

Interkommunale Kooperationen als Instrument der Daseinsvorsorge

—

Zielstellungen von und Einflussfaktoren auf Kooperationen

in der öffentlichen Wasserversorgung

Eine empirische Analyse am Beispiel des Landes Brandenburg

Von der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät

der Universität Leipzig

genehmigte

DISSERTATION

zur Erlangung des akademischen Grades

Doctor rerum politicarum

Dr. rer. pol.

vorgelegt von

Dipl.-Ling./ Dipl.-Oec. Tatiana Gempel

geboren am 22. Mai 1984 in Kaliningrad

Gutachter: Prof. Dr. Thomas Lenk

Prof. Dr. Christina Schäfer

Tag der Verleihung: 05. Juni 2019

## **Verzeichnisse**

- I. Abbildungsverzeichnis
- II. Tabellenverzeichnis
- III. Abkürzungsverzeichnis

## **Inhalt**

### **Untersuchungsgegenstand und Methodik**

- 1. Einführung und Zielstellung der Arbeit..... - 1 -**
- 2. Methodisches Vorgehen .....5**

### **Theoretische Analyse**

- 3. Die Wasserversorgung als öffentliche Aufgabe.....7**
  - 3.1. Öffentliche Leistungserstellung in Deutschland .....7
    - 3.1.1. Definition und Rahmen öffentlicher Leistungserstellung.....8
      - 3.1.1.1. Theoretische Grundlage und Definition öffentlicher Leistungserstellung .....8
      - 3.1.1.2. Daseinsvorsorge als institutioneller Rahmen kommunaler Leistungserstellung .....9
    - 3.1.2. Rechtfertigung öffentlicher Leistungserstellung – Theorie des Marktversagens..... 11
    - 3.1.3. Rechtlicher Rahmen der öffentlichen Leistungserstellung..... 13
      - 3.1.3.1. Europarechtliche Vorgaben..... 13
      - 3.1.3.2. Bundes- und landesrechtlicher Rahmen der öffentlichen Leistungserstellung ..... 16
    - 3.1.4. Öffentliche Unternehmen als Instrument der kommunalen Leistungserbringung ..... 18

3.1.4.1.	Begriffsbestimmung und Organisationsformen öffentlicher Unternehmen .....	18
3.1.4.2.	Zielstellungen öffentlicher Unternehmen.....	24
3.2.	Die öffentliche Wasserversorgung als Aufgabe der Daseinsvorsorge.....	28
3.2.1.	Struktur und Ordnungsrahmen der öffentlichen Wasserversorgung in Deutschland .....	28
3.2.2.	Rechtliche Verankerung der öffentlichen Wasserversorgung .....	34
3.3.	Organisationsformen der öffentlichen Wasserversorgung in Deutschland.....	37
3.4.	Gesellschafterstrukturveränderungen infolge der Liberalisierungsbestrebungen der EU .....	41
3.4.1.	Liberalisierung und Marktregulierung als ein Treiber von Gesellschafterstrukturveränderungen .....	41
3.4.2.	Privatisierung in der Wasserversorgung.....	44
3.4.2.1.	Begriffsklärung und Privatisierungsziele .....	44
3.4.2.2.	Privatisierungsformen .....	45
3.4.2.3.	Bewertung von Privatisierungen .....	47
3.4.3.	Rekommunalisierung in der Wasserversorgung.....	50
3.4.3.1.	Begriffsklärung und Rekommunalisierungsziele .....	50
3.4.3.2.	Rekommunalisierungstypen .....	51
3.4.3.3.	Bewertung von Rekommunalisierungen .....	52
<b>4.</b>	<b>Kooperation von Kommunen in der öffentlichen Leistungserbringung .....</b>	<b>55</b>
4.1.	Kooperationen bei der Aufgabenerfüllung als kommunales Handlungsfeld .....	55
4.2.	Zielstellungen und mögliche Gründe für Kooperationen von Kommunen.....	58
4.2.1.	Theoretische Vorbetrachtungen zu kommunalen Kooperationen .....	58
4.2.2.	Wesentliche Gründe für Kooperationen von Kommunen .....	59
4.2.2.1.	Demographische Situation .....	59
4.2.2.2.	Kommunale Finanzlage .....	63
4.2.2.3.	Betriebswirtschaftliche Gründe.....	63
4.3.	Kommunalrechtlicher Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit .....	64
4.4.	Öffentlich-rechtliche Organisationsformen der interkommunalen Zusammenarbeit .....	66
4.4.1.	Kommunale Arbeitsgemeinschaft (KAG) .....	66

