenen und nicht-diskriminierenden Verfahren erhalten haben oder die eine Vergütung für die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse erheben, die auf der Basis eines solchen Ausschreibungsverfahrens festgesetzt wurde.

Obwohl es viele kritische Stimmen gibt, geht man von einer Verabschiedung der Transparenzrichtlinie aus, zumal die Kommission das Recht hat, nach einem Konsultationsverfahren eine Entscheidung auch ohne Zustimmung des Rats und des Parlaments zu erlassen.

Die Kritik, wie sie etwa von Verbänden der öffentlichen Wirtschaft formuliert wird,²³ konzentriert sich auf folgende Punkte:

- Die Liberalisierung ist in der Zwischenzeit in vielen Sektoren sehr weit fortgeschritten und auch die dort tätigen öffentlichen Unternehmen bzw. Unternehmen mit öffentlicher Beteiligung haben sich auch bezüglich Managementmethoden etc. soweit entwickelt, dass sie mit privaten Unternehmen vergleichbar sind. Nach wie vor bestehende Unterschiede resultieren nicht aus der Eigentumsform, sondern aus sektorspezifischen Merkmalen, aus der unterschiedlichen Unternehmensgröße

und der Art der den Unternehmen auferlegten Gemeinwohlverpflichtungen. Die Informationsauflagen im Rahmen der Direktive stellen daher eine ungerechtfertigte Benachteiligung öffentlicher Unternehmen dar.

- Die Ausweitung der Direktive auf Unternehmen mit einem Mindestumsatz von 40 Mill. Euro erfasst kleine und mittlere Unternehmen, deren Einfluss auf den zwischenstaatlichen Handel vernachlässigbar und die Wettbewerbsintensität gering ist. Die Richtlinie ist unverhältnismäßig, zumal die Kommission über genügend alternative wettbewerbspolitische Instrumente verfügt.
- Der Kommission ist es nach wie vor nicht gelungen, die Unstimmigkeiten in der Definition von öffentlichen Unternehmen oder Unternehmen, die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse erbringen, zu klären.²⁴ Diese Ungenauigkeiten, aber auch die unterschiedlichen Ausgangsbedingungen in den Mitgliedsstaaten werden zu einer uneinheitlichen Umsetzung der Richtlinie führen und damit zu weiteren Wettbewerbsverzerrungen.
- Die Auflagen führen zu einem zusätzlichen bürokratischen Aufwand innerhalb staatlicher Behörden, vor allem aber bei den Unternehmen.

Auch wenn die Kritik nicht in jedem Fall nachvollziehbar ist - so etwa im Hinblick auf die Gefährdung des öffentlichen Auftrags des öffentlichen Unternehmens - kann aber resumierend festgehalten werden, dass sich bei einer konsequenten Umsetzung des Richtlinienentwurfs die Wettbewerbsstellung der öffentlichen Unternehmen nicht gerade verbessern dürfte. Argwöhnisch beobachtet werden dürfte vor allem die Ausdehnung auf neue Geschäftsfelder, insbesondere dürfte durch die exakte Zuordnung von Kosten und Erlösen die Fortführung der bisherigen Politik der Quersubventionierung sehr schwer aufrecht zu erhalten sein.

3.6 Gemeindeordnungen und eingeschränkte wirtschaftliche Betätigung

Die Beseitigung der monopolartigen Strukturen in den verschiedenen Gebieten der kommunalen Daseinsvorsorge stellt die Kommunalwirtschaft aktuell vor neue Herausforderungen:

- neue Anbieter drängen auf den Markt und konkurrieren dort mit den kommunalen Unternehmen
- gleichzeitig ist jedoch versäumt worden, einen einheitlichen Rechtsrahmen zu schaffen: Teil-

weise orientieren sich Bundes- und Landesgesetze, aber auch die Gemeindeordnungen nach wie vor an den alten Monopolstrukturen; konkret bedeutet dies eine Beschränkung der wirtschaftlichen Tätigkeit der Kommunalunternehmen.

Vor dem Hintergrund dieser veränderten Ausgangslage wird natürlich der Ruf nach einer Novellierung der Gemeindeordnung laut; andererseits schaffen die kommunalen Unternehmen gegenwärtig aber auch Fakten, in dem sie sachlich und/oder räumlich neue Geschäftsfelder erschließen oder bereits vorhandene Geschäftsfelder intensivieren. Neben dem Ende ihrer Monopolrechte spielen für diese unternehmerischen Strategien noch andere Motive eine Rolle; so gibt es in den klassischen kommunalen Aufgabenbereichen deutliche Wachstumsgrenzen (Bsp. Wasser), andererseits ist natürlich für viele Kommunen die Suche nach neuen kommunalen Einnahmequellen mit der ausschlaggebende Grund, ihren kommunalen Unternehmen das Engagement auf neuen Märkten zu erlauben.

Die Gemeindeordnungen der Bundesländer geben im Wesentlichen den rechtlichen Rahmen für die wirtschaftliche Betätigung kommunaler Unternehmen vor. Angesichts der Entwicklung auf den Märkten und dem anerkannten Reformbedarf hätte man eine Harmonisierung der Gemeindeordnungen der Bundesländer erwarten können. Die aktuellen Novellierungen in den Ländern weisen jedoch in eine entgegengesetzte Richtung: Während etwa die Bayerische Gemeindeordnung von 1998 den Kommunen und ihren Unternehmen nunmehr größere Spielräume für wirtschaftliche Aktivitäten einräumt, hat die neue rheinlandpfälzische Gemeindeordnung weitere Restriktionen eingeführt.

Besonders in Nordrheinwestfalen wurde in den letzten Jahren die Diskussion um die zukünftige Ausgestaltung der Gemeindeordnung sehr intensiv geführt. Auch die drei bislang wichtigsten höchstrichterlichen Grundsatzentscheidungen zur Zulässigkeit kommunalwirtschaftlicher Tätigkeiten sind in NRW gefallen; nicht nur aus diesem Grund achten vielen auf die Entwicklung in diesem bevölkerungsreichsten Bundesland.²⁵

Trotz länderspezifischer Besonderheiten sind sich die Gemeindeordnungen einig in der Anforderung, dass öffentliche Unternehmen dann wirtschaftlich aktiv sein dürfen, wenn diese wirtschaftliche Betätigungen einem öffentlichen Zweck dienen, einige Gemeindeordnungen fordern sogar einen "dringenden" öffentlichen Zweck. Daraus wird vor allem ein räumlicher Bezug zum jeweiligen Gemeindegebiet

abgeleitet, d.h. die Leistung des kommunalen Unternehmens muss in einem konkreten Zusammenhang mit den Bedürfnissen der Einwohner der jeweiligen Gebietskörperschaft stehen.

In der novellierten nordrheinwestfälischen Gemeindeordnung ist in § 107 Abs. 3 S. 1 diese Beschränkung aufgegeben worden: Danach ist eine gemeindegebietsgrenzenüberschreitende Wirtschaftsaktivität dann zulässig, wenn die allgemeinen Vorgaben des § 107 Abs. 1 GO NW eingehalten werden und die "berechtigten Interessen" der betroffenen kommunalen Gebietskörperschaft gewahrt bleiben. Dies dürfte dann immer der Fall sein, wenn diese Gebietskörperschaft dem Engagement des jeweiligen Unternehmens zustimmt; andererseits dürfte es aber dem berechtigten Interesse der Kommune widersprechen, wenn das fremde Kommunalunternehmen dem eigenen Versorger Konkurrenz macht. Will ein kommunales Unternehmen auf ausländischen Märkten aktiv werden, ist dafür eine Genehmigung der Aufsichtsbehörden erforderlich.

Ein öffentliches Unternehmen darf zudem nur tätig werden, wenn Art und Umfang der Leistung in einem angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Kommune steht. Damit soll verhindert werden, dass Kommunen etwa durch die negativen Folgen von überdimensionierten Wirtschaftstätigkeiten nachhaltig geschädigt werden. Den Kommunen steht hierbei aber natürlich ein sehr weiter Interpretationspielraum zu; in den Gemeindeordnungen der neuen Bundesländern aber auch nach der novellierten nordrheinwestfälischen Gemeindeordnung ist zur Ermittlung des Bedarfs, sowie der Chancen und Risiken der kommunalen Wirtschaftsaktivitäten eine Marktanalyse oder Markterkundungsverfahren obligatorisch.²⁸

Die Gemeindeordnungen der Bundesländer enthalten daneben als letzten Punkt der sog. Schrankentrias eine Subsidiaritätsklausel, wonach ein kommunales Unternehmen nur dann tätig werden soll, wenn die Aufgabe durch ein privates Unternehmen nicht besser und wirtschaftlicher erbracht werden kann. Die Subsidiaritätsklauseln sind dabei in den Gemeindeordnungen sehr unterschiedlich interpretiert: Während im Zuge der Novellierung der nordrheinwestfälischen Gemeindeordnung diese Klausel vollständig gestrichen wurde,²⁹ enthalten die Gemeindeordnungen von Bayern, Rheinland-Pfalz und Thüringen sogar "echte" Subsidiaritätsklauseln. Bei dieser restriktiven Auslegung ist eine kommunalwirtschaftliche Betätigung nur dann zulässig, wenn das kommunale Unternehmen den angestrebten Zweck nachweislich besser erfüllen kann. Diese

Subsidiaritätsklauseln bedeuten jedoch nicht, dass Entscheidungen über die Übernahme neuer Aufgaben nur reine Kosten- und Rentabilitätsvergleiche zugrunde zu legen sind, es bleibt auch hier Aufgabe der politischen Entscheidungsträger zu definieren, was wirtschaftlicher und besser ist.

In den letzten Jahren ist es zu einer deutlichen Ausdehnung der erwerbswirtschaftlichen Betätigung gekommen. An die Stelle von outsourcing tritt auf kommunaler Ebene eher in-sourcing, die Liste neuer wirtschaftlicher Aktivitäten der Kommunen ist lang, und bei vielen Aktivitäten ist nur mit viel Phantasie der öffentliche Zweck erkennbar.³⁰

Ehlers spricht von einer Art Goldgräberstimmung auf lokaler Ebene.³¹ Das neue kommunalwirtschaftliche Engagement wurde auch dadurch begünstigt, dass die Aufsichtsbehörden zumindest in der Vergangenheit wenig eindeutig und konsequent in ihren Entscheidungen waren, es gab oft selbst dann keine Intervention, wenn kommunale Unternehmen auch Versorgungsleistungen außerhalb ihrer Regionen und sogar international erbrachten.

Innerhalb der Kontroverse um die Zukunft der Gemeindeordnungen respektive der kommunalwirtschaftlichen Betätigung sind zwei Argumentationslinien zu unterscheiden: Zum einen wächst der Widerstand privater Unternehmen bzw. Unternehmensverbände gegen die Ausweitung der Geschäftsaktivitäten kommunaler Unternehmen. Man vermutet - in einigen Fällen sicherlich nicht zu Unrecht - nicht gerechtfertigte Wettbewerbsvorteile und sieht in Bereichen wie der Abfallwirtschaft oder bei den sog. Annexaufgaben zahlreiche private Arbeitsplätze in Gefahr.³² Mehrfach wurde in den letzten Jahren diese Argumentation auch höchstrichterlich bestätigt.³³

Aber es sind nicht nur potentielle private Konkurrenten, die sich gegen eine Ausweitung der kommunalen Wirtschaftstätigkeiten wenden. Eine grundsätzliche Kritik entzündete sich vor allem am Engagement der kommunalen Energieversorgungsunternehmen im Bereich der neuen Telekommunikationsdienste, sie beschränkt sich aber nicht nur auf diese Aktivitäten.³⁴ Sehr eindeutig hat in diesem Zusammenhang die Monopolkommission in einem ihrer Hauptgutachten Stellung bezogen: "Eine Betätigung von Kommunen oder deren Unternehmen als Netzbetreiber und Anbieter von Kommunikationsdienstleistungen ist nicht nur ordnungs- und wettbewerbspolitisch unerwünscht, sondern stößt zudem auf erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken."³⁵

Die juristische Literatur ist hinsichtlich der Frage der

Zulässigkeit kommunalwirtschaftlicher Tätigkeit wenig eindeutig. Während bspw. Müller im Zusammenhang mit kommunalen Telekommunikationsaktivitäten die Auffassung vertritt "...dass weder das Europäische Gemeinschaftsrecht noch das Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland eine hinreichende Grundlage für die Bejahung der Zulässigkeit kommunaler Betätigung im Bereich der Telekommunikation bieten."³⁶, kommt Nagel in seiner Analyse gerade aus einer europarechtlichen Perspektive zu einem anderen Ergebnis:

Werden kommunale Unternehmen durch kommunalrechtliche Vorschriften daran gehindert, sich in dem entwickelnden Wettbewerb mit privaten Unternehmen zu entfalten, dann werden sie wegen Verstoßes gegen den allgemeinen Gleichbehandlungsgrundsatz des EG-Rechts unzulässig diskriminiert.³⁷

Insgesamt besteht also hinsichtlich der Zulässigkeit einer erweiterten kommunalwirtschaftlichen Betätigung eine große Unsicherheit, auch aus der Sicht der ökonomischen Theorie ist die Bewertung nicht ganz eindeutig, legt man die strikten ökonomischen Kriterien für staatliche Interventionen und Beteiligungen am Wirtschaftsprozess zugrunde, dann fällt die Bewertung eher negativ aus.³⁸

Lösungen, wie verstärkte Kooperationsansätze und Verbandlösungen (Bsp. Wasser- und Abwasserverbände) können sicherlich eine Alternative zur einseitigen kommunalwirtschaftlichen Ausdehnung darstellen, aber eben nicht in allen Fällen und unter allen Bedingungen.

Den öffentlichen Unternehmen vor allem auf der kommunalen Ebene wird nach wie vor eine wichtige Rolle für die Modernisierung des Standorts Deutschlands beigemessen. Die Unternehmen haben historisch gesehen den Aufbau der zentralen Infrastrukturen des Landes maßgeblich mitbestimmt und dabei auch im internationalen Maßstab sehr hohe Qualitätsstandards erreicht. Die Position und auch das Aufgabenverständnis der Unternehmen ist natürlich in dem Maße Veränderungen unterworfen, wie sich auch die zentralen gesamtwirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen ändern. Ohne entsprechende Rechtssicherheit und die Beseitigung der Wettbewerbsdiskriminierung durch eine Reform der Gemeindeordnungen und anderer relevanter Rechtsakte,³⁹ die den kommunalen Unternehmen die Möglichkeit einräumen, sich erfolgreich den verändernden Marktbedingungen anzupassen, ist ihre Position langfristig gefährdet. Bei allen Debatten um die Gemeindeordnungen darf aber auch nicht vergessen werden, dass von der Privatwirtschaft das

kommunale Engagement nicht nur unter Konkurrenzbedingungen betrachtet wird, sondern zunehmend auch als eine neue Möglichkeit für vielfältige Formen des public private partnerships gesehen werden.⁴⁰

Grundsätzlich lassen sich aus der Diskussion um die Gemeindeordnungen zwei Schlussfolgerungen ableiten:

- wenn Wettbewerbsbeschränkungen durch die GO-Novellierung abgebaut werden, müssen sich kommunale Unternehmen andererseits auch die Frage nach der Zulässigkeit von Wettbewerbsbegünstigungen gefallen lassen;
- kommunale Unternehmen müssen sich auf ihre Kernkompetenzen konzentrieren, d.h. auf das, was sie besonders gut können. Ganz allgemein bedeutet dies auch, dass auch der öffentliche Zweck oder der öffentliche Auftrag nicht zu einer Leerformel verkommen dürfen, sondern konkretisiert und auch öffentlich vermittelt werden müssen.

3.7 Kostennachteile öffentlicher Unternehmen

Mit der Privatisierung öffentlicher Unternehmen innerhalb von Infrastruktursektoren sind in der Regel zahlreiche wirtschafts- und finanzpolitische Zielsetzungen verknüpft. Trotz aller Unterschiede zwischen den Ländern mit Liberalisierungserfahrungen gibt es ein grundlegendes Motiv: durch die Privatisierung soll die Effizienz der Ver- und Entsorgung entscheidend verbessert werden. Grundlegend ist dabei die Annahme, dass öffentliche Unternehmen in der Regel weniger effizient arbeiten als private Unternehmen.⁴¹ Diesen Argumenten kam z.B. im Rahmen der Privatisierung der britischen Wasserwirtschaft eine große Bedeutung zu,⁴² aber auch die Forderung nach einer Reform der deutschen Wasserwirtschaft wird zumindest teilweise mit der Überlegenheit der privaten Unternehmen begründet.⁴³

Unterstellt man zunächst die Richtigkeit dieser Argumentation, müsste man davon ausgehen, dass öffentliche Unternehmen langfristig im Wettbewerb mit privaten Unternehmen nicht bestehen könnten. So weit verbreitet diese These von der quasi naturgesetzlichen Überlegenheit privater Unternehmen ist, so wenig ist sie jedoch theoretisch und empirisch gesichert: Es gibt hoch effiziente öffentliche Unternehmen aber auch schlecht geführte, ineffiziente bürokratische Gebilde. Dies gilt aber auch umgekehrt: Nicht alle privaten Unternehmen stellen effiziente, innovative Organisationen dar!⁴⁴ Es hat zahl-

reiche Versuche gegeben, die Effizienzunterschiede zwischen Unternehmen unterschiedlicher Rechtsform nachzuweisen, die Ergebnisse sind jedoch wenig eindeutig: In vielen Studien konnten keine Unterschiede nachgewiesen werden, es gibt natürlich Untersuchungen, die auf eine kostengünstigere Leistungserstellung der privaten Unternehmen verweisen, es gibt aber gleichzeitig auch Studien, die sogar die Vorteile bei öffentlichen Unternehmen sehen.⁴⁵ Grundsätzliche Einwände gegen die Überinterpretation dieser Ergebnisse sind jedoch angebracht:

- Es ist methodisch äußerst schwierig, solche Effizienzunterschiede nachzuweisen und sie auf die Eigentumsform zu beziehen; gerade viele Arbeiten, die die Vorteile bei privaten Unternehmen sehen, sind methodisch angreifbar.
- Die Frage ist, ob überhaupt die Vergleichsbasis stimmt: Gerade öffentliche Wasserversorgungsunternehmen haben zahlreiche öffentliche Verpflichtungen (Bsp. ökologische, sozial- und beschäftigungspolitische Auflagen). Wenn Unternehmen solche Dienstleistungen zusätzlich übernehmen können ihnen die dadurch entstehenden Mehrkosten nicht als Ineffizienz angelastet werden!
- Entscheidend ist jedoch in der Zwischenzeit die Erkenntnis, dass nicht die Eigentumsform der Unternehmen entscheidend ist, sondern die Marktstruktur, d.h. die Intensität des Wettbewerbs.

Aus diesen Überlegungen heraus lässt sich der Schluss ziehen, dass vor allem unter Wettbewerbsbedingungen möglicherweise vorhandene Effizienzunterschiede zwischen öffentlichen und privaten Unternehmen sich verringern werden, es also keine eindeutigen Wettbewerbsvorteile privater Unternehmen gibt.

3.8 Steuerliche Problematik

Die Wettbewerbssituation zwischen öffentlichen und privaten Unternehmen in der Wasserwirtschaft ist andererseits durch die steuerliche Ungleichbehandlung von privaten und öffentlichen Unternehmen gekennzeichnet:⁴⁶ Die kommunale Abwasserbeseitigung ist als hoheitliche Aufgabe, wenn sie kommunal durchgeführt wird, nicht steuerpflichtig. Andererseits ist die gleiche Leistung, wenn sie von einem privaten Unternehmen im Rahmen etwa von Betreibermodellen u.ä. erbracht wird, mit Mehrwertsteuer und direkten Steuern belastet. Bei einer Entscheidung zwischen öffentlichen und privaten Betreibern

bedeutet dies, dass mögliche Effizienzvorteile privater Unternehmen zumindest zum Teil durch den steuerlichen Nachteil kompensiert werden. Die Bundesregierung hatte daher bereits 1993 eine Anpassung der steuerlichen Rahmenbedingungen angekündigt, um damit vor allem den Einsatz privaten Kapitals bei dem Aufbau der kommunalen Infrastrukturen in den neuen Bundesländern zu fördern. Der Plan des Bundesfinanzministers, gleichermaßen öffentliche und private Betreiber einheitlich mit einem reduzierten Mehrwertsteuersatz von 7% zu belasten, musste im Frühjahr 1995 aufgrund eines massiven Widerstandes vor allem der Länder und der Interessensvertretungen von Kommunen und Städten verschoben werden. Von kommunaler Seite wurde auf die Gefahr verwiesen, die ohnehin schon hohen Gebühren würden weiter ansteigen und damit die Belastung der Konsumenten zunehmen. Diese Argumentation ist nicht in jedem Fall stichhaltig.⁴⁷ Modellrechnungen zeigen, dass im ungünstigsten Fall Gebührenerhöhungen von bis zu 3% möglich wären.

In den Fällen jedoch, in denen Kommunen ihre Kläranlagen oder die Kanalisation teilweise oder vollständig ersetzen müssen, fällt in der Regel die Steuerreform gebührenneutral aus, weil die Kommunen die auf Investitionen zu leistende Mehrwertsteuer als Vorsteuer abziehen können.⁴⁸

4 Zusammenfassung:

Die Rolle öffentlicher Unternehmen auf nationalen und internationalen Wassermärkten

Man kann zusammenfassend feststellen, dass die öffentlich rechtlichen Unternehmen im Wettbewerb mit privaten Unternehmen auf dem Wassermarkt nicht von vornherein chancenlos sind: Viele Bedingungen auf dem Markt gelten für alle Unternehmen und zwar unabhängig von der Eigentums- und Rechtsform. Dennoch haben die Unternehmen jedoch jeweils spezifische Vor- und Nachteile.

- Öffentlich rechtliche Unternehmen sehen sich zunehmend unter einem Rechtfertigungsdruck und müssen ihre Existenzberechtigung legitimieren. Nach wie vor wird ein großer Druck von Seiten der Europäischen Union ausgehen, auch wenn das europäische Recht kein Privatisierungsgebot enthält. Für die öffentlichen Unternehmen wird es unter diesen Bedingungen vor allem darauf ankommen, ihre besonderen Leistungen auch herauszustellen und öffentlich zu vermitteln (Bsp. umwelt- und sozialpolitische Verpflichtungen

etc., Beiträge zur kommunalen und regionalen Entwicklung). Dieses spezifische Leistungsspektrum muss auch stärker im Wettbewerb eingesetzt werden. Bei Ausschreibungen von Konzessionen ist etwa der Preis nicht das alleinige und entscheidende Kriterium. Für Kommunen und ihre Unternehmen bedeutet dies etwa auch, bei Entscheidungen über Teilprivatisierung von Unternehmensteilen zu prüfen, welche Auswirkungen damit auf die verbleibenden Ausgaben ausgehen (Bsp. Verzicht auf Verbundvorteile etc.).

- Ein Engagement öffentlich-rechtlicher Unternehmen vor allem auf den ausländischen Märkten ist angesichts der sehr hohen Risiken mit viel Skepsis zu betrachten und dürfte kaum mit den Zielsetzungen öffentlicher Unternehmen in Verbindung stehen.
- Eine Chancengleichheit zwischen öffentlichen und privaten Anbietern setzt auf jeden Fall eine zügige Klärung der Frage der rechtlichen Zulässigkeit von kommunalwirtschaftlichen Aktivitäten voraus. Es gibt wie beschrieben sowohl aus rechtlicher als auch ökonomischer Sicht keine einheitliche Bewertung, für die öffentliche Wirtschaft wäre jedoch schon grundsätzliche Rechtssicherheit ein wichtiger Schritt. Dies gilt auch für die nach wie vor ausstehende Klärung der steuerlichen Frage und für die Frage der zulässigen öffentlichen Subventionierung.
- Auch wenn zur Zeit die konkrete Ausgestaltung von Wettbewerbsmodellen noch unklar bleibt, sollten sich die Unternehmen rechtzeitig auf die veränderten Marktbedingungen einstellen.
- Das Benchmarking bietet dazu interessante Möglichkeiten auch innerhalb des bestehenden Ordnungsrahmens. Erfahrungen aus dem Ausland und aus anderen Branchen liegen vor und sollten entsprechend aufgearbeitet werden.
- Auch unternehmensintern könnte und sollte eine entsprechende Vorbereitung auf den Wettbewerb eingeleitet werden (Bsp. Diskussion über strategische Unternehmensziele, Beteiligung der Mitarbeiter, Weiterbildungsoffensive etwa im Hinblick auf neue Qualifikationsanforderungen etc.) Die teilweise sehr schmerzhaften Erfahrungen, die die kommunalen Stadtwerke im Zuge der Liberalisierung der Energiemärkte machen mussten, sollten hier für die Wasserwirtschaft eine Lehre sein.

5 Literatur

- Alexander, I., C. Mayer (1997): Incentives on private infrastructure companies, World Bank Discussion Paper, Washington D.C., January
- Arbeitsausschuss Allgemeine Versorgungswirtschaft (AAV) der Kartellbehörden des Bundes und der Länder (1999): Kartellrechtliche Mißbrauchskontrolle der Wasserpreise von Haushaltskunden. Beschluss vom 18. September 1997, mit Nachträgen vom 22. September 1999
- ATV - DVWK Deutsche Vereinigung für Wasser, Abwasser und Abfall i.G. (Hrsg.) (2000) Abwassergebühren in Europa. Internationale Konferenz 26./27. Oktober 1999 in Berlin, Dokumentation, Hennef
- Barraque, B. (1998): Europäische Antwort auf John Briscoes Bewertung der deutschen Wasserwirtschaft, in: Gwf Wasser-Abwasser, 139. Jg., H. 6, S. 360-366
- Batley, R. (1996): Public-Private Relationships and Performance in Service Provision. Urban Studies, Vol. 33, Nos. 4-5, p. 723-751
- Bentz, Th. (1998): Privatisierung bei den Kommunen vorantreiben, in: Stadt und Gemeinde, H. 7-8, S. 8-9
- Boss, A., Rosenschon, A. (2000): Subventionen in Deutschland: Eine Aktualisierung. Kieler Diskussionsbeiträge 356, Institut für Weltwirtschaft, Kiel, Januar
- Briscoe, J. (1995): Der Sektor Wasser und Abwasser in Deutschland. Qualität seiner Arbeit, Bedeutung für Entwicklungsländer. gwf Wasser Abwasser, 136. Jg., Nr. 8, p. 422-432
- Burns, P., Estache, A. (1998): Information, Accounting and the Regulation of Concessed Infrastructure Monopolies. World Bank
- Cosson (1998): Kommunen als Konkurrenten, in: ENTSORGA Magazin, 17. Jg., H. 3, S. 28-31
- Cour des Competes (1997): La gestion des services public locaux d'eau et d'assainissement, Paris
- Cronauge, U. (1999): Kommunale Wirtschaft zwischen Recht und Realität. Zur aktuellen Diskussion einer Anpassung des Gemeindefinanzrechts an wettbewerbliche Rahmenbedingungen, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, Bd. 1, S. 24-44
- Daiber, H. (2000): Wasserpreise und Kartellrecht. Zur Fortentwicklung der Missbrauchsaufsicht über Wasserversorgungsunternehmen, in: Wirtschaft und Wettbewerb, H. 4, S. 352-365
- Decker, E. (1999): Preismißbrauchskontrolle über Wasserversorgungsunternehmen, in: Wirtschaft und Wettbewerb, H. 10, S. 967- 976
- Department of the Environment, Transport and the Regions (DETR) (2000): Competition in the Water Industry in England and Wales. Consultation Paper, London (<http://www.detr.gov.uk/consult.htm>)
- Department of the Environment, Transport and the Regions (DETR) (1998): The Review of the Water Abstraction Licensing System in England and Wales. A Consultation Paper. London, June
- Döring, TH., M. Wohltmann (1999): Ausweitung kommunaler Wirtschaftstätigkeit aus finanzwissenschaftlicher Sicht, in: Archiv für Kommunalwissenschaft, H. 1, S. 45-64
- Ehlers, D. (1998): Rechtsprobleme der Kommunalwirtschaft. Deutsches Verwaltungsblatt, 113. Jg., H. 10
- Europäische Kommission (1996): Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa, KOM (96) 443 endg., Brüssel
- Europäische Kommission (2000): Richtlinienentwurf über die Transparenz der finanziellen Beziehungen zwischen den Mitgliedsstaaten und den öffentlichen Unternehmen, Bekanntmachung der Kommission hinsichtlich des Entwurfs einer Richtlinie der Kommission zur Änderung der Richtlinie 80/723/EWG. Abl. C 377 vom 29. 12. 1999, S. 2, abgedruckt in: Wirtschaft und Wettbewerb, H. 2, S. 158-162
- European Centre of Enterprises with Public Participation and of Enterprises of General Economic Interest (CEEP) (2000): CEEP Opinion on the Notice by the Commission concerning a draft Directive amending Commission Directive 80/723/EEC on the transparency of financial relations between Member States and public undertakings (OJ EC C377 of 29. 12. 1999), CEEP.2000/AVIS 1, February, Brüssel
- Fiebig, T.H. (1998), Zulässige Aktivitäten der EVU. Energiewirtschaftliche Tagesfragen, 48. Jg., H. 1/2, p. 97-101
- Hall, D. (1999a): The Water multinationals, Public Services International Research Unit, PSIRU Reports: 9909-W-U-MNC, London, September
- Hall, D. (1999b): Trends in the water industry in the EU 1999, Public Services International Research Unit, PSIRU Reports: 9902-W-EUR, London, February

- Hefekäuser, H.-W. (1997): Vom Monopol zum Wettbewerb. VIK-Mitteilungen, H. 5, p. 98-101
- Hein, A. (1998): Privatisierung durch Ausschreibung: Ein effizientes Instrument zur Sicherung des öffentlichen Auftrags? Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Bd. 21, H. 4, p. 397-412
- Heinz, W. (1998): Public Private Partnership. Archiv für Kommunalwissenschaften, 37. Jg., Bd.II, p. 210-239
- Hill, H. (1998): Die verkaufte Stadt, in: Verwaltung und Management, 4. Jg., H. 2, p. 81-87
- International Labor Organisation (ILO) (1999): Managing the Privatization and Restructuring of Public Utilities (Water, Gas, Electricity), Genf [<http://www.ilo.org/public/english/100secto/techmeet/tpmu99/>]
- Jenkinson, T., Mayer, C. (1996): The Assessment: Contracts and Competition. Oxford Review of Economic Policy, Vol. 12, No. 4, p. 1-10
- Kaltenborn, M. (2000): Gemeinden im Wettbewerb mit Privaten. Zu den Änderungen des kommunalen Wirtschaftsrechts in Nordrhein - Westfalen, in: Wirtschaft und Wettbewerb, H. 5
- Klein, M. (1998): Infrastructure Concessions - To Auction or not to Auction?, in: Public Policy for the Private Sector, Note No. 159, November
- Lobina, E. (2000): Grenoble - water re-municipalise, PSIRU Reports, June
- Monopolkommission (1996): Hauptgutachten 1994/1995. Wettbewerbspolitik im Zeichen des Umbruchs, Baden-Baden
- Müller, M. (1998): Zur verfassungsrechtlichen Problematik kommunaler Unternehmen auf dem Telekommunikationsmarkt, in: Deutsches Verwaltungsblatt, Dezember, p. 1256-1263
- Nagel, B. (1999): Gemeindeordnung als Hürde? Zur Reichweite der Betätigung von kommunalen Unternehmen nach § 107 der nordrheinwestfälischen Gemeindeordnung vor dem Hintergrund des europäischen Gemeinschaftsrechts und des Grundgesetzes, Ms. Kassel
- o.V. (1994): Modellrechnungen zur steuerlichen Gleichbehandlung von öffentlich-rechtlichen und privat-rechtlichen Organisationsformen der Abwasserbeseitigung, in: Umwelt, Nr. 10, S. 364-365
- OECD (1998): Water Management: Performance and Challenges in OECD Countries, Paris
- OFWAT (2000a): Market Competition in the Water and Sewerage Industry, Information Note No. 10, December 1999, revised January (http://www.open.gov.uk/ofwat/infonotes/info10.htm)
- OFWAT (2000b): New Ownership Structures in the Water Industry. A Consultation Paper by the Director General of Water Services, London
- Pfaffenberger, W., Salge, K., Scheele, U. (1999): Energieversorgung nach der Deregulierung. Entwicklungen, Positionen, Folgen. Reihe: Modernisierung des öffentlichen Sektors, Sonderband 13, Berlin
- Public Services International Research Unit (1997): Restructuring and Privatisation in the Public Utilities - Europe, PSPRU Paper, July
- Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (1998): Flächendeckend wirksamer Grundwasserschutz. Ein Schritt zur dauerhaft umweltgerechten Entwicklung. Sondergutachten des SRU, Stuttgart
- Reif, Th. (2000): Preiskalkulation privater Wasser-versorgungsunternehmen - Betriebswirtschaftliche Erfordernisse und rechtliche Rahmenbedingungen. Vortrag auf dem 282. Kolloquium über Fragen des Rechts der Wasser- und Entsorgungswirtschaft an der Universität Bonn am 28. Mai 1999, abgedruckt in: Zeitschrift für Wasserrecht, 39. Jg., H. 1, S. 24-34
- Rerolle, P. (2000): Sanitation Infrastructure Projects - A Challenge for the Private Sector. Water Supply and Sanitation Forum, Washington, April, S. 6-7
- Roger, N. (1999): Recent Trends in Private Participation in Infrastructure, in: The World Bank Group, Public Policy for the Private Sector, Note No. 196, September
- Scheele, U. (1997): Aktuelle Entwicklungen in der englischen Wasserwirtschaft. Ergebnisse der Privatisierung und Probleme der Regulierung, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Bd. 20, H. 1, S. 35-57
- Scheele, U. (1998): Privatisierung kommunaler Einrichtungen. Zielsetzungen, Verfahren und Ergebnisse, in: Blanke, T. R. Trümner (Hrsg.) Privatisierung. Ein Handbuch, Baden-Baden, S. 5-88
- Scheele, U. (1991): Privatisierung der britischen Wasserwirtschaft, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Bd. 14, H. 4, S. 346-362
- Schick, A. (1995): Möglichkeiten zur Deregulierung im Umweltschutz aus der Sicht der Kommunen, in: Der Städtetag N. F., 48. Jg., H. 8, S. 586-594

Seidewinkel, G., Wetzel, U. (2000): Wasserpreise und Kartellrecht: Ein rechtlich und politisch falscher Ansatz, in: Gwf Wasser-Abwasser, 141. Jg., H. 5, S. 311-414

Silva, G. (1998): Private Participation in the Water and Sewerage Sector - Recent Trends, in: World Bank Group, Public Policy for the Private Sector, Note No. 147, August

Smith, W. (1999): Trends in Private Infrastructure. MFI Working Group on Support for Private Infrastructure. Worldbank, Washington D.C.

Standard & Poor's Infrastruktur Finance (1999) <http://www.standardandpoors.com/ratings/infrastructurefinance>.

Tasman Asia Pacific Pty Ltd. (1997): Third Party Access in the Australian Water Industry. A final report prepared for the National Competition Council, September (<http://www.ncc.gov.au/nationalcompet/part%20iiaa/water/water.htm>)

Tettinger, P. (1997): Maastricht II - Vertragsergänzung zur Sicherung der Daseinsvorsorge in Europa? Deutsches Verwaltungsblatt, 112 Jg., 15. Februar, p. 341-346

Veljanovski, C. (1991): The Regulation Game, in: Regulators and the Market, C. Veljanovski, (Ed.). London, p. 1-18

Vewin/Andersen Consulting (1999a): Water in Zicht: Benchmarking in de Drinkwatersector, Rijswijk, Amsterdam

Vewin/Andersen Consulting (1999b): Reflections on Performance: Benchmarking in the Dutch Drinking Water Industry, Rijswijk, Amsterdam

VKU (2000): Transparenzrichtlinie umstritten, <http://www.vku.de/euro.html> (Stand: 30. 5. 2000)

Wanka, W. (1999): Privatisierung öffentlich - rechtlicher Unternehmen in der Wasserver- und -entsorgung nach der Novelle des WHG, in: gfw- wasser abwasser, 140. Jg., Nr. 13 Special, S. 121-123

Webb, M., Ehrhardt, D. (1998): Improving Water Services through Competition, Public Policy for the Private Sector, Note No. 164, December

Wieland, J., Hellermann, J. (1995), Der Schutz des Selbstverwaltungsrechts der Kommunen gegenüber Einschränkungen ihrer wirtschaftlichen Betätigung im nationalen und europäischen Recht. Beiträge zur kommunalen Versorgungswirtschaft, Bd. 85, VKU Köln

Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung

"Globale Umweltveränderungen - WBGU (1997): Welt im Wandel: Wege zu einem nachhaltigen Umgang mit Süßwasser. Jahrgutachten 1997, Berlin [download unter: http://www.wbgu.de/wbgu_jg1997_kurz.html]

i Juli 2000

1 Der Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung "Globale Umweltveränderungen - WBGU, kommt in seinem Jahrgutachten 1997 ebenfalls zu einer solchen Einschätzung; vgl. WBGU 1997

2 Vgl. etwa Webb/Ehrhardt 1998; OFWAT 1999/2000, Department of the Environment, Transport and the Regions (DETR) 2000

3 Arbeitsausschuß Allgemeine Versorgungswirtschaft (AAV) 1999

4 Vgl. u.a. OFWAT 2000 a,b

5 Vgl. Tasman Asia Pacific Pty Ltd 1997

6 Vgl. Jenkins/Meyer 1996

7 Vgl. SVR 1998

8 Der Reform des Wassernutzungsrechts wird daher in Großbritannien aktuell eine ganz besondere Bedeutung beigemessen; vgl. DETR 1999; siehe auch zu den Vorschlägen auf der internationalen Ebene: OECD 1998

9 Vgl. Hall 1999a b; Public Services International Research Unit 1997; International Labor Organisation (ILO), 1999; Roger 1999. Informationen zu den einzelnen Unternehmen und vor allem eine Einschätzung ihrer Entwicklungsperspektiven findet man auch in den Veröffentlichungen der Rating Gesellschaft Standard & Poor's Infrastruktur Finance unter <http://www.standardandpoors.com/ratings/infrastructurefinance>

10 So hat das französische Cour de Comptes 1997. Die Public Services International Research Unit [<http://www.psiu.org>] bietet eine Fülle an aktuellern - oft aber sehr einseitig bewerteten - Informationen insbesondere zu Problemen mit französischen Unternehmen; aktuell etwa: Lobina 2000

11 Wachstumchancen in Frankreich werden nur noch im Bereich der Abwasserwirtschaft gesehen, die in der Wasserversorgung tätigen öffentlichen Unternehmen zählen eher zu den effizienten Anbietern, sodass es in diesen Kommunen von daher keinen Anlass für eine Übertragung der Funktionen auf private Unternehmen gibt.

12 Ohne an dieser Stelle auf die nicht ganz unproblematischen Bedarfsstudien detaillierter einzugehen, nur zwei Anhaltspunkte: allein im Abwasserbereich werden in Deutschland bis 2015 rd. 350 Mrd. DM an Investitionen erforderlich sein (Zfk 11/1997, S. 6), auf 30 - 40 Mrd. DM wird der Nachholbedarf in der Trinkwasserversorgung geschätzt (Handelsblatt Nr. 200/1997, S. 8)

13 Vgl. Pfaffenberger/Salge/Scheele 1999; S. 83ff

14 Vgl. Rerolle 2000, Folie 5

15 Vgl. auch Batley 1996

16 Vgl. Hill 1998

17 Vgl. u.a. Decker 1999, Daiber 2000, Seidewinkel/Wetzel 2000; Reif 2000

18 Vgl. Veljanovski 199; Burns/Estache 1998

19 Vgl. Hein 1998; Klein 1998

20 Vgl. Alexander/Mayer 1997

- 21 Vgl. Zeitung für kommunale Wirtschaft 6/1997, S. 20
- 22 Vgl. Europäische Kommission 2000
- 23 Siehe etwa European Centre of Enterprises with Public Participation and of Enterprises of General Economic Interest (CEEP) 2000, VKU 2000
- 24 Vgl. Europäische Kommission 1996; Tettinger 1997
- 25 Vgl. Cronauge 1999, S. 24
- 26 Vgl. zur Diskussion u.a. Wieland/Hellermann 1995
- 27 Vgl. Kaltenborn 2000, S. 490f
- 28 Vgl. Nagel (1999). In der alten Fassung der nordrheinwestfälischen Gemeindeordnung war nur festgelegt, dass geplante Aktivitäten im Bereich der Telekommunikation dem Rat auf der Grundlage einer Marktanalyse über Chancen und Risiken mitgeteilt werden mußten. Grundsätzlich gilt dabei, dass die Gründung eines kommunalen Telekommunikationsunternehmens der Kommunalaufsicht angezeigt werden muß. Aus der Anzeige muß ersichtlich sein, dass alle gesetzlichen Anforderungen erfüllt sind, gleichzeitig muß sich die Anzeige auch mit Zulässigkeitsaspekten auseinandersetzen und mögliche Gegenargumente entkräften; vgl. ausführlicher Fiebig (1998a,b), Die nun erfolgte Ausweitung der Pflicht zur Marktanalyse auf alle kommunalen Wirtschaftsaktivitäten soll die Mitbestimmungsrechte der Kommunalparlamente stärken.
- 29 "Subsidiaritätsklauseln verlangen unmögliches, da die Privatwirtschaft mit dem ausschließlichen Ziel der Gewinnmaximierung und die kommunale Wirtschaft mit der primären Aufgabenstellung der Verwirklichung des öffentlichen Auftrags nicht vergleichbar sind. Insoweit sollte auf derartige Klauseln -...- zukünftig verzichtet werden." Cronauge 1999, S. 32
- 30 Von der nordrheinwestfälischen Kommunalaufsicht untersagt wurde die Beteiligung eines Stadtwerks an einem ungarischen Unternehmen, das Reise- und Linienbusse produziert. Das Stadtwerk begründete die Beteiligung damit, dass die Investitionen in Linienbusse einen wichtigen Kostenfaktor im ÖPNV darstellen und eine Beteiligung an der Produktion des wichtigsten Inputfaktors eine Möglichkeit ist, um die Wirtschaftlichkeit des städtischen Nahverkehrs zu verbessern.
- 31 Vgl. Ehlers (1998, S. 498) mit Beispielen
- 32 Vgl. aus der Sicht der Entsorgungswirtschaft etwa Cosson (1998); vgl auch Bentz (1998)
- 33 In einem Urteil vom 23. 09.1997 hat z.B. das Oberlandesgericht Hamm der Stadt Gelsenkirchen untersagt, über ihren Eigenbetrieb "Gelsengrün" landschaftsgärtnerische Arbeiten privaten Auftraggebern anzubieten oder solche Arbeiten auszuführen. Vgl. auch Cronauge 1999
- 34 Vgl. etwa grundsätzlich Sachverständigenrat "Schlanker Staat" (1997), speziell mit Bezug auf die Abfallbeseitigung hat sich auch der Sachverständigenrat für Umweltfragen in seinem aktuellen Umweltgutachten sehr kritisch zu den bisherigen Privatisierungs- und Marktöffnungsansätzen in dem Abfallbereich geäußert; Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (1998, S. 180ff)
- 35 Vgl. Monopolkommission (1996, S. 27). Obwohl die Monopolkommission dieser Art von Rückverstaatlichung sehr kritisch gegenübersteht, erkennt sie jedoch an, dass zur Zeit nur Unternehmen wie die kommunalen Energieversorger aufgrund der vorhandenen Übertragungskapazitäten etc. überhaupt als potentielle Newcomer auf den Markt treten und Wettbewerb initiieren können. Siehe auch Hefekäuser (1996)
- 36 Müller (1998, S. 1263)
- 37 Vgl. Nagel (1999, S. 32)
- 38 Vgl. Döring/Wohltmann 1999
- 39 Auch in spezifischen Umweltrecht sind Restriktionen für das wirtschaftliche Engagement der kommunalen Unternehmen enthalten, vgl. etwa Schink (1997)
- 40 Vgl. u.a. Heinz 1998
- 41 Zu den theoretischen Begründungen vgl. die Ausführungen bei Scheele 1998 und die dort angegebene Literatur
- 42 Scheele 1991, 1997
- 43 So etwa im Bericht der Weltbank zur deutschen Wasserwirtschaft: Briscoe 1995, vgl. auch zur Kritik an diesem Bericht Barrque 1998
- 44 Effizienzvergleiche zwischen öffentlichen und privaten Unternehmen berücksichtigen zudem oft nicht die Tatsache, dass viele öffentliche Unternehmen heute kaum noch diesem traditionellen Bild entsprechen, sondern sich häufig von ihren Organisations- und Managementstrukturen kaum noch von privaten Unternehmen unterscheiden!
- 45 Vgl. Scheele 1998
- 46 Vgl. auch die Beiträge in: ATV - DVWK 2000
- 47 Es fällt auf, dass in der Argumentation gegen die Steuerreform selten auf dieses ursprüngliche Problem der Wettbewerbsverzerrung eingegangen wird, sondern nur auf die Gefahr zukünftiger kommunaler Gebührenerhöhungen.
- 48 Vgl. o.V. 1994

ANGABEN ZUM AUTOR:

Apl. Prof. Dr. rer. Pol. Ulrich Scheele

Institut für Volkswirtschaftslehre und Statistik,
Fakultät II für Informatik, Wirtschafts- und Rechtswissenschaften, Carl von Ossietzky Universität
Oldenburg

Ammerländer Heerstr. 114-118, D-26129 Oldenburg
ulrich.scheele@uni-oldenburg.de

Private Versorger und lokale Behörden

20 Jahre privatisierte Wasserwirtschaft in Frankreich¹

Pierre van de Vyver

Das französische Betreibersystem der Wasserversorgung war seit seiner Gründung ein liberales System. Nach der Anfangsphase von 1945 bis zu Beginn der 80er Jahre setzten 1982 das Dezentralisierungsgesetz und 1993 die Einführung des Wettbewerbsgesetzes für die Vergabe von Betreiberdienstleistungen zwei entscheidende Meilensteine.

Der Betreiberverband französischer Kommunen bevorzugt bei der Vergabe öffentlicher Dienstleistungen weder Privatfirmen noch den kommunalen Eigenbetrieb. Die Mitglieder haben von Anfang an völlig frei entschieden, ob sie ihre Wasserversorgung im Eigenbetrieb oder durch Vergabe sicherstellen - und in diese Entscheidungen greift der Verband auch nicht ein.

Doch auch wenn das Betreibersystem liberalisiert ist, kann die öffentliche Versorgung nicht privatisiert werden, sie muss in öffentlicher Hand bleiben. Die Netzwerke gehören den Städten und Gemeinden und die Verwaltungshoheit liegt ebenfalls bei ihnen. Daher gibt es für den Verband kein falsches oder richtiges System - es gibt nur Systeme, in denen jeder seine eigene Verantwortung übernehmen muss. Mit dieser ‚Neutralität‘, ohne ein System zu bevorzugen, versteht sich der Verband als fairer Vertreter öffentlicher Interessen.

Wasserversorgung in Frankreich nach 1945

Wo lagen die Herausforderungen? Welche strukturellen Probleme waren zu lösen? Welche Auswirkungen hatte der Wettbewerb auf die Mitarbeiter und Kooperationen? Wo waren Kompromisse zwischen Handeln und Risikovermeidung, zwischen Kosten und Nutzen erforderlich? Und: Wie sehen der Status quo und die Perspektiven aus? Das sind einige der Fragen, die im Folgenden angerissen werden sollen.

Wenige Daten und Fakten sollen den Umfang der Herausforderung skizzieren, die Wasserversorgung nach dem Ende des 2. Weltkrieges zu organisieren. Seit 1945 ist die Bevölkerung in Frankreich um mehr als 100 Prozent angewachsen. Über 13 Millionen neue Wohnungen und Häuser wurden errichtet

und waren an die Wasserversorgung anzuschließen; sämtliche Netzwerke wurden seit 1945 ausgebaut oder erneuert. Die Länge von Strom- und Straßennetz beträgt etwa eine Million Kilometer, das der Wasserversorgung immerhin noch etwa die Hälfte, nämlich gut 600.000 Kilometer. Um ein solches Unternehmen erfolgreich in die Tat umzusetzen - der Zustand der Zerstörung war ja in Deutschland vergleichbar - ist eine starke Führung notwendig. Frankreich mit seiner zentralisierten staatlichen Struktur bewältigte daher diese Herausforderungen ohne allzu große Schwierigkeiten.

Phasen und Strukturen

In der ersten Phase zwischen 1945 und 1982 wurde die Versorgung wieder hergestellt. Die Versorgungsnetzwerke wurden sukzessive aufgebaut. Die Verantwortung darin teilten sich vornehmlich der Staat und Außenstellen zentraler sowie lokaler Behörden. Den Versorgungsbetrieb in dieser Phase stellten hauptsächlich lokale öffentliche Betreiber im Eigenbetrieb und einige wenige landesweit operierende private Versorger sicher; allerdings blieb ihr Marktanteil bis 1982 verschwindend gering.

Ebenfalls zu vernachlässigen war eine private Beteiligung an infrastrukturellen Maßnahmen, da die öffentlichen Betreiber auf entsprechend günstige staatliche Dienstleistungen zurückgreifen konnten. Dabei spielten auch finanzielle Aspekte eine Rolle, da das Steuersystem speziell auf die öffentlichen Dienstleistungen zugeschnitten war. Dazu zählte beispielsweise die Erstattung der Umsatzsteuer auf Investitionen oder Erleichterungen bei der Mittelbeschaffung für Erneuerungen. Für Anleihen gab es ein spezielles System mit niedrigen Zinsen und sehr langen Laufzeiten. Die Mittelverteilung über projektgebundene Subventionen wurde von der eigens gegründeten, Agence de l'Eau' übernommen. Diese Organisation hatte sechs Repräsentanzen im ganzen Land, die den sechs französischen hydrographischen Zonen zugeordnet waren, die mit den großen Flüssen wie Seine, Loire, Garonne oder Rhone korrespondieren.

Auf institutioneller Ebene war die Zusammenarbeit

zwischen Städten und Gemeinden effizient zu regeln; immerhin gibt es in Frankreich mehr als 36.000 Kommunen - zu viele, um den Vergabe- oder Eigenbetrieb reibungslos zu regeln. Dennoch: Wasserversorgung und Abwasserentsorgung sind die Bereiche, in denen Städte und Gemeinden am engsten zusammenarbeiten. Rund 32.000 Städte und Gemeinden haben sich in Wasserverbänden gemeinschaftlich organisiert.

Auf der Verwaltungsebene der Departements - es gibt 100 davon in Frankreich - wurden zur Etablierung einer funktionierenden Versorgungsorganisation Regeln zur Vergabe von Dienstleistungen entwickelt. Von staatlicher Seite wurden dazu Standardverträge entwickelt, um Ausschreibungsverfahren zur Auswahl eines Betreibers zu vereinfachen und vergleichbar zu machen und darüber hinaus Kosten zu sparen. Ähnliches gilt für kommunale Eigenbetriebe. Hier gibt es in Frankreich ein eigenes Gesetz, das die Gründung öffentlicher Joint Ventures zwischen Städten und Gemeinden und privaten Unternehmen ermöglicht, das sogenannte halb-öffentliche Betreibermodell.

Schließlich wurden wirksame Kontrollorgane institutionalisiert. Für die Kontrolle von Gebühren und Dienstleistungsbefugnissen gibt es spezielle rechtliche Rahmenbedingungen, die Städten und Gemeinden das Recht geben, Anlagen und Rechnungswesen der Betreiber so gründlich zu überprüfen, wie sie es für notwendig halten.

Das Dezentralisierungsgesetz aus dem Jahre 1982 hat diese lokalen Befugnisse stark erweitert. Vor Einführung des Gesetzes war es nicht gestattet, mit einem Betreiber Verträge zu schließen, wenn sie nicht auf Basis des Standardvertrags ausgehandelt waren. 1982 wurde dieser Vertrag in einen Modellvertrag ohne bindende Nutzung umgewandelt. Seitdem kann jede Stadt oder Gemeinde oder ein Verband nach einer Ausschreibung frei mit jedem Betreiber verhandeln. Dies eröffnete weitreichende Möglichkeiten bei der Vergabe von Betreiberdienstleistungen; dabei mag es durchaus auch zu Missbräuchen gekommen sein. Daher entschied die Regierung 1989, den Handlungsspielraum der lokalen Behörden wieder ein wenig einzuschränken.

Dies wurde 1993 durch Einführung des wichtigsten Gesetzes in der Betreiber-Chronologie geregelt: des Wettbewerbsgesetzes für die Ausschreibung öffentlicher Dienstleistungen. Seitdem sorgen örtliche Kommissionen für Transparenz der Angebote und die Offenlegung des Vergabeverfahrens in den kommunalen Gremien. Zudem wurden neue Vertragsmo-

delle eingeführt, zunächst für Gas und Strom, dann für Wasser und Abwasser. Pläne und Vorhaben waren zuvor mit den Verbänden diskutiert und abgestimmt worden.

Der menschliche Faktor

In Frankreich gibt es auf der einen Seite zentrale Betreiber für landesweite öffentliche Dienstleistungen wie Strom und Gasversorgung, Eisenbahn oder Post. Auf der anderen Seite - und das ist das hier interessierende "französische Modell" - gibt es auch die vielgenutzte Möglichkeit der Vergabe lokaler Konzessionen. Es gibt einen Wettbewerb zwischen den vielen lokalen Anbietern und damit auch ein Gleichgewicht zwischen Wirtschaftlichkeit und Qualitätsanforderungen. Denn nach diesem 'französischen' Wettbewerbsmodell wird der Gewinner einer Ausschreibung nach vielen Gesichtspunkten ausgewählt. So zählen nicht nur finanzielle Kriterien, sondern auch das Vertrauen. Das heißt, dass kein Wettbewerbssteilnehmer allein mit einem günstigen Preis punkten kann, wenn er nicht zugleich nachweisen kann, dass er beispielsweise auch die qualitativen Anforderungen erfüllen kann. Sinn der Sache war es, die Macht der großen öffentlichen Dienstleister damit ein wenig zu beschneiden, die aufgrund ihrer Position und Verankerung im ganzen Land Vorschriften mühelos unterlaufen konnten. Doch das Beziehungsnetzwerk ist nach wie vor einzigartig und alle sind eine 'große Familie'. Die Einführung des Dezentralisierungsgesetzes hatte drastische Kürzungen bei den staatlichen Subventionen zur Folge, unlängst wurden sie gänzlich gestrichen. Es gibt auch keine speziellen Banken mehr für den Bereich der öffentlichen Verwaltung und Betriebe; schließlich wurden die staatlichen Angestellten aus dem öffentlichen Dienst entlassen und den Kommunen und/oder den lokalen Betreibern und Verbänden zugeordnet.

Kosten und Nutzen

Frankreich hat in der Wasserversorgung und der Abwasserentsorgung erhebliche Probleme mit allen Arten anthropogener Verunreinigungen. Als Folge davon stiegen von 1985 bis 1995 die Preise für die Abwasserentsorgung um 60 Prozent, die der Wasserversorgung immerhin noch um 30 Prozent. Bei dieser extremen Entwicklung erbrachten private Unternehmen wirklichen Service und stärkten ihre Position; so ist beispielsweise der größte öffentliche Versorger kleiner als der kleinste private Betreiber.

Abstimmungsschwierigkeiten zwischen den Kommunen und die Verlagerung der Prioritäten innerhalb der Kommunen auf soziale Probleme sind dafür eine wesentliche Ursache. So wurde zwischen den Jahren 1985 und 1995 die Vergabe des Versorgungsauftrages wichtiger als die Erteilung von Konzessionen, bei der die Kommune die Gesamtverantwortung in der Hand behält. Bei der Vergabe des Versorgungsauftrages erhält der Betreiber nicht nur eine Konzession; er ist darüber hinaus auch für die Infrastruktur verantwortlich und errichtet und finanziert beispielsweise Versorgungsnetze.

Die lokalen, kommunalen Kontrollbehörden erhalten einen detaillierten Jahresbericht, der veröffentlicht werden muss. Er gibt Auskunft über die finanzielle Entwicklung, den technischen Stand und die Ausführung der Dienstleistungen.

Ein Wort zur Preisgestaltung: Das Preisniveau für Wasser in Frankreich liegt für 120 Kubikmeter einschließlich Steuern im nationalen Durchschnitt bei 146 Euro, also etwa 1.000 Francs oder 280 Mark; die Abwasserentsorgung ist mit durchschnittlich 154 Euro etwas teurer.

Die Preisunterschiede zwischen privaten Betrieben und den kommunalen Eigenbetrieben nivellieren sich zunehmend. Im Jahre 1991 betragen die Unterschiede noch 23 Prozent; 1997 lagen die Preise der privaten nur noch 14 Prozent über denjenigen der kommunalen Betreiber. Die Gründe für das relativ homogene Preisgefüge sind bislang nicht eindeutig festzumachen.

Die regionalen Preisunterschiede zeigen ebenfalls eine moderate Annäherungstendenz, wobei das 'teuerste' Departement noch immer annähernd doppelt so teuer ist wie das günstigste. In Städten mittlerer Größe mit 50.000 bis 100.000 Einwohnern sind die Preise im nationalen Durchschnitt am höchsten; für 120 Kubikmeter Wasser und der zugehörigen Abwasserentsorgung sind dort 320 Euro zu zahlen. In kleinen Gemeinden und großen Städten liegt der Preis mit etwa 280 Euro knapp darunter.

Konsequenzen des Wettbewerbs

Vor zwei Jahren untersuchte der Verband mögliche Konsequenzen und Auswirkungen des Wettbewerbsgesetzes auf den Markt für Betreiberdienstleistungen anhand der nach 1993 abgeschlossenen Verträge. Insgesamt wurden 900 Verträge nach den 'neuen' Ausschreibungsvorschriften abgeschlossen. Die Ergebnisse sprechen für sich:

- * Die durchschnittliche Vertragsdauer bei Verträgen, die vor 1993 abgeschlossen worden waren, betrug 17 Jahre; danach nur noch elf Jahre. Die Kommunen verkürzen also die Vertragsdauer, um den Wettbewerb öfter zum Zug kommen zu lassen.
- * Die Preise gingen landesweit durchschnittlich um 9 Prozent zurück; am deutlichsten war der Rückgang in den mittelgroßen Städten (s. oben!).
- * Infolge der Marktbewegungen kehrten 1,5 Prozent der Auftraggeber zum kommunalen Eigenbetrieb zurück. 8 Prozent wechselten den beauftragten Betreiber - dies ist möglich, sofern man nicht zum Eigenbetrieb zurückkehrt. Der Anteil neuer Marktteilnehmer am Gesamtumsatz aller Verträge beträgt 5 Prozent. Das System ist also nicht starr und unbeweglich.

Große Betreiber wie Vivendi oder Suez Lyonnaise des Eaux monieren ihre im Vergleich zu den Telekommunikationsbetreibern niedrigen Profite; bei der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung betragen die Nettoeinkünfte vier bis fünf Prozent des Umsatzes. Das ist im Vergleich zum Kapitalbedarf von 30 bis 40 Prozent relativ wenig - insbesondere wenn man in Betracht zieht, dass die Anteilseigner vornehmlich Kleinanleger sind.

Zufriedener sind die Aktionäre von France Telecom, die mit bis zu 16 % Nettoeinkünften vom Umsatz rechnen dürfen - die Bewertung dieser Zahlen sei anheimgestellt.

Schlussfolgerungen und Perspektiven

Die öffentlichen Versorgungsbetriebe müssen weiterhin wettbewerbsfähig bleiben oder werden, weil es in Frankreich erhebliche Probleme mit dem Wasserkreislauf, der Umweltverschmutzung gerade in Städten und der Umweltsituation im Allgemeinen gibt. Jeder versucht offensichtlich seinen Profit ohne Rücksicht auf die Umwelt zu Ungunsten der Konkurrenz zu steigern und das betrifft vor allem die Landwirtschaft. Die Bauern werden jetzt aber intensiver in die Fragen der Wasserversorgung mit einbezogen.

Die Perspektiven für die Marktentwicklung sind positiv. Die Wachstumspotenziale sind noch nicht ausgeschöpft und das Wachstum des Marktes bietet weitreichende Möglichkeiten. Unzweifelhaft stimuliert der Markt, doch dabei muss er kontrolliert werden, damit die Kosten möglichst gleichmäßig auf die Kunden verteilt werden. Die Globalisierung wirft

aber auch die Frage des Verhältnisses zwischen 'Global Playern' und lokalen Verbrauchern auf. Lokale Verbraucher werden dabei zu Produktivitätsfaktoren und während vor 20 oder 30 Jahren die Betreiber den Versorgungsgebieten dienten, dienen jetzt die Versorgungsgebiete den Betreibern.

Mit der Delokalisierung der Betreiber, mit ihrer Zentralisierung in großen Städte verlagern sich die Beschäftigungsmöglichkeiten. Die Wertschöpfung findet nicht mehr vor Ort statt, sondern die Kunden zahlen nur noch, während das Geld an andere Stellen fließt. Beim kommunalen Betrieb kam und kommt es unmittelbar wieder der lokalen Wirtschaft zu Gute. Noch gibt es keine Lösung für dieses Problem zwischen lokalen und globalen Spielern. Allerdings scheint es erforderlich, bei globalen Betreibern den Wettbewerb in ein Gleichgewicht zu bringen, da jeder Konzern versucht, seine Geschäftstätigkeit vertikal zu maximieren und Wettbewerber zu schlucken, ohne die horizontale Komponente zu beachten.

Was die Praxis der Vergabe von Dienstleistungen betrifft, so bleibt noch viel zu tun. Denn wenn man einen Vertrag aushandelt, muss man ein Gleichgewicht zwischen den unterschiedlichsten Interessen - vom Verbraucher über die Qualität, den Preis bis hin zu Umwelt- oder auch sozialen Gesichtspunkten herstellen. Es ist eben nicht so, dass man einen festgesetzten Preis hat und einen Betreiber, der keinen Profit und keinen Marktanteil verlangt, und schon wären alle Interessen im Gleichgewicht. Verträge müssen regelmäßig geprüft und kontrolliert werden, um sie zu gegebener Zeit an die Entwicklung der Verbraucherbedürfnisse und die allgemeine Geschäftsentwicklung anpassen zu können; das gilt insbesondere für Verträge mit langer Laufzeit. Das Gleichgewicht zwischen Verbraucher, Öffentlichkeit, Kontrollinstanz und Betreiber muss erhalten und immer auf den neuesten Stand gebracht werden.

Institut de la Gestion Déléguée
84, rue de Grenelle, 75007 Paris
pvdev@fondation-igd.org

¹ Vortrag bei der internationalen Konferenz zum Thema "Europe's Water Industry between Sustainability and Liberalization!", Oldenburg-Jeddeloh (D), 7. bis 8. Juni 2000

ANGABEN ZUM AUTOR:

Pierre VAN de VYVER, Ingénieur des Ponts et Chaussées

Delegierter des Verbandes kommunaler Wasserversorger in Frankreich (Fédération Nationale des Collectivités Concédantes et Régies)

Trinkwassergewinnung im Mittleren Osten und in Nordafrika

Ein Technologie- und Kostenvergleich für Iran, Jordanien, Libyen und Tunesien¹

Lisa Liebert

1 Einleitung

Wasser, sein Verbrauch, seine Verteilung und sein Preis waren und sind hoch aktuelle Themen. Globaler Kollaps, völlige Erschöpfung der Ressourcen oder auch globaler Ausverkauf des Trinkwassers sind Schlagzeilen in der internationalen Presse. Durch immer genauere Messungen und Dokumentationen wird zunehmend deutlicher, dass die Süßwasserressourcen der Erde über Gebühr beansprucht werden, und dass der Bedarf des Menschen an sauberem Wasser sehr viel schneller steigt, als der natürliche Wasserkreislauf die Ressourcen wieder füllt. Und obwohl das Bild regional sehr unterschiedlich ist, hängen die Schicksale und Strategien der Länder eng zusammen - und dies nicht nur, weil Wasserläufe keine Grenzen kennen, sondern zunehmend auch eine Globalisierung im Handel statt findet. So wie Wasser transportiert werden kann - über Land, über Wasser, durch Leitungen -, so kann Know-How darüber transferiert werden, wie Süßwasser gewonnen oder sogar erzeugt werden kann, wie also der Wasserkreislauf beeinflusst und beschleunigt werden kann.

Bei der Entwicklung der Strategien gegen Wasserknappheit spielen mehrere Faktoren eine Rolle - die Demografie, die Wirtschaftsentwicklung, die vorhandene Technologie, die Zahlungsfähigkeit, die Umweltbedingungen, das politische System und vieles mehr. Einer der entscheidenden Punkte ist, wie viel die Gewinnung von Trinkwasser in verschiedenen Strategien kostet - ökonomisch und ökologisch gesehen.

Ziel der präsentierten Arbeit ist es, dies anhand von acht Regionen zu zeigen:

Welche **Kosten** verursachen verschiedene Wassergewinnungstechnologien **pro m³ Trinkwasser**, und von welchen Faktoren hängen diese Kosten im Wesentlichen ab?

Die Beispielregionen befinden sich in vier Ländern der Großregion Mittlerer Osten und Nordafrika (kurz MENA genannt), wo der Wassermangel auf Grund geringen Niederschlags, hohen Bevölkerungs-

wachstums und wachsenden Wasserverbrauchs vor allem in der Landwirtschaft gravierend ist und oftmals durch ökonomische und politische Bedingungen noch verschärft wird.

Die Arbeit beschäftigt sich ausführlich mit dem Thema Wasserknappheit im Allgemeinen, den geografischen und hydrologischen Ausgangsbedingungen der Regionen und schließlich mit den Technologien, die heute für die Trinkwassergewinnung angewendet werden, beginnend bei ursprünglichen Konzepten zur Niederschlagssammlung bis hin zur Meerwasserentsalzung.

Methode und notwendige Berechnungsschritte, die zum Konzeptvergleich angewendet worden sind, sind in folgendem Schema veranschaulicht (**Abbildung 1 - siehe S. 44**).

2 Wasserknappheit und ihre Auswirkungen

2.1 Definition des Begriffs Wasserknappheit

Von den Wasservorkommen der wasserreichen Erde sind nur 2,6 % Süßwasser und damit direkt als Trinkwasser nutzbar. Da diese Vorkommen zudem geografisch sehr ungleich verteilt sind, sind heute bereits mehr als 20 Länder von Wasserknappheit betroffen (das sind rund eine halbe Milliarde Menschen).

Wasserknappheit bedeutet einen Trinkwasservorrat von weniger als 1.700 m³ pro Kopf und Jahr, während bei Wassermangel nur noch eine Menge von bis zu 1.000 m³ pro Kopf und Jahr verfügbar ist¹ - zum Vergleich: In Österreich beträgt der Süßwasservorrat pro Einwohner und Jahr über 9.600 m³. Unter "Trinkwasser" wird hier nicht nur Wasser verstanden, das tatsächlich für die Deckung von Trinkwasserbedarf nötig ist, sondern auch jenes Wasser, das in Landwirtschaft und Industrie verbraucht wird.

Abbildung 1: Methodik des Konzeptvergleichs

**Trinkwassergewinnung im Mittleren Osten und in Nordafrika –
ein Technologie- und Kostenvergleich**



Quelle: eigene Darstellung.

Einerseits entsteht diese "umfassende" Trinkwasserdefinition daraus, dass dort benötigtes Wasser oft annähernd Trinkwasserqualität haben muss, andererseits sind getrennte Leitungsnetze für den Transport von Wasser verschiedener Qualität meist teurer als die Aufbereitung größerer Wassermengen.

Von Wassermangel oder -knappheit betroffen sind derzeit vor allem Länder in Nordafrika und im Mitt-

leren Osten, wo extreme Trockenheit herrscht und die zu versorgende Bevölkerung stark anwächst. Experten erwarten, dass zunehmend Länder südlich der Sahara unter Wasserknappheit leiden werden.

Ökonomisch drückt sich Wassermangel vor allem in hohen Nahrungsmittelimportanteilen aus, da im eigenen Land für die Lebensmittelproduktion nicht genügend Wasser vorhanden ist - was natürlich eine

starke Abhängigkeit von anderen Staaten bedeutet. Die Importe von Lebensmitteln werden deshalb oft auch als Import von virtuellem Wasser (Wasser, das in den Produkten eingeschlossen ist) bezeichnet.²

2.2 Merkmale und Auswirkungen von Wasserknappheit

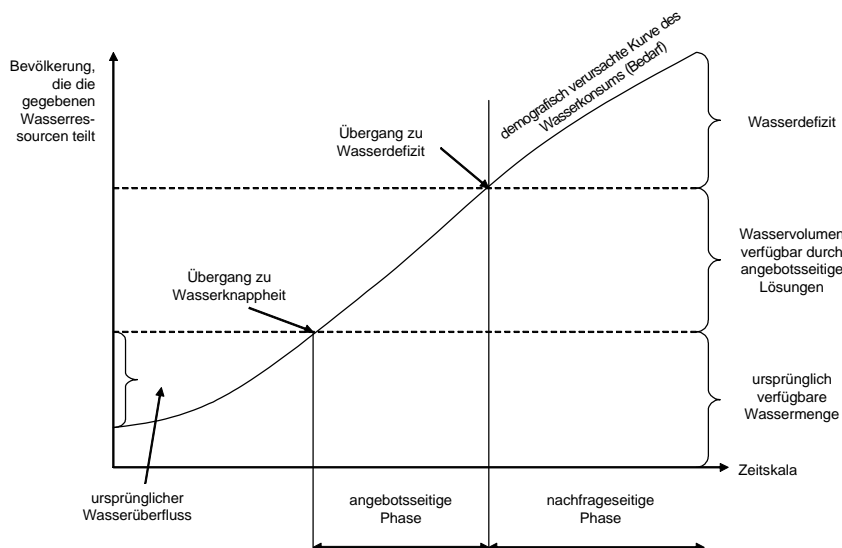
Nach dem Modell von Anthony Turton bestimmt der hydrosoziale Vertrag³ die Trinkwasserversorgung eines Staates (siehe Abbildung 2): Zunächst ist Wasser in Fülle vorhanden, jeder kann sich selbst damit versorgen, ohne andere zu schädigen. Wird Wasser knapp, treten die Individuen die Verteilungsaufgabe an die übergeordnete Instanz (den Staat) ab; tritt in weiterer Folge ein Wasserdefizit auf, d.h. der Wasserbedarf übersteigt das verfügbare Volumen, so tritt eine dritte Partei in den Vertrag ein, die auf die Nachhaltigkeit der Versorgung achtet. In diesem Stadium gehen angebotsseitige Maßnahmen in nachfrageseitige über.

Auf Grund dessen wird Wasser oft als öffentliches Gut angesehen, obwohl die Eigenschaften des Gutes Wasser selbst durchaus dagegen sprechen (Nutzer sind ausschließbar, und die Nutzung des Wassers durch ein Individuum schließt die Nutzung desselben durch ein anderes aus). Dass die Versorgung meist dennoch als öffentliche Aufgabe angesehen

wird, liegt zum einen daran, dass Trinkwasserversorgung ein meritorisches Gut ist, also seine Verteilung gewünscht wird (zum Beispiel wegen gesundheitspolitischer Interessen). Zudem ist die Wasserversorgung tendenziell ein natürliches Monopol, da die versunkenen Kosten (in Verteilungsnetze etc.) hoch und die Größenvorteile meist bedeutend sind.

Wasserknappheit spiegelt sich jedoch nicht nur im ökonomischen und organisatorischen, sondern auch im rechtlichen Bereich wider. Je mehr sämtliche vorhandene Quellen ausgeschöpft werden müssen, desto öfter sind davon auch Grenzflüsse und -gewässer betroffen, für die internationale oder bilaterale Abkommen getroffen werden müssen, damit ein Nutzer nicht durch den anderen geschädigt wird. Ein Konflikt zwischen den USA und Mexiko war Ausgangspunkt für eine Reihe von Dokumenten, die Regeln zur Nutzung von geteilten Gewässern aufstellen (Beispiele dafür sind die Helsinki Rules, der Bellagio Treaty, die Dublin Prinzipien, die IAH-Unesco-FAO Initiative und andere⁴), aber zumeist nur zahnlose Erklärungen bleiben. Im Gegensatz dazu sind bilaterale Abkommen Verträgen gleich und binden die Vertragspartner an die gemeinsam festgelegten Regeln. Diese strikten und genauen Angaben in bilateralen Verträgen in der Region Mittlerer Osten machen auch die heikle politische Situation zwischen den Staaten deutlich.

Abb. 2: Hydrosozialer Vertrag nach A. Turton



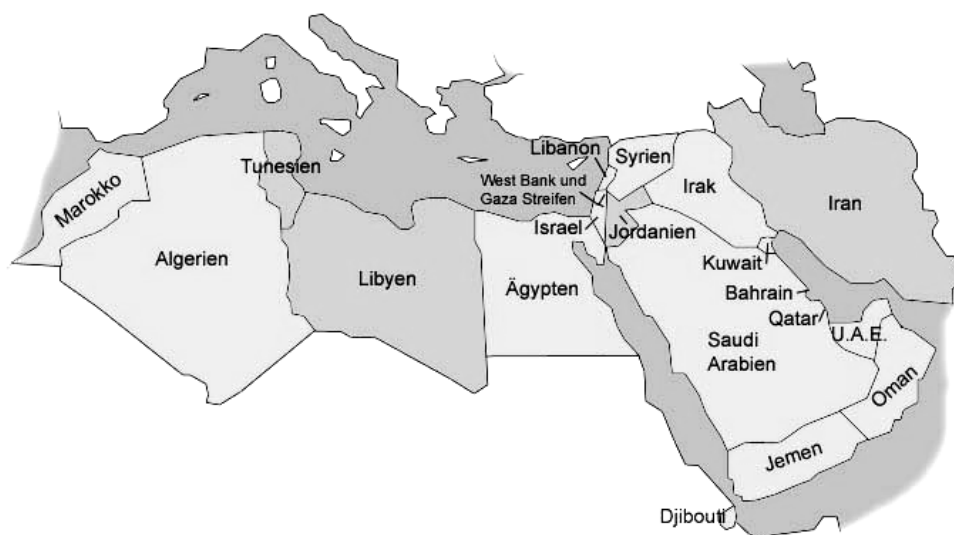
Quelle: TURTON 2002, S. 26. Abgeänderte Darstellung.

3 Die Region Mittlerer Osten und Nordafrika

3.1 Auswahl der Region und der Länder

Die untersuchten Regionen liegen alle im Raum Mittlerer Osten und Nordafrika (siehe Abbildung 3), kurz MENA genannt, der insgesamt 20 Länder und 290 Mio. Einwohner umfasst und stark von sozialen wie auch hydrologischen Disparitäten gekennzeichnet ist. Die ausgewählten Länder - Iran, Jordanien, Libyen und Tunesien - haben alle Zugang zum Meer und im Landesinneren weite Wüstengebiete.⁵

Abbildung 3: Mittlerer Osten und Nordafrika



Die Islamische Republik Iran wird im Norden und Süden von Meer begrenzt. Die Bevölkerung konzentriert sich großteils an der nördlichen Küste am Kaspischen Meer; im Zentralland und im Osten des Landes liegen große Wüstengebiete. Die hydrologisch begünstigten Gebiete sind die Gebirgsgegenden im Norden und Westen des Landes. Die untersuchten Regionen Mashhad und Yazd liegen im Nordosten bzw. im Zentralland und befinden sich beide im Landesinneren. Die Wasserressourcen des Landes werden auf etwa 128,5 km³/a geschätzt, was immerhin fast 2.000 m³/cap/a entspricht.⁶

Jordanien hat nur im Südwesten einen Meerzugang zum Golf von Aqaba, der ins Rote Meer mündet. Die Bevölkerung konzentriert sich um das Tal des Jordan, das an der westlichen Grenze liegt. Durch östlich anschließende Gebirgszüge ist es vom Osten abgetrennt, der fast gänzlich Wüste ist. Dem ent-

sprechend ist die hydrologische Situation extrem ungleich und im Nordwesten wesentlich günstiger. Die Beispielregionen Al Aqaba und Ma'an befinden sich im äußersten Südwesten am Meer bzw. etwas weiter nördlich. Die gesamten Wasserressourcen des Königreichs werden auf knapp 0,88 km³/a oder 179 m³/cap/a geschätzt.⁷

Libyen liegt am Mittelmeer und besteht zu 90 % aus Wüste. Die Bevölkerung konzentriert sich fast ausschließlich an der Küste, die auch klimatisch begünstigt ist. Die ausgewählten Regionen sind Gharyan und Kufra, die im Nordwesten des Landes nahe am Meer bzw. im südöstlichen Wüstengebiet liegen. Die Wasserressourcen Libyens werden auf 0,6 km³/a oder 113 m³/cap/a geschätzt.⁸

An Libyen grenzt im Westen Tunesien, das vierte und mit 164.000 km² zweitkleinste der betrachteten Länder. Auch hier ist die Küstenregion die klimatisch begünstigte und dem entsprechend dichter besiedelt. Gegen Süden geht das Zentralhochland in die Sahara über. Die Regionen Gafsa und Sousse liegen im Nordosten bzw. im Westen des Landes. Die Wasserressourcen Tunesiens werden auf 4,56 km³/a geschätzt, das entspricht rund 480 m³/cap/a.⁹

3.2 Wasserbilanzen und Bedarfsprognosen der Länder und Regionen

Die Wasserressourcen und der Verbrauch der Länder sind in der folgenden Tabelle 1 abgebildet, die auch den Verbrauch in % der Ressourcen darstellt und klar zeigt, dass der aktuelle Wasserverbrauch in Jordanien leicht, in Libyen bei Weitem die vorhandenen

Wasserressourcen überschreitet; im Iran und in Tunesien sind die Bilanzen positiv. Der größte Ver-

brauchersektor ist in allen Ländern die Landwirtschaft mit bis zu 92 % des Wasserverbrauchs.

Tabelle 1: Wasserbilanzen der Länder

alle Angaben in km ³ /a	Iran	Jordanien	Libyen	Tunesien
Wasserressourcen				
Niederschlag	372,400	9,930	98,530	51,260
gesamte erneuerbare Wasserressourcen	137,500	0,880	0,600	4,560
- internes Grundwasser	40,000	0,430	0,450	1,250
- internes Oberflächenwasser	88,000	0,350	0,150	2,700
Wiederverwendetes Abwasser	0,000	0,050	0,100	0,030
Entsalztes Wasser	0,003	0,002	0,070	0,080
verfügbare Wassermenge	137,503	0,932	0,770	4,670
Wasserverbrauch				
- Landwirtschaft	66,780	0,760	5,130	2,230
- Haushalte	4,400	0,210	0,500	0,260
- Industrie	1,480	0,030	0,100	0,090
Wasserverbrauch insgesamt	72,660	1,000	5,730	2,580
Bilanz (Verbrauch - Ressourcen)	64,843	-0,068	-4,960	2,090
Verbrauch in % der erneuerbaren Ressourcen	53%	114%	955%	57%

Quelle: Daten von AQUASTAT bzw. in vorigen Kapiteln genannte Quellen.

Die für die weitere Konzepterstellung relevante Bedarfsschätzung erfolgt ausgehend vom derzeitigen Gesamt-pro-Kopf-Verbrauch (inkludiert Industrie und Landwirtschaft) des jeweiligen Landes, der als steigender Faktor angenommen wird, und der Bevölkerungsprognose für die einzelnen Regionen (basierend auf GIS-Analysen und Fortschreibung der aktuellen Einwohnerzahlen unter Einbezug der jeweils plausiblen Wachstumsraten).

Für die Regionen ergeben die Verbrauchsdaten bzw. die Bedarfsprognosen, dass die Bilanzen von Mashhad, Aqaba und Gharyan bereits heute negativ sind, und im Jahr 2015 nur noch Ma'an, Gafsa und Sousse positive Bilanzen aufweisen (siehe Tabelle unten).

Tabelle 2: Wasserbedarfsprognosen und Wasserbilanzen der Regionen

Volumsangaben in km ³ /a	Iran		Jordanien		Libyen		Tunesien	
	Mashhad	Yazd	Al Aqaba	Ma'an	Gharyan	Kufra	Gafsa	Sousse
Einwohner 2003	1.942.700	377.459	105.183	38.422	204.130	21.914	54.132	132.897
Einwohner 2015	2.322.763	516.270	193.533	58.037	315.432	33.134	65.056	166.381
Einwohner 2030	2.922.991	805.577	405.571	95.229	534.281	53.824	81.908	217.232
Wasserverbrauch 2003	2,00706	0,38996	0,02141	0,00782	0,22111	0,02374	0,01476	0,03625
Wasserbedarf 2015	3,04342	0,67645	0,05616	0,01684	0,48714	0,05117	0,02098	0,05755
Wasserbedarf 2030	5,15450	1,42058	0,18337	0,04306	1,28551	0,12950	0,03813	0,10114
Wasserressourcen OF + GW nur Erneuerung	0,60000	0,44986	0,01285	0,02454	0,03153	0,03203	0,07461	0,14211
<i>Wasserbilanz ohne safe yield</i>								
Wasserbilanz 2003	-1,40706	0,05989	-0,00856	0,01672	-0,18957	0,00829	0,05984	0,10586
Wasserbilanz 2015	-2,44342	-0,22659	-0,04331	0,00770	-0,45560	-0,01914	0,05363	0,08456
Wasserbilanz 2030	-4,55451	-0,97073	-0,17052	-0,01852	-1,25397	-0,09748	0,03648	0,04098

Anm.: Berechnungen nur für tatsächlich erneuerbare Ressourcen ("ohne safe yield").

Quelle: eigene Berechnung.

4 Technologien der Trinkwassergewinnung

Noch heute basieren viele Methoden der Entnahme von Grund- oder Oberflächenwasser auf antiken Systemen, wie einige Formen des Rainwater Harvesting, das bis heute in Form von Sammlung von Niederschlagswasser (zum Beispiel von Dächern) betrieben wird.¹⁰ Sonstige Nutzung von Oberflächenwasser wird heute meist durch Staudämme ermöglicht, die saisonelle Schwankungen ausgleichen und zugleich zum Hochwasserschutz und zur Energiegewinnung eingesetzt werden.¹¹ Zunehmend kritisch eingestuft werden sie vor allem auf Grund der schwer zu erfassenden Umweltauswirkungen und notwendigen Umsiedlungsmaßnahmen.

Grundwasserentnahme ist eine der billigsten Möglichkeiten der Trinkwassergewinnung, jedoch werden bereits viele der Aquifere überpumpt und damit das hydrologische Gleichgewicht gestört. Ursprüngliche Methoden wie Qanats und kleine Brunnen werden vielerorts durch Großprojekte abgelöst, deren Folgen selten, aber in zunehmenden Maße durch Grundwasseranreicherung in Form von Versickerung oder Ähnliches zu mildern versucht werden.¹²

Wo "natürliche Ressourcen" nicht mehr ausreichen, um den Wasserbedarf zu decken, müssen neue Ressourcen gefunden werden. Zunehmend werden Projekte zu Import oder weitem Transport von Wasser realisiert, wie das Great Man-Made River Projekt in Libyen, das Wasser aus den südöstlichen Grundwasservorkommen an die Nordküste liefert, oder Pipelines, die Wasser etwa aus der Türkei in den Mittleren Osten liefern sollen. Die Kosten dieses Wassers sind meist relativ hoch, und die ökologischen Folgen für die Exportregion oft unklar.¹³

Eine weitere Möglichkeit, "neues" Wasser herzustellen, ist die Aufbereitung von Abwasser. Derart durch verschiedenste Technologien recyceltes Wasser wird meist für die Bewässerung und nicht den Trinkwasserbedarf selbst verwendet, sein Anteil am Gesamtbedarf ist jedoch noch gering. Wo Anlagen nicht entsprechend gewartet werden, können wesentliche Umweltbelastungen auftreten; generell sind jedoch positive Effekte durch die Aufbereitung von Abwasser zu erwarten (Stichwort Einleitung, Einsatz in der Landwirtschaft).¹⁴

Eine spezielle Form der Aufbereitung ist die Entsalzung von Wasser, die entweder Meerwasser oder anderes salzhaltiges Wasser - wie zum Beispiel Brackwasser - zu Trinkwasser macht. Die verschiedenen Technologien (im Wesentlichen thermale und Membranverfahren) setzen sich in Ländern mit Was-

serknappheit und Meerzugang zunehmend durch, liefern aber (besonders im Fall von Meerwasserentsalzung) noch immer relativ teures Wasser. Umweltschäden können durch die stark salzhaltigen Rückleitungen des Abwassers ins Meer auftreten.¹⁵

Derzeit noch nicht ausgereifte, in dieser Arbeit nicht weiter behandelte Möglichkeiten werden in der Beeinflussung des Wetters gesehen, die die Wasserressourcen vermehren soll.

5 Wirtschaftliche Analyse

5.1 Wirtschaftliche Analysen und Aspekte von Wasserversorgungsprojekten

Wirtschaftlichkeitsanalysen von Projekten dienen einerseits dazu, die Wirtschaftlichkeit einzelner Projekte festzustellen, andererseits ermöglichen sie einen Vergleich verschiedener Projekte. Für Wasserversorgungsprojekte (WSPs) werden vor allem die Analyse der minimalen Kosten, die die bei den Projekten anfallenden Kosten vergleicht, und die Kosten-Nutzen-Analyse (KNA), die zusätzlich die gesamtwirtschaftlichen Nutzen (etwa gesundheitspolitisch) und externen Kosten miteinbezieht, angewandt. Vergleichsvariablen für Wirtschaftlichkeitsanalysen sind zum Beispiel Kapitalwert, interner Zinsfuß oder Kosten pro Einheit (AIC, Average Incremental Costs).¹⁶

Die Berücksichtigung externer Effekte dient dazu, jene Kosten oder Nutzen, die vom Projekt verursacht, aber ihm nicht direkt "zugerechnet" werden, zu internalisieren, d.h. sie zu quantifizieren und zu monetarisieren. Externe Kosten können durch Ressourcenverbrauch entstehen, zum Beispiel weil geringere Wassermengen zu schlechterer Qualität des Wassers führen, und damit die Kosten für die Aufbereitung steigen. Für die Messung der externen Kosten gibt es Ansätze (zum Beispiel das *depletion premium* für die Erschöpfung von Ressourcen¹⁷; Stressfaktoren für die Auswirkungen auf die Umwelt¹⁸ etc.), aber nach wie vor keine Möglichkeit der vollständigen Berücksichtigung. Der Einbezug einzelner Aspekte hat in Wirtschaftlichkeitsanalysen oft keinen wesentlichen Einfluss auf die Ergebnisse (dies wurde während der Arbeit deutlich, als beispielhaft das *depletion premium* mit einbezogen wurde).

Eine weitere wirtschaftsrelevante Größe im Bereich der Wasserversorgungsprojekte ist die Wasserproduktivität. Sie misst den Nutzen der Wasserverwer-

tung¹⁹: Die verschiedenen Nutzergruppen (Landwirtschaft, Industrie, Haushalte) erzielen verschiedenen hohe Gewinne pro Liter Wasser, den sie verwenden, und damit verschieden hohe Beiträge etwa zum BIP. Einfach gesagt, werden WSPs demnach gesamtwirtschaftlich besser, wenn sie mehr Wasser an Industrie liefern als an Landwirtschaft. Eine korrekte Berechnung der tatsächlichen Effekte einer oft gewünschten "Umverteilung" von Wasser ist jedoch schwierig bis unmöglich, da Wasserentzug aus der Landwirtschaft zugleich gravierende Arbeitsplatzverluste und unter Umständen verstärkte Importabhängigkeit bedeuten kann.

Ein weiterer wichtiger finanzieller Aspekt in der Wasserversorgung - in der zeitlichen Reihenfolge den Projekten quasi "nachgereiht" - ist der Wasserpreis bzw. das Tarifsystem, das im Idealfall die Kosten deckt und die "richtigen" Signale für das Nutzerverhalten gibt. Immer mehr setzt sich, vor allem in Entwicklungsländern, der Ansatz des Increasing Block Tariff durch, der darauf basiert, dass die Wasserpreise nach Verbrauchsmenge geblockt werden und mit höherem Verbrauch steigen.²⁰ Sicherlich hat dies positivere Auswirkungen auf die Verbrauchsdaten als etwa das Gegenteil "Mengenrabbatt", jedoch kann das System nicht immer allen politischen Zielen gerecht werden, wenn zum Beispiel wichtige Produktionsbetriebe "bestraft" werden, deren Verbrauch trotz wassersparender Maßnahmen hoch ist. Das zentrale Problem bei Wasserpreisen liegt jedoch darin, dass in Ländern mit geringerer Wirtschaftskraft viele Haushalte nicht in der Lage sind, jenen Preis zu zahlen, der eine Kostendeckung für die Wasserversorgung gewährleisten würde.

5.2 Vorgangsweise der Berechnung der m³-Kosten für verschiedene Konzepte

Für die Kostenrechnung für die acht Regionen dienen die m³-Kosten des gewonnenen Trinkwassers als Vergleichsvariable. Drei prinzipielle Versorgungskonzepte werden nach der Kombination der Entnahmekosten entworfen:

- (1) GW, OF, Abw: Das benötigte Trinkwasser wird aus Grundwasser, Oberflächenwasser und Aufbereitung von Abwasser gewonnen. Die Mengen orientieren sich an den erneuerbaren Ressourcen, d.h. dass zum Beispiel Grundwasser nicht nach dem safe yield, sondern nach der jährlichen Erneuerungsrate kalkuliert wird. Der Anteil der Entnahme der natürlichen Ressourcen ist dabei

über die Jahre fallend, die der Abwasseraufbereitung steigend. Diese Annahme ist realistisch, da im Grunde immer zunächst sämtliche vorhandenen natürlichen Ressourcen genutzt werden. Wo entweder kein Oberflächen- od. kein Grundwasser vorhanden ist, wird nur die existente Ressource mit Abwasseraufbereitung kombiniert.

- (2) OF / GW, Abw, Brack: In diesem Fall wird das Versorgungskonzept aus einer natürlichen Ressource, Abwasseraufbereitung und Brackwasserentsalzung kombiniert. Wo Grund- und Oberflächenwasser vorhanden sind, wird letzteres als natürliche Ressource genommen; ansonsten die jeweils vorhandene. Der Anteil an der Entnahme aus Grund- oder Oberflächenwasser wird eher gering angesetzt, Tendenz fallend. Auch der Anteil an Abwasseraufbereitung wird hier wesentlich geringer angenommen als in Fall 1 (Tendenz steigend), was sehr realistisch ist (vergleiche derzeitigen Anteil an der Versorgung). Die Brackwasserentsalzung übernimmt somit im Laufe der Jahre den größten Anteil an der Versorgung, was in Anbetracht der Größenvorteile auch sinnvoll ist.
- (3) OF / GW, Abw, Meer: Für diesen Fall gilt dasselbe wie für Szenario 2, nur wird hier Brackwasser durch Meerwasser ersetzt. Angesichts der Kostenunterschiede wird dieses Konzept nur dort realistisch sein, wo natürliche Ressourcen sehr rar sind und kaum oder kein Brackwasser vorhanden ist.

Die Prozentsätze, die für die einzelnen Technologien angenommen werden, variieren natürlich stark in Abhängigkeit von den geografischen und hydrologischen Bedingungen in den Regionen.

Der Nutzen der Konzepte wird durch die Bedarfsdeckung bis zum Jahr 2015 definiert, wobei die drei Möglichkeiten jeweils einmal allein für die Deckung des zusätzlichen Bedarfs (ergänzender Output) und einmal für dessen Deckung plus den Ersatz jener Entnahmemenge, die derzeit nicht nachhaltig (also aus nicht erneuerbaren Quellen) bezogen wird (ergänzender + ersetzender Output), berechnet werden.

Die Kosten der Konzeptvarianten bestehen im Wesentlichen aus Investitions- und laufenden Kosten, die nach Kostenrichtwerten festgelegt werden und über die Jahre diskontiert²¹ und summiert werden. Dieser Wert wird dem Output gegenüber gestellt, der ebenfalls - im Sinne einer Gewichtung zur Durchschnittsbildung - "diskontiert" wird.²² Daraus ergeben sich die durchschnittlichen Kosten pro m³ gewonnenem Trinkwasser (AIC).

5.3 Ergebnisanalyse: Vergleich der Kosten der Konzepte

Die Minimum-/Maximumwerte der m³-Kosten in der unteren Tabelle zeigen sehr deutlich, dass eine große Spannweite zwischen den so berechneten minimalen und maximalen Kosten der verschiedenen Technologien liegen kann. Diese Spannweiten ergeben sich vor allem aus Transportstrecken, die regional unterschiedlich sind, aber auch aus der notwendigen Outputmenge, also dem unterschiedlichen Bedarf der Regionen, und betragen in EUR/m³: Grundwasser 0,12 - 0,61; Oberflächenwasser 0,09 - 0,30; Brackwasser 0,75 - 2,32; Meerwasser 1,10 - 13,4 und Abwasser 0,19 - 1,71.

Tabelle 3: Minimale und maximale m³-Kosten der Technologien

	Versorgungsanteil der Technologie = 100%									
	m ³ GW		m ³ OF		m ³ Brack		m ³ Meer		m ³ Abw	
Mashhad	0,35	0,62	0,12	0,22	1,10	1,43	2,47	3,46	0,20	0,29
Yazd	0,12	0,24	0,20	0,35	1,35	1,69	3,52	4,95	0,21	0,32
Al Aqaba	0,12	0,27	0,11	0,20	0,96	1,10	1,61	1,76	0,21	0,32
Ma'an	0,15	0,36	0,24	0,45	1,48	1,87	3,65	4,80	0,39	0,75
Gharyan	0,32	0,57	0,21	0,36	0,83	0,96	1,22	1,35	0,18	0,28
Kufra	0,14	0,36	0,28	0,59	1,44	2,04	5,83	10,7	0,24	0,38
Gafsa	0,15	0,33	0,14	0,25	1,63	2,03	4,34	5,95	0,38	0,71
Sousse	0,08	0,20	0,12	0,26	1,11	1,28	2,42	2,77	0,30	0,52

Min/Max	m ³ GW		m ³ OF		m ³ Brack		m ³ Meer		m ³ Abw	
100%	0,08	0,62	0,11	0,59	0,83	2,04	1,22	10,7	0,18	0,75
Konzepte	0,12	0,61	0,09	0,30	0,75	2,32	1,10	13,4	0,19	0,71

Anm.: Angaben in Euro/m³. Die Min/Max-Zeile "100 %" bezieht sich auf die theoretische 100%-ige Deckung des Bedarfs aus nur einer Ressource. In der Realität müssen verschiedene Entnahmemöglichkeiten kombiniert werden (Zeile "Konzepte"). Geringere Minima und Maxima ergeben sich vor allem auf Grund der Größenvorteile bei 100%-iger Bedarfsdeckung durch eine Technologie; höhere Werte treten dann auf, wenn outputunabhängige Kostenpunkte (etwa Transportleitungen) überwiegen.

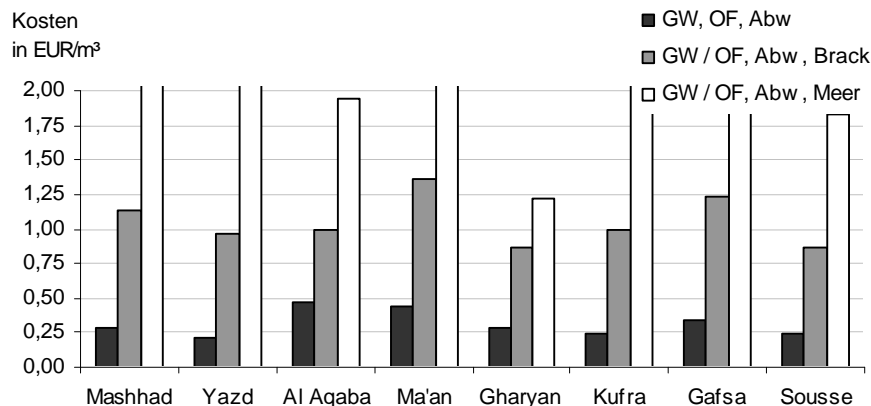
Quelle: eigene Berechnung.

Die Wasserressource, die am billigsten zu fördern ist, ist Grundwasser (siehe auch Abbildung 4). Wo dies aber eher weit transportiert werden muss (so zum Beispiel in Mashhad und Gharyan), können die Kosten für Oberflächenwasser deutlich darunter liegen. Die Kosten der Abwasseraufbereitung liegt etwa im gleichen Bereich wie die der Oberflächenwassergewinnung, allerdings ist hier zu beachten, dass ein Entsorgungsnetz vorausgesetzt wird - in einigen Regionen würde der notwendige Neubau oder die Restaurierung in der Realität die Kosten wesentlich erhöhen.

Die Kosten für Wasserentsalzung liegen im Durchschnitt deutlich über jenen der Alternativen, können aber unter 1 EUR/m³ betragen, wo die Voraussetzungen günstig sind, d.h. zum Beispiel Brackwasser vorhanden ist und die Entfernung von der Wassergewinnung zum Versorgungsgebiet sehr gering ist (wie in Aqaba und Gharyan). Wo diese Bedingungen nicht erfüllt sind, liegen die Kosten jedenfalls über 1 EUR/m³, oft aber auch über 2 oder 3 EUR; Spitzenwerte erreicht die Region Kufra mit "theoretisch" über 10 EUR/m³.

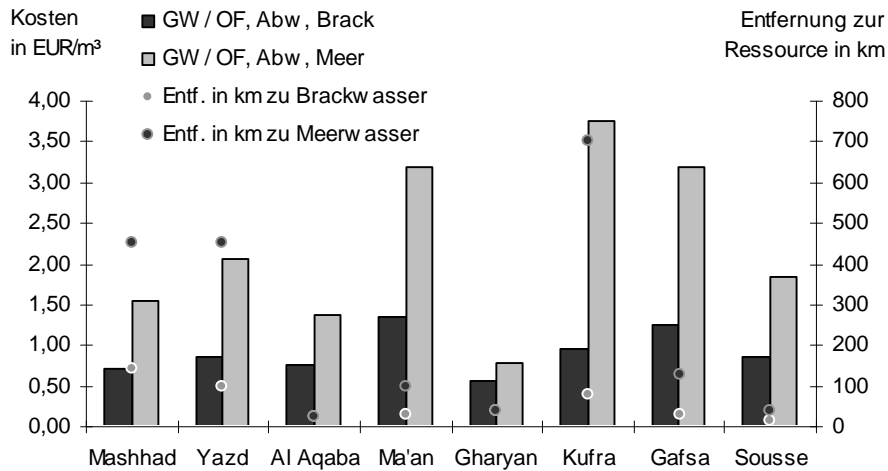
Wie bereits oben angesprochen, sind die Kosten pro m³ gewonnenem Trinkwasser vor allem einerseits von der Entfernung zu der jeweiligen Ressource (Transportkosten), andererseits von der benötigten, also zu "produzierenden" Outputmenge abhängig (Größenvorteile). Die folgenden Abbildungen verdeutlichen dies nochmals explizit.

Abbildung 4: m³-Kosten der Konzepte für die Regionen bei Deckung des zusätzlichen Bedarfs



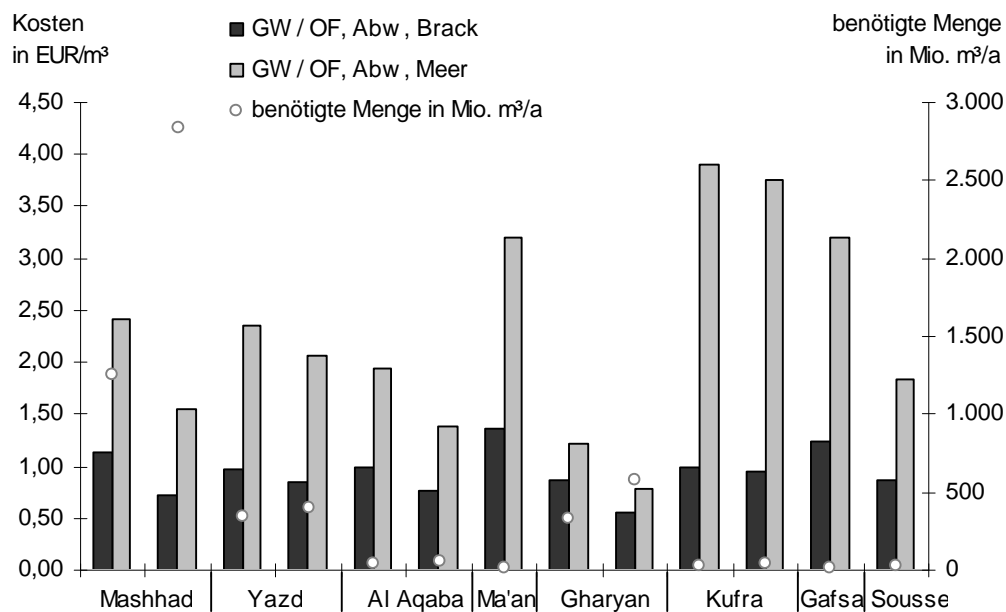
Quelle: eigene Berechnung.

Abbildung 5: m³-Kosten und Entfernung der Ressourcen (Einfluss der Transportkosten)



Quelle: eigene Berechnung.

Abbildung 6: m³-Kosten und benötigte Outputmenge (Einfluss der Größenvorteile)



Quelle: eigene Berechnung.

6 Schlussfolgerungen

Zusammenfassend ergeben sich aus den Analysen für die acht betrachteten Regionen folgende Schlussfolgerungen: Mashhad, Ma'an, Gharyan und Kufra, die nicht über Oberflächen- und Grundwasser verfügen, werden in Zukunft Konzepte zur Wasseraufbereitung und -entsalzung umsetzen müssen; die anderen Regionen verfügen zwar über natürliche

Ressourcen, jedoch müssen zum Teil bald Alternativen gefunden werden, um diese zu erhalten. Neben der überall zu forcierenden Abwasserreinigung ist hier für Yazd und Gafsa nur Brackwasser-, für Aqaba und Sousse auch Meerwasserentsalzung denkbar.

Einige der wesentlichen Punkte für die einzelnen Gewinnungstechnologien bzw. Ressourcen, die sich aus der Arbeit an diesem Thema ergeben haben, sind

folgende:

- Rainwater Harvesting wird wieder vermehrt eingesetzt, was wohl die "natürlichste" Form der Wassergewinnung ist. Auf Grund der Niederschlagsbedingungen wird jedoch in den untersuchten Regionen immer nur ein relativ geringer Prozentsatz des Bedarfs durch diese Techniken gedeckt werden. Zudem muss auf die Wasserqualität geachtet werden, um gesundheitliche Probleme zu vermeiden.
- Natürliche Ressourcen, also Grund- und Oberflächenwasser, werden in der Realität so lange entnommen werden, bis sie quantitativ und qualitativ bereits sehr weit erschöpft sind. Sinnvoll ist ein Eingreifen vor dieser Situation auf kostengünstige Alternativen, da die ökologischen Folgen der Entleerung gravierend sein können und zudem auch auf zukünftige Trinkwasserversorgung Acht genommen werden muss.
- Abwasseraufbereitung ist eine der Alternativen, die allerdings sicherlich immer nur einen gewissen Teil des Bedarfs decken können. Abhängig ist dies von der Siedlungsstruktur, der Abwasserqualität und der technologischen Entwicklung der Anlagen. Überall aber kann ein bestimmter Prozentsatz des gebrauchten Wassers gereinigt und für gewisse Nutzungen wieder verwendet werden. Ihre Anwendung muss auf jeden Fall forciert und wahrscheinlich in vielen Fällen qualitativ verbessert werden, um verbrauchtes Wasser wieder in den "Süßwasserkreislauf" rückzuführen; die Aufbereitung dieser "Ressource" ist der aufwändigen Entsalzung von Meerwasser vorzuziehen, so weit dies möglich ist.
- Wasserentsalzung ist nur dort sinnvoll, wo entsprechende Ressourcen (Brack- oder Meerwasser) in der Nähe vorhanden sind. Dort kann sie sehr kostengünstig sein, vor allem wenn große Outputmengen benötigt werden. Auf Grund dessen ist es natürlich sinnvoll, Entsalzungsanlagen für größere, zusammengefasste Regionen zu errichten, was in den vorliegenden Berechnungen nicht berücksichtigt werden konnte. Ökologisch bergen diese Anlagen sicher Risiken, vor allem durch hohen Energiebedarf und die stark salzhaltigen Abwässer. Dennoch wird in einzelnen Regionen diese Form der Aufbereitung zu einer Notwendigkeit werden, soll der Wasserbedarf auch in Zukunft aus regionalen Ressourcen gedeckt werden.
- Transport und Import von Wasser sollten - auch auf Grund ihrer oft nicht abschätzbaren Umwelt-

effekte - lediglich als kurzfristige Lösungen betrachtet werden, die wie der Nahrungsmittelimport auf der Abhängigkeit von anderen Staaten beruhen.

Bezüglich der Umwelteffekte sämtlicher Anlagen können selten sichere Prognosen getroffen werden. Besonders Großprojekte wie Staudämme oder Entsalzungsanlagen können wesentliche negative Auswirkungen auf Ökosysteme und damit auch auf Ressourcen und Lebensqualität haben, die erkannt, abgeschätzt und zumindest qualitativ in die Projektplanung einfließen müssen. Aussicht auf die Verringerung umweltproblematischer Effekte besteht auf Grund technischer Fortschritte.

Trotz der Potenziale dieser Technologien sollten Strategien gegen Wasserknappheit beim Bedarf selbst ansetzen, so etwa in der Landwirtschaft durch entsprechende Änderungen im Bewässerungssystem oder in den Haushalten durch technische Entwicklung von Haushaltsgeräten. Abwasser könnte vermehrt wieder genutzt werden (Bewässerung, Industrie), der Aufwand zur Aufbereitung hängt wesentlich von den Anforderungen an das Wasser ab (Stichwort Trink-/Nutzwasser).

Wo der Bedarf durch nachfrageseitige Maßnahmen nicht derart verringert werden kann, dass seine Dekkung geschehen kann, ohne die Vorkommen irgendwann völlig zu erschöpfen, müssen Technologien zur Aufbereitung von Wasser forciert werden - denn bei der Gewinnung von Wasser wird die nachhaltige Bewahrung der Ressourcen als vorrangig erachtet, da nur so ein stabiles Gleichgewicht des Ökosystems erhalten werden kann.

Quellen

ADB - ASIAN DEVELOPMENT BANK: Handbook for the Economic Analysis of Water Supply Projects. Zu finden auf: http://www.adb.org/documents/handbooks/water_supply_projects/ (Oktober 2002).

AQUASTAT, Homepage: <http://www.fao.org/ag/agl/aglw/aquastat> (November 2002).

BAGIS, Prof. Dr. Ali Ihsan (Hg.): Water as an Element of Cooperation and Development in the Middle East. Hacettepe University, Ankara, and Friedrich-Naumann-Foundation, Türkei. Ankara 1994.

daraus:

ALLAN, J. A.: Water in the Arab Middle East: Availability and Management Options. S. 155-

200.

SCHIFFLER, Manuel: Sustainable Development of Water Resources in Jordan. Ecological and Economic Aspects in a Long-Term Perspective. S. 337-362.

BAHRI, Akissa: Water Resources Development and Management in Tunisia. National Research Institute für Agricultural Engineering, Waters and Forestry. Ariana 1998. Zu finden auf: http://www.gwpmmed.org/products_documents/pd.htm (Jänner 2003).

BUROS, O.K.: The ABCs of Desalinating. IDA International Desalination Association, Massachusetts 2000.

CITET Tunisia International Centre for Environmental Technologies, Homepage: Water and Waste Water Management. Zu finden auf: <http://www.citet.nat.tn/english/water/resouce.html> (Oktober 2002).

ECKERT, Ursula und Wolfgang: Tunesien. REISE KNOW-HOW Verlag Peter Rump GmbH, Bielefeld 2001. S. 94-97, 232 f., 404 f., 620 f., 646 f.

FREE GIS DATA, Homepage: <http://data.geocomm.com> (Jänner 2003).

GEOGRAPHIC OVERVIEWS of Africa. Zu finden auf: www.marekinc.com/GeoMapLibyaH2O (Februar 2003).

GISCHLER, Christiaan: Water Resources in the Arab Middle East and North Africa. MENAS Resources Studies. MENAS Press Ltd., Cambridge 1979.

GLEICK, Peter H.: The World's Water 1998-1999: the Biennial Report on Freshwater Resources. Island Press, Washington 1998.

GOODARZI, M. und CHARKHABI, A.H.: Sustainable Water Resources Management in Arid and Semiarid Regions of the World: A Case Study in Iran. Zu finden auf: <http://www.cpsa.embrapa.br/doc/strategy/> (Oktober 2002).

GORDON, Deborah: Incorporating Environmental Costs into an Economic Analysis of Water Supply Planning: A Case Study of Israel. Simon Fraser University, Burnaby 2001.

GÖTTLER, Gerhard: Libyen. REISE KNOW-HOW Verlag Därr GmbH, Hohenthann 1998. S. 155-160.

GROMBACH, HABERER, MERKL, TRÜEB: Handbuch der Wasserversorgungstechnik. 3. Aufla-

ge. Oldenbourg Industrieverlag GmbH, München 2000. S. 157-200, 221-252, 590-727, 850-856, 929-940.

HOCH, Corinna: Wassermangel auf dem "blauen Planeten". Zu finden auf: <http://www.econautix.de/> (November 2002).

IAEA International Atomic Energy Agency: Examining the economics of seawater desalination using the DEEP code. Wien 2000. Zu finden auf: <http://www.iaea.org/programmes/> (Februar 2003).

KHAMMASH, Ammar et al.: Jordan - Geography bzw. Water Shortage. Geography and Environment Office. Zu finden auf: <http://kinghussein.gov.jo/> (November 2002).

LIBISZEWSKI, Stephan: ENCOF Environment and Conflicts Project. Report: Water Disputes in the Jordan Basin Region and their Role in the Resolution of the Arab-Israeli Conflict. 1995. Zu finden auf: http://www.mideastweb.org/Mew_water95.pdf (Oktober 2002).

MERRETT, Stephen: Introduction to the economics of water resources. UCL Press, London 1997.

NATIONAL GEOGRAPHIC: Mapmachine 2002. Zu finden auf: <http://plasma.nationalgeographic.com/mapmachne/index.html> (Oktober 2002).

NIKRAVESH, Shahriar: An Analysis of the Status of Water Resources in Iran. In: Aab va Mohit-e Zist [Wasser und Umwelt]; No. 25. Dezember 1997. S. 44-51. Zu finden auf: <http://www.netiran.com> (Oktober 2002).

OECD Organisation for Economic Co-operation and Development: Pricing of Water Services. Publications Service OECD, Paris 1987.

TURTON, Anthony und HENWOOD, Roland (Hg.): Hydropolitics in the developing world. African Water Issues Research Unit (AWIRU). Pretoria 2002.

WCD World Commission on Dams: Dams and Development - A new Framework for Decision-Making. Earthscan Publications Ltd., London 2000. Zu finden auf: <http://www.dams.org/> (Jänner 2003).

YALE, Pat et al.: Iran. Lonely Planet Publications, Victoria 2001. S. 24-27.

i Zusammenfassung der gleichnamigen Diplomarbeit, ausgeführt am Institut für Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik der Technischen Universität Wien, Mai 2003.

- 1 nach der Hydrologin Malin Falkenmark (Schweden), vgl. HOCH 2002.
 - 2 nach Allan, in: MERRETT 1997, S. 76 f.
 - 3 TURTON 2002, S. 22 ff.
 - 4 siehe dazu Dokumente auf <http://www.internationalwaterlaw.org>
 - 5 weitere Beschreibungen und Analysen der Wasserressourcen basieren unter anderem auf NATIONAL GEOGRAPHIC 2002, FREE GIS DATA 2003 und den für die Länder genannten Quellen.
 - 6 u.a. YALE 2001, S. 24f.; GOODARZI 2002; NIKRAVESH 1997.
 - 7 u.a. KHAMMASH et al. 2002; SCHIFFLER, in: Bagis 1994, S. 341 ff.; LIBISZEWSKI 1995, S. 21 f.; GISCHLER 1979, S. 101 f.
 - 8 u.a. GÖTTLER 1998, S. 155-160; Geographic Overviews... 2002.
 - 9 u.a. ECKERT 2001; BAHRI 1998; CITET 2002.
 - 10 u.a. GISCHLER 1979, S. 53 ff.; LIBISZEWSKI 1995, S. 59.
 - 11 u.a. GLEICK 1998, S. 70 ff.; WCD 2000, S. 11-17; LIBISZEWSKI 1995, S. 58 ff.
 - 12 u.a. GISCHLER 1979, S. 53-58; SCHIFFLER, in: Bagis 1994, S. 350.
 - 13 u.a. ALLAN, in: Bagis 1994, S. 169 ff.; LIBISZEWSKI 1995, S. 62 f.; GLEICK 1998, S. 200-205.
 - 14 LIBISZEWSKI 1995, S. 60 f.; GROMBACH 2000, S. 692.
 - 15 u.a. BUROS 2000; SCHIFFLER, in: Bagis 1994, S. 353; IAEA 2000.
 - 16 ADB 2002, S. 12-15; MERRETT 1997, S. 32 ff.
 - 17 ADB 2002, S. 91 f.; GORDON 2001, S. 20 f.
 - 18 MERRETT 1997, S. 20 f.
 - 19 MERRETT 1997, S. 78-82.
 - 20 u.a. OECD 1987.
 - 21 Diskontierungsrate = 12 %, nach ADB 2002, S. 82 ff. bzw. Auskunft WABAG.
 - 22 nach ADB 2002, S. 82 ff.
-

ANGABEN ZUR AUTORIN:

DI Lisa Liebert (ehem. Karlhuber-Vöckl)

Absolventin der Studienrichtung Raumplanung und Raumordnung an der TU Wien

Schulgasse 63/38, 4021 Linz

lisa@lieberts.net

Die grenzübergreifende Zusammenarbeit von Regionen

Am Beispiel der EuRegio West/Nyugat Pannonia¹

Thomas Leitner

Dieser Artikel soll einen Beitrag zum Verständnis der Theorie und Empirie der grenzübergreifenden Zusammenarbeit in Europa liefern. Es sollen die Probleme aber auch die Chancen der grenzübergreifenden Zusammenarbeit in Europa dargestellt und anhand eines praktischen Beispiels - der EuRegio West/Nyugat Pannonia - näher erläutert werden.

"Grenzgebiet Europa"

Unser heutiges Europa ist einerseits durch seine gemeinsame Kultur und Geschichte als auch andererseits durch seine Vielzahl an Grenzen geprägt, welche zumeist das historische Ergebnis politischer, militärischer aber auch sozialer Interaktionen sind. Viele dieser Grenzen stellten bis in die jüngste Vergangenheit Barrieren mit enormer Tragweite dar, so zum Beispiel der Eisernen Vorhang als geschlossene Grenze (sowohl im wirtschaftlichen als auch im politischen und sozialen Leben) zwischen Ost und Westeuropa.

Grenzregionen - periphere, benachteiligte Gebiete

Viele Regionen entlang der europäischen Grenzen haben sich aufgrund der enormen Barrierewirkung zu peripheren, strukturschwachen Gebieten mit vielfältigen Benachteiligungen entwickelt. In der Regionalwissenschaft werden Grenzregionen vielfach Nachteile zugesagt: Grenzregionen zählen meist zu den peripheren Regionen, mit schlecht ausgestatteter Infrastruktur, einem verhältnismäßig geringem wirtschaftlichen Leistungsniveau und vorhandenen politischen und sozialen Diskrepanzen aufgrund des fehlenden Kontakts zu den Nachbarn. Die Folgen sind politische, wirtschaftliche und soziale Isolation, welche eine vernünftige Entwicklung dieser Regionen zumeist verhindern.

Grenzübergreifende Zusammenarbeit zur Überwindung der Nachteile

Solche peripheren Grenzregionen müssen jedoch

nicht zwingend auf Dauer benachteiligt sein. Viele der benachteiligten Grenzregionen Europas zeigten in den vergangenen Jahren eine hohe Entwicklungsdynamik auf, welche überwiegend auf eine intensive grenzübergreifende Zusammenarbeit zurückzuführen ist. Erste Versuche, grenzübergreifende Kontakte zwischen verschiedenen Regionen Europas herzustellen, wurden nach Beendigung des Zweiten Weltkrieges unternommen. Pionierarbeit auf dem Gebiet der grenzübergreifenden Zusammenarbeit leisteten vor allem die Initiativen entlang der deutsch-niederländischen Grenze Ende der 50er bzw. zu Beginn der 60er Jahre. Eine wichtige Rolle spielten dabei vor allem die Akteure unterhalb der Regionsebene, d.h. die Grenzkommunen und Kommunalverbände, in denen man versuchte, die Probleme vor Ort beiderseits der Grenze zu lösen und die historischen Barrieren zu überwinden. Einen wichtigen Schritt in Richtung Institutionalisierung der grenzübergreifenden Zusammenarbeit stellte zu Beginn der 1970er Jahre die Gründung der Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen - kurz AGEG - dar. Mit den politischen Umbrüchen und dem Fall des Eisernen Vorhangs veränderten sich die Rahmenbedingungen für die grenzübergreifende Zusammenarbeit erneut, welche durch die 1990 gestartete Gemeinschaftsinitiative INTERREG zusätzliche Unterstützung und Institutionalisierung erfuhr. Vor allem zu dieser Zeit kam es zur Gründung vieler grenzübergreifender Initiativen, konzentriert entlang des gefallen Eisernen Vorhangs.

Philosophie und Grundsätze der grenzübergreifenden Zusammenarbeit

Unter der grenzübergreifenden Zusammenarbeit versteht man im Allgemeinen unmittelbare nachbarschaftliche Kooperationen der regionalen und lokalen Instanzen entlang einer Grenze in allen Lebensbereichen sowie unter Einschaltung aller Akteure. Partnerschaft und Subsidiarität stellen dabei wesentliche Grundsätze grenzübergreifender Zusammenarbeit dar. Partnerschaft soll sowohl in vertikaler Form (d.h. zwischen der Ebene der EU, der nationalen

Ebene sowie der regionalen und lokalen Ebene) als auch in horizontaler Form (d.h. zwischen den Partnern beiderseits der Grenze) bestehen, nach dem Prinzip "von oben nach unten" (bottom-up). Subsidiarität steht bei der grenzübergreifenden Zusammenarbeit für die Stärkung der regionalen und lokalen Instanzen als eine geeignete Verwaltungsebene für die Entwicklung und den Aufbau grenzübergreifender Kontakte.

Wenn grenzübergreifende Zusammenarbeit effektiv und von Bestand sein soll, muss diese breit angelegt sein und von Beginn weg gemeinsam erfolgen. Nationale Interessen sollen dabei auf die Handlungen der Nachbarn abgestimmt werden. Dies soll in allen Aspekten des alltäglichen Lebens in den Grenzregionen erfolgen: in der Wirtschaft ebenso wie im sozialen und kulturellen Bereich.

Die "Grenzen" der Zusammenarbeit

Die grenzübergreifende Zusammenarbeit ist in Europa gegenwärtig noch immer mit einer Reihe von Problemen konfrontiert: auch wenn in vielen Gebieten entlang der europäischen Grenzen erste Hürden überwunden werden konnten und einzelne Initiativen bereits zu Erfolgen geführt haben, so stößt die Zusammenarbeit beispielsweise bei der Schaffung eines grenzüberschreitenden rechtlichen Rahmens, d.h. bei der Konstruktion einer Rechtspersönlichkeit, welche auf beiden Seiten der Grenze Gültigkeit besitzt, auf enorme rechtlich-administrative Hindernisse. Es existiert beispielsweise kein einheitliches Instrument des öffentlichen Rechts, welche für die Zusammenarbeit über nationale Grenzen hinweg generelle Gültigkeit besitzt. Darüber hinaus besteht das Problem der Souveränität bzw. der Territorialität der einzelnen nationalen Körperschaften.

Initialzündung in Richtung Zusammenarbeit

In Anbetracht der Vielzahl und Unterschiedlichkeit an Problemen starten grenzübergreifende Kontakte in der Regel mit einzelfallorientierten Aktivitäten, initiiert von einzelnen Personen, zumeist in Gebieten mit sensibler politischer sowie geschichtlicher Vergangenheit (wie eben in den Gebieten entlang des Eisernen Vorhangs). Derartige erste Kontakte sind von größter Bedeutung im Hinblick auf den Aufbau einer gemeinsamen Zusammenarbeit über nationale Grenzen hinweg. Eine der wesentlichsten Herausforderungen grenzübergreifender Aktivitäten besteht in

der Überwindung von bestehenden alten Grenzen im Kopf, welche oftmals auf kulturellen und gesellschaftlichen Diskrepanzen in der Geschichte ebenso wie in der Gegenwart beruhen und jeglichen Kontakt zum Nachbarn erschweren bzw. gänzlich verhindern.

Von der Kooperation zur Region

Einzelne gemeinsame nachbarschaftliche Initiativen, bei welchen man im Hinblick auf ihr Ausmaß und Wirken noch lange nicht von regelmäßigen Kontakten sprechen kann, helfen oftmals eine fehlende Vertrauensgrundlage herzustellen und Vorurteile gegenüber dem Nachbarn (aufgrund unterschiedlicher Sprache, Kultur, Mentalität, usw.) abzubauen und zur Entwicklung grenzübergreifender regionaler Netzwerke und Ordnungen beitragen.

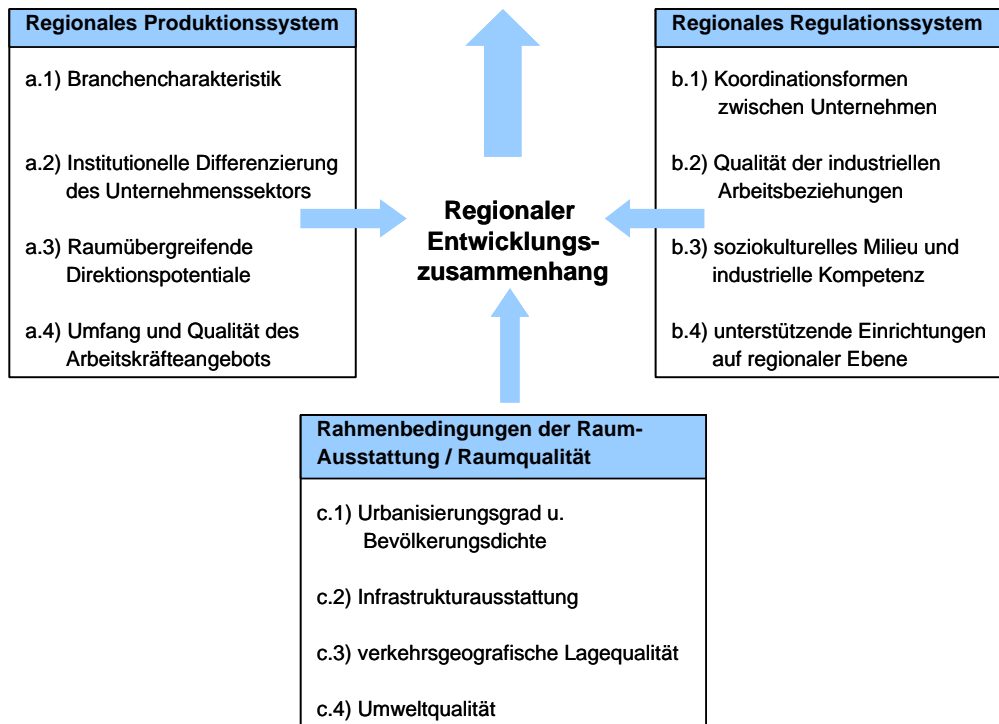
Regionale Netzwerke bzw. regionale Ordnungen (als Vorformen von - grenzübergreifenden - Regionen) entstehen vor allem dann, wenn das Klima der Interaktionen durch Verständnis, Vertrauen und Reziprozität geprägt ist. Die Entwicklung regionaler Ordnungen kann im Wesentlichen auf drei verschiedene Vertrauensvarianten zurückgeführt werden: auf eine gemeinsame Basis sozio-kultureller Werte und Traditionen - characteristic-based trust, auf eine oder mehrere auf Stabilisierung gerichtete Institution(en) - institutionally-based trust sowie auf positive Kooperationserfahrungen resultierend aus Interaktionen in der Vergangenheit als auch in der Gegenwart - process-based trust.

Stefan Krätke hat vielschichtige Einflussfaktoren der Raumentwicklung im Hinblick auf die Herausbildung und Entwicklung wirtschaftlicher und kultureller regionaler Gebietseinheiten in einem Modell regionaler Entwicklungszusammenhänge zusammengeführt.

Krätkes Modell besagt, dass die Entwicklung einer Region nicht alleine von siedlungsstrukturellen Rahmenbedingungen, der Infrastrukturausstattung sowie der sektoralen Grobstruktur oder dem erreichten wirtschaftlichen Niveau bestimmt wird. Die Entwicklung und der Erfolg einer Region wird neben diesen Faktoren des weiteren wesentlich vom regionalen Produktions- und Regulationssystem bestimmt. Dieser regionale Entwicklungszusammenhang zwischen den drei Komponenten regionales Produktionssystem, regionales Regulationssystem und den Rahmenbedingungen der Raumausstattung/Lagequalität bestimmt des weiteren sowohl Wirtschaftskraft als auch Beschäftigungsentwicklung einer Region.

Jede der drei Komponenten dieses Modells umfasst eine Reihe von unterschiedlichen Einflussfaktoren (siehe Abbildung).

REGIONALE ENTWICKLUNGSDYNAMIK



DIE EUREGIO WEST/NYUGAT PANNONIA

Ein kurzer Überblick über die Partner der EuRegio West/Nyugat Pannonia

Die österreichisch-ungarische Grenzregion, die EuRegio West/Nyugat Pannonia, wurde am 7. Oktober 1998 gegründet. Zu den Partnern zählen auf österreichischer Seite das Land Burgenland und auf ungarischer Seite die drei westungarischen Komitate Győr-Moson-Sopron, Vas und seit 1999 auch das südlich gelegene Komitat Zala.

Die drei ungarischen Komitate (die Komitateebene entspricht in Österreich der Länderebene) bilden seit 1996 gemeinsam (neben sechs weiteren administrativen Planungsregionen) die Region West Transdanubien bzw. Westungarn. Es handelt sich hierbei um eine intermediäre Ebene, zwischen der lokalen und der nationalen Regierungsebene, welche in Ungarn heutzutage Realität ist (de facto), wenn auch nicht in juristischer Hinsicht (de jure).

Diese neu gegründeten Regionen befinden sich der-

zeit noch in einem Prozess der institutionellen Stabilisierung: der legale sowie der verfassungsmäßige Status dieser Planungsregionen ist noch nicht geklärt und unterliegt zukünftigen politischen Verhandlungen.



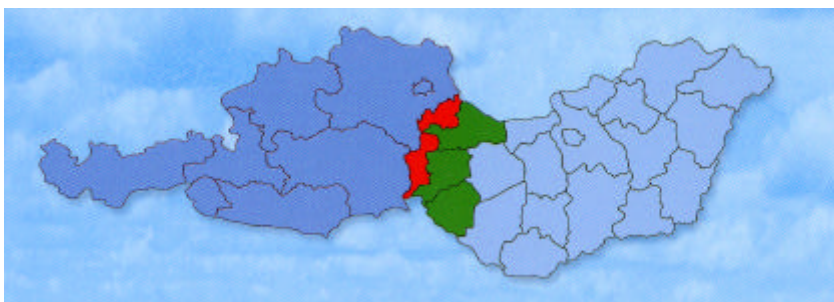
Die vier Partner der EuRegio West/Nyugat Pannonia

Die Komitate Győr-Moson-Sopron, Vas und Zala bilden die administrative Planungsregion Westungarn

Ein Ziel gemeinsam erreichen!

Die EuRegio West/Nyugat Pannonia versteht sich als eine freiwillige Interessensgemeinschaft der vier beteiligten Partner. Die Initiative verfolgt vorrangig das Ziel, die Idee des vereinten Europas in einem kleineren und somit auch verständlicheren Rahmen zu verwirklichen und dadurch die Schaffung eines zukünftig gemeinsamen grenzübergreifenden Wirtschafts- und Lebensraum zu ermöglichen.

Das Gebiet der EuRegio West/Nyugat Pannonia



Die österreichisch-ungarische Grenzregion im Überblick

Die pannonische Grenzregion erstreckt sich über eine Fläche von 15.175 km², wobei nur rund ein Drittel dieser Fläche auf das Land Burgenland entfallen. Auf dem Gebiet der EuRegio leben knapp 1,3 Mio. Menschen. In der Region leben neben österreichischen und ungarischen Staatsbürgern eine Vielzahl an Menschen unterschiedlicher Volksgruppen (wie beispielsweise Kroaten, Roma und Sinti). Die gemeinsame Grenze verläuft über eine Länge von 356 km.

Bei der Betrachtung der geographischen sowie der sozio-demographischen Strukturen der Grenzregion wird sehr schnell klar, dass die gegenwärtige politische Grenze keine naturräumlichen oder sozialen Einheiten voneinander trennt. Die Gebiete beiderseits der Grenze weisen eine Vielzahl an natürlichen, sozialen und historischen Gemeinsamkeiten auf. An beiden Seiten der Grenze dokumentiert sich eine ganz besondere, gemeinsame Identität, welche grundsätzlich auf dem pannonischen Gepräge der Gegend beruht. Die Grenzregion stellt somit eine Übergangsregion zwischen zwei Staaten und deren Kulturen dar, in welcher in den vergangenen Jahrzehnten eine besondere Atmosphäre des Zusammenlebens entstand.

Die Entwicklung zur Grenzregion

Trotz der Tatsache, dass sich das österreichisch-ungarische Grenzgebiet nach der Errichtung des Eisernen Vorhangs 1945, als politische und weltanschauliche Trennlinie zwischen Ost- und Westeuropa, zu einer politisch sensiblen und gut bewachten Region entwickelte, riss der Kontakt zwischen den beiden benachbarten Regionen nie gänzlich ab und ließ die über Jahrhunderte dauernde gemeinsame Geschichte zur Zeiten des Habsburgerreiches nicht in Vergessenheit geraten.

Erinnern wir uns an die drei verschiedenen Vertrauensvarianten, auf welchen die Entwicklung regionaler Ordnungen basieren kann, so ist die Entwicklung der EuRegio West/Nyugat Pannonia in erster Linie auf die gemeinsame Basis soziokultureller Werte und Traditionen - characteristic-based trust - zurückzuführen - dies bedingt durch die Jahr-

hunderte lange gemeinsame Geschichte zur Zeiten der Habsburger. In weiterer Folge entwickelten sich auf dieser Basis positive Kooperationserfahrungen, vorwiegend im sozialen und kulturellen Bereich - process-based trust. Ende der 1980er bzw. zu Beginn der 1990er Jahre wurde durch die Erstellung eines Rahmenprogramms betreffend der Zusammenarbeit bzw. mit der Gründung eines grenzüberschreitenden Regionalrates (welcher in weiterer Folge zur Gründung der EuRegio 1998 führte) die Zusammenarbeit sowie die (Grenz-)Regionsbildung fortlaufend institutionalisiert - institutionally-based trust.

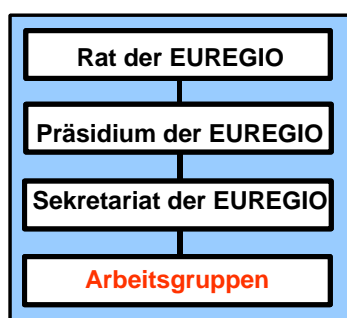
Wichtig für die gutnachbarschaftliche Zusammenarbeit innerhalb der österreichisch-ungarischen Grenzregion ist vor allem die Tatsache, dass die Ansprechpartner (vor allem in den einzelnen Arbeitsgruppen der EuRegio) diesseits und jenseits der Grenze über die Jahre hinweg kaum wechselten. Dadurch konnte eine sehr gute Vertrauensbasis auch auf "Handschlagqualität" geschaffen werden.

Zum organisatorischen Aufbau der EuRegio West/Nyugat Pannonia

Die Zusammenarbeit zwischen den vier Partnern beruht auf einer Rahmenvereinbarung. Győr-Ménfőcsanak, Vas und Zala sowie das Burgenland erklärten sich mit der Unterzeichnung dieser Rahmenver-

einbarung über die Zusammenarbeit bereit, die festgelegten Ziele der EuRegio unter aktiver Mitarbeit der auf ihrem Gebiet eingerichteten Staatsverwaltung, der Sozialpartner sowie der betroffenen staatlichen Organe zu erreichen. Dadurch, dass die Zusammenarbeit auf dem Prinzip der Freiwilligkeit beruht, besitzt die EuRegio West/Nyugat Pannonia keine eigene Rechtssubjektivität im Einklang mit den nationalen Rechtsvorschriften der beteiligten Partner. Der Umstand der fehlenden rechtlichen Verankerung (sowohl der Planungsregion Westungarn im nationalen als auch der EuRegio West/Nyugat Pannonia im europäischen Gefüge) stellt nicht zwingend einen Nachteil für die zukünftige Entwicklung des pannonischen Grenzgebietes dar: durch die unverbindlichen und freiwilligen Festlegungen innerhalb der Grenzregion ist diese formbar und flexibel gegenüber zukünftig geänderten Rahmenbedingungen in einem sich erweiternden Europa.

Das höchste Organ in der EuRegio West/Nyugat Pannonia ist der Rat der EuRegio. Der Rat entscheidet im Wesentlichen über die Aufteilung und die Art der Finanzierung, über die Aufnahme neuer Partner sowie über die Änderung der Rahmenbedingungen.



Die eigentliche projektbezogene Arbeit erfolgt jedoch in den einzelnen Arbeitsgruppen der EuRegio. Es wurden acht Arbeitsgruppen zu den folgenden unterschiedlichen Themenbereichen gebildet:

- 1) Raumordnung, Raumentwicklung, Verkehr und Information
- 2) Wirtschaft
- 3) Tourismus, Kultur und gemeinsames Kulturerbe
- 4) Natur-, Umwelt und Gewässerschutz
- 5) Öffentliche Sicherheit und Katastrophenschutz
- 6) Gesundheit und Soziales
- 7) Bildung und Jugend
- 8) Beschäftigung

In die einzelnen Arbeitsgruppen werden Vertreter aus unterschiedlichsten Wirtschafts-, Lebens- und Politikbereichen Westungarns und des Burgenlandes entsendet.

Die bisherigen Erfolgsprojekte der pannonischen EuRegio-Initiative

Seit der Gründung der EuRegio West/Nyugat Pannonia im Oktober 1998 wurde in über 50 Arbeitsgruppensitzungen eine Reihe von grenzüberschreitenden Projekten im Burgenland als auch in Westungarn initiiert und teilweise bereits umgesetzt. Eine enge Zusammenarbeit erfolgte in der pannonischen Grenzregion vor allem im sozialen, im kulturellen sowie im Umweltbereich. Zu den wesentlichen Erfolgsprojekten zählen hierbei die Errichtung mehrerer grenzüberschreitender Naturparks, allen voran der grenzüberschreitende Nationalpark Neusiedlersee-Seewinkel, welcher zum UNESCO-Weltkulturerbe erklärt wurde.

Die erfolgreichen Kooperationen im Sozial-, Kultur- und Umweltbereich stellen für den pannonischen Grenzraum eine sehr gute Basis für zukünftige grenzüberschreitende Kooperationen im wirtschaftlichen Bereich dar, welche derzeit in der EuRegio West/Nyugat Pannonia noch einzelfallorientierter bzw. eher unternehmerischer Natur sind. Erste Schritte im Bereich wirtschaftlicher Kooperation und Vernetzung erfolgten bereits durch die Errichtung des grenzüberschreitenden Businesspark Heiligenkreuz/Szentgotthárd im Süden der Grenzregion.




Der Nationalpark Neusiedlersee/Seewinkel



Businesspark Heiligenkreuz/Szentgotthárd

Eine zukünftig enge wirtschaftliche grenzübergreifende Zusammenarbeit wird im Wesentlichen auch durch die relativ geringen Unterschiede betreffend der Wirtschaftsleistung des Burgenlandes und Westungarns begünstigt. Das Burgenland zählt als Ziel-1-Gebiet zum wirtschaftsschwächsten Bundesland Österreichs während die Region Westungarn (neben der Hauptstadt Budapest) die dynamischste und

wirtschaftlich stärkste Region Ungarns darstellt (dies nicht zuletzt auch durch die vielen ausländischen Direktinvestitionen). Nach Kaufkraftstandards erreichte das Burgenland 2003 ein BIP/Kopf von 73% (EU15=100). Die Region Westungarn erreichte im selben Jahr einen Prozentwert von 58, wobei das Komitat Győr-Moson-Sopron mit 69% nur knapp hinter dem Burgenland liegt.

Bruttoinlandsprodukt (GDP) pro Einwohner in Kaufkraftstandards		Burgenland	Westungarn (gesamt)	Westungarn		
				Győr-Moson-Sopron	Vas	Zala
EU15 = 100	keine Angabe	73	58	69	59	44

Vor allem in den Bereichen Kultur und Tourismus als auch im Bereich gemeinsamer Infrastrukturausbau sehen Experten aus der Grenzregion sehr gute Chancen für zukünftige Kooperationen und die Durchführung gemeinsamer Projekte und Aktivitäten.

Beschreibung anhand des Modells regionaler Entwicklungszusammenhänge

Eine weitere Möglichkeit, fundierte Aussagen über das künftige Entwicklungspotential der pannonischen Grenzregion zu treffen, besteht in der Analyse anhand des zuvor vorgestellten Modells regionaler Entwicklungszusammenhänge von Stefan Krätke.

Nochmals zur Erinnerung: die Entwicklung einer Region wird in diesem Modell von drei wesentlichen Komponenten beeinflusst: dem regionalen Produktionssystem, dem regionalen Regulationssystem sowie der Rahmenbedingungen der Raumausstattung/Lagequalität.


Bezüglich der RAHMENBEDINGUNGEN DER RAUMAUSSTATTUNG/LAGEQUALITÄT ist zu bemerken, dass der nördliche Teil der pannonischen Grenzregion zukünftig bessere Entwicklungschancen als das restliche Grenzgebiet aufweist. Dies ist einerseits durch die Nähe zu den beiden Metropolen Wien und Budapest zu erklären. Andererseits ist dieser Vorsprung des Nordens auch auf die bessere verkehrsgeografische Lagequalität und Infrastrukturausstattung zurückzuführen.

Ein weiterer Vorteil in Richtung positive zukünftige Entwicklung der Grenzregion besteht durch die hohe

Umweltqualität innerhalb des EuRegio-Gebietes: fast 15% der gesamten Fläche des Grenzgebietes sind als Schutzgebiete ausgewiesen. Vor allem das Burgenland ist als Land der kleinen Dörfer mit hoher Umweltqualität bekannt.

Die gesamte Grenzregion ist mit 84 Einwohnern pro km² (im Vergleich zur Europäischen Union mit 115 Einwohnern pro km²) recht dünn besiedelt. Die knapp 1,3 Millionen Einwohner verteilen sich auf 819 Gemeinden, wovon nur 39 Städte mittlerer Größenordnung sind. Die einwohnerstärkste Agglomeration ist die Stadt Győr im Norden der Grenzregion mit ca. 130.000 Einwohnern.

Betreffend dem REGIONALEN PRODUKTIONSSYSTEM ist vorweg die Branchencharakteristik der pannonischen Grenzregion von Interesse. Diesbezüglich ist auffallend, dass der produzierende Bereich noch immer den dominierenden Wirtschaftssektor innerhalb der EuRegio West/Nyugat Pannonia darstellt. Im Dienstleistungsbereich hat die gesamte Region in den vergangenen Jahren jedoch einen enormen Aufholprozess gestartet, welcher nicht zuletzt auf eine erfolgreiche Entwicklung und Förderung des Technologie- und Tourismusbereichs zurückzuführen ist.

Bruttowertschöpfung zu Herstellungspreisen nach Wirtschaftssectoren	
Land- und Forstwirtschaft	4,6 %
Produktion	49,1 %
Dienstleistungen	46,3 %

Die dominierenden Branchen der EuRegio sind trotz des Vormarsches des Dienstleistungssektor in den vergangenen Jahren im produzierenden Bereich zu finden: es handelt sich hierbei vor allem um die Branchen Maschinenbau- und Textilindustrie, der Nahrungsmittel- sowie der Holz-, Automobil- und Metallindustrie.

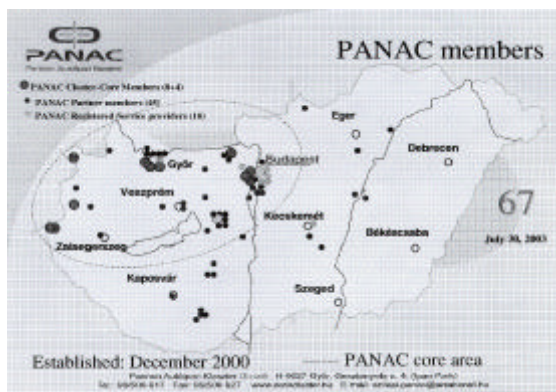
Auffällig sind die kleinen Betriebsgrößen innerhalb der pannonischen Grenzregion: sowohl im Burgenland als auch in Westungarn zählt der Großteil der Betriebe zu kleinen bzw. zu Mikrounternehmen mit weniger als neun Mitarbeitern. Große multinationale Betriebe stellen in der EuRegio eine Ausnahme dar, wie beispielsweise das Audi-Werk in Győr mit 4.400 Mitarbeitern.

In der gesamten Grenzregion liegt die Zahl der unselbständig Beschäftigten bei über einer halben Million. Die Arbeitslosigkeit ist im Vergleich zu anderen Grenzgebieten entlang des ehemaligen Eisernen Vorhangs relativ gering: im Burgenland lag die Arbeitslosenquote 2001 bei 8,2%, in Westungarn bei 4,2%. Mit dem Fall des Eisernen Vorhangs sowie mit den politischen Umbrüchen Ende der 1980er/Beginn 1990er Jahre haben die grenzüberschreitenden Arbeitsmarktbeziehungen eine neue Dimension erreicht: so hat sich beispielsweise die Zahl der im Burgenland beschäftigten Ungarn von 1989 bis 2001 beinahe verzehnfacht! Ein Nachteil besteht gegenwärtig jedoch darin, dass innerhalb der EuRegio keine gemeinsame grenzübergreifende Arbeitsmarktbeobachtung bzw. ein gemeinsames Arbeitsplatzmanagement stattfindet. Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang auch das hohe Angebot an qualifizierten Arbeitskräften sowie allgemein das hohe Qualifikations- und Ausbildungsniveau der Bevölkerung, welches nicht zuletzt auf die vielen Bildungseinrichtungen in und um den pannonischen Grenzraum zurückzuführen ist.

Ein Bereich des REGIONALEN REGULATIONS-SYSTEM beschäftigt sich mit Koordinationsformen zwischen Unternehmen. Auf beiden Seiten entlang der österreichisch-ungarischen Grenze haben sich in den vergangenen Jahren, bedingt durch den hohen Besatz an kleinen und mittleren Unternehmen in der Region, Kooperationen innerhalb bestimmter Unternehmenssektoren in Form von Clustern entwickelt. Die Bildung von Clustern stellt vor allem in der jüngeren Zeit eine Strategie der Zukunftssicherung eben dieser Unternehmen dar. Unter einem Cluster kann in der Wirtschaftswissenschaft eine Agglomeration von Unternehmen gemeinsam mit anderen Institutionen (auch gemeinsam mit öffentlichen Einrichtungen wie beispielsweise Universitäten, Kammern,

Wirtschaftsverbänden, usw.) verstanden werden.

Von internationalem Format sind vor allem die Clusterprojekte in Westungarn, welche von der sogenannten Pannon Business Initiative (kurz PBI) koordiniert und organisiert werden. Von Bedeutung sind vor allem die Cluster im Bereich der Automobil- (Pannon Automotive Cluster - PANAC) und Holzindustrie (Pannon Wood- and Furniture Cluster - PANFA).



So zählt beispielsweise PANAC gegenwärtig 67 Mitglieder, darunter auch den Weltkonzern Audi mit seinem 4.400 Mitarbeiter zählenden Werk in Győr. Der Cluster diente zu Beginn hauptsächlich als eine Lobby der weltweiten Automobil-Zulieferindustrie. Obwohl PANAC hauptsächlich als eine regionale Initiative ins Leben gerufen wurde, so ist dieser Cluster seit seiner Gründung im Jahr 2000 über die Grenzen der Region Westungarns hinausgewachsen: der Cluster arbeitet derzeit mit einem nationalen Fokus mit dem Ziel, eine Koordinationskraft in der ungarischen Automobilindustrie zu werden.

Auch auf burgenländischer Seite wurden mit der Ziel-1-Förderung Clusterprojekte ins Leben gerufen. Sie sind jedoch hinsichtlich Qualität und Quantität mit jenen in Westungarn nicht vergleichbar, da im Burgenland die kritische Masse an Unternehmen zu klein ist, welche eine synergetische Vernetzung von Unternehmensgruppen des produzierenden Bereichs untereinander sowie mit produktionsnahen Dienstleistungen zu gut funktionierenden Clustern erlauben würde. Anknüpfungspunkte für gegenseitige Beziehungen bzw. grenzübergreifende Synergien zwischen den Clustern beiderseits der Grenze wären sehr wohl vorhanden (wie beispielsweise im Bereich der Holzindustrie), jedoch ist an eine solche Form der Kooperation erst dann zu denken, wenn die Zusammenarbeit unter den jeweils regionalen Clusterpartnern funktioniert.

Kennzeichnend für den gesamten pannonischen Grenzraum ist ein dichtes Netz an unterstützenden Einrichtungen, welches die Ausbreitung von Innovationen sowie die Ausbildung regionsinterner funktionsfähiger Kommunikations- und Verwaltungsstrukturen fördern kann.

Zu diesen unterstützenden Einrichtungen zählen neben den Institutionen auf jeweils nationaler bzw. Länder-/Komitatsebene das Regionalmanagement Burgenland sowie die Regionalentwicklungsagentur Westungarn, die vielen tertiären Bildungseinrichtungen und Technologie- und Innovationszentren in der Region sowie die jeweiligen Interessensvertretungen in Österreich bzw. Ungarn wie beispielsweise Arbeiter-, Wirtschafts- und Landwirtschaftskammer oder auch der ÖGB. Der ÖGB trägt beispielsweise mit dem Projekt "Interregionaler Gewerkschaftsrat" (kurz IGR) wesentlich zur Verbesserung der Qualität der grenzübergreifenden Arbeitsmarktbeziehungen in der Region bei. Das Ziel des Projekts IGR besteht primär darin, mögliche Nachteile und negative Auswirkungen, welche sich aus dem Beitritt Ungarns zur Europäischen Union für ArbeitnehmerInnen aus Österreich bzw. Ungarn ergeben, abzufedern bzw. einzuschränken. Das Projekt IGR stellt damit auch einen Schritt in Richtung Aufbau einer gemeinsamen Arbeitsmarktpolitik dar.

Entwicklung zu einem gemeinsamen grenzüberschreitenden Wirtschafts- und Lebensraum?

Während durch den Beitritt Ungarns zur Europäischen Union auf institutioneller Ebene kaum Veränderungen in der pannonischen Kooperation zu erwarten sind, so verändern sich jedoch die Rahmenbedingungen auf Programm- und Projektebene

wesentlich. Ungarn verfügt nun als vollwertiges Mitglied der Union vollen Zugang zu den Strukturfondsmitteln, wodurch sich die Finanzierungsmöglichkeiten im Hinblick auf gemeinsame EuRegio-Projekte entscheidend verändern.

Die Existenz einer Initiative wie EuRegio ist noch kein Garant dafür, dass sich zwischen benachbarten Regionen beiderseits der Grenze intensive wirtschaftliche Verflechtungsbeziehungen ausbilden. Die Institution "EuRegio" hat jedoch durch seine zahlreichen Initiativen in den vergangenen Jahren den Boden für zukünftige intensive grenzüberschreitende Wirtschaftskooperationen aufbereitet. Dies vor allem aufgrund der bislang hervorragenden Zusammenarbeit bei gemeinsamen Projekten im Kultur-, Sozial- und Umweltbereich. Zukünftig könnten die wirtschaftlichen Kooperationen vor allem durch das bereits vorhandene dichte Netz an unterstützenden Einrichtungen vorangetrieben werden. Erste Ansätze grenzüberschreitender wirtschaftlicher Beziehungen werden bereits jetzt durch die Technologie- und Innovationszentren beiderseits der Grenzen unterstützt und erleichtert.

Eine wichtige Rolle für die Zukunft und die Entwicklung der EuRegio West/Nyugat Pannonia hin zu einem gemeinsamen grenzübergreifenden Lebens- und Wirtschaftsraum spielen auch die grenzübergreifenden Projekte im unmittelbaren Umfeld der pannonischen Grenzregion. Von großer Bedeutung ist hier vor allem der Aufbau einer Zusammenarbeit im Vierländereck Österreich - Tschechien - Slowakei - Ungarn. Dieses Vierländereck stellt im Wesentlichen die neue EUROPA REGION MITTE bzw. CENTROPE dar.

Auf dem Gebiet der Europa Region Mitte bzw. Centrope leben in etwa 6,3 Millionen Menschen.

Zu den Partnern der neuen Europa Region Mitte bzw. Centrope zählen:

- Die Länder Burgenland, Wien und Niederösterreich
- Die beiden Komitate Győr-Moson-Sopron und Vas sowie die Städte Győr und Sopron auf ungarischer Seite
- Der Kreis Südmähren sowie die Stadt Brno in der Tschechi
- Die Region Trnava sowie Bratislava in der Slowakei



Die Basis für die institutionelle Zusammenarbeit in dieser Region bildet das Projekt "BEAR - Building A European Region". Das Projekt BAER startete offiziell mit der Unterzeichnung einer politischen Willenserklärung im September 2003 in Kittsee.

Der gesamte Raum der Europa Region Mitte blickt auf eine über Jahrhunderte dauernde gemeinsame Geschichte zurück. Das Gebiet stellt nach sozio-kulturellen und geografischen Aspekten einen eigentlich zusammengehörigen Raum dar, welcher endgültig 1945 durch die Errichtung des Eisernen Vorhangs getrennt wurde. In Folge dessen haben sich die wirtschaftlichen Agglomerationen der Region weitgehend unabhängig voneinander entwickelt. Die beiden Hauptstädte Wien und Bratislava sind nur rund 50 km voneinander entfernt - erste institutionalisierte Kooperationen befinden sich jedoch erst im Aufbau.

Durch den Fall des Eisernen Vorhangs 1989 und vor allem durch die Erweiterung der Europäischen Union 2004 kann zukünftig Austausch und Kooperation in dieser Region forciert werden. Die Bedingungen zur Entwicklung der Centropo-Region zu einer europäischen Topregion mit qualifizierten Arbeitskräften, guter Erreichbarkeit und hohem technologischem Knowhow sind ausgesprochen gut.

Die EuRegio West/Nyugat Pannonia ist mit dem Burgenland und den beiden westungarischen Komitaten Győr-Moson-Sopron und Vas in diese Centropo-Initiative involviert. Durch diese räumliche Koexistenz bestehen Synergien zwischen den beiden Initiativen, welche es zukünftig zu nutzen gilt.

Vor allem könnte das Burgenland eine ganz besondere Rolle in der Centropo-Initiative einnehmen. Der Grund liegt vor allem darin, dass das Burgenland in den vergangenen Jahren viel Kompetenz im Bereich der Abwicklung von EU-geförderten Projekten erworben hat und dadurch eine gewisse Vermittlerrolle zwischen den einzelnen Gebieten der neuen Europaregion einnehmen könnte.

ANGABEN ZUM AUTOR:

DI Thomas Leitner

Absolvent der Studienrichtung Raumplanung und Raumordnung an der TU Wien

Stauseestrasse 33, 7212 Forchtenstein

th.leitner@gmx.at

1 Zusammenfassung der gleichnamigen Diplomarbeit, ausgeführt am Institut für Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik der Technischen Universität Wien, März 2004.