4.4.2.	Zweckvereinbarung (ZwV) bzw. Öffentlich-Rechtliche Vereinbarung (ÖRV) .....	67
4.4.3.	Zweckverband (ZV) .....	68
4.4.4.	Verwaltungsgemeinschaft/Verwaltungsverband (VG/VB) .....	69
4.4.5.	Gemeinsamens Kommunalunternehmen/gemeinsame Kommunalanstalt (AöR).....	70
4.5.	Privatrechtliche Organisationsformen der kommunalen Kooperation.....	71
4.5.1.	Genossenschaft .....	71
4.5.2.	Gesellschaft mit beschränkter Haftung.....	71
4.5.3.	Aktiengesellschaft .....	72
4.5.4.	Mischformen.....	72

## **Empirische Analyse**

<b>5.</b>	<b>Interkommunale Kooperation am Beispiel des Landes Brandenburg – Wesentliche Rahmenbedingungen .....</b>	<b>74</b>
5.1.	Sozio-demographische Entwicklung in Brandenburg.....	74
5.1.1.	Entwicklungen seit 1991 .....	74
5.1.2.	Zukünftige Entwicklungstrends.....	89
5.2.	Siedlungsstrukturelle Einordnung.....	92
5.3.	Haushaltssituation der Gemeinden und Gemeindeverbände Brandenburgs .....	101
5.4.	Grundlegende Organisation der und wesentliche Kennzahlen zur öffentlichen Wasserversorgung in Brandenburg.....	108
<b>6.</b>	<b>Hypothesen zur öffentlichen Wasserversorgung und Fragebogenentwicklung zur Hypothesenprüfung .....</b>	<b>117</b>
6.1.	Hypothesenentwicklung.....	117
6.2.	Konzeption und Inhalt des Fragebogens.....	118
<b>7.</b>	<b>Auswertung der Befragung der Kommunen Brandenburgs .....</b>	<b>119</b>
7.1.	Teil I: Herausforderungen und Rahmenbedingungen der öffentlichen Wasserversorgung.....	119



7.1.1.	Strukturelle Einordnung der antwortenden Gemeinden .....	119
7.1.2.	Organisation der öffentlichen Wasserversorgung der befragten Gemeinden.....	125
7.1.3.	Verbrauchsabhängige Entgelte und Grundgebühren der Wasserversorgung .....	129
7.1.4.	Herausforderungen für die öffentliche Wasserversorgung.....	140
7.1.4.1.	Interne Herausforderungen.....	140
7.1.4.2.	Externe Herausforderungen .....	143
7.2.	Teil II: Kommunale Kooperationen in der öffentlichen Wasserversorgung.....	145
7.2.1.	Erfordernis und Ziele der kommunalen Kooperationen in der Wasserversorgung .....	145
7.2.2.	Art und Umfang INTERKOMMUNALER ZUSAMMENARBEIT in der öffentlichen Wasserversorgung .....	154
7.2.2.1.	Grundformen der interkommunalen Zusammenarbeit.....	154
7.2.2.2.	Informelle interkommunale Zusammenarbeit im Rahmen von Wasserversorgungsunternehmen.....	157
7.2.3.	Zukünftige interkommunale Kooperationen – mögliche Schwerpunkte und Zielstellungen sowie Hindernisse für eine Zusammenarbeit.....	158
<b>8.</b>	<b>Hypothesenprüfung und Bewertung.....</b>	<b>166</b>
8.1.	Methodik .....	166
8.2.	Arbeitshypothesen und Ergebnisse der Hypothesenprüfung .....	167
8.3.	Bewertung der Prüfergebnisse .....	173
<b>9.</b>	<b>Schlussbetrachtungen.....</b>	<b>177</b>
	<b>Literatur- und Quellenverzeichnis .....</b>	<b>189</b>
	<b>Anhänge.....</b>	<b>204</b>
9.1.	Anhang 1: Fragebogen zur Kommunalbefragung.....	204
9.2.	Anhang 2: Detaillierte Darstellung der Ergebnisse des X <sup>2</sup> -Tests .....	210

## I. Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Wettbewerbliche Regelungen des europäischen Gemeinschaftsrechts .....	15
Abbildung 2:	Organisations- und Rechtsformen öffentlicher Unternehmen .....	21
Abbildung 3:	Anzahl der Wasserversorgungsunternehmen je Kreis 2007 .....	30
Abbildung 4:	Entwicklung der Unternehmensformen der öffentlichen Wasserversorgung.....	40
Abbildung 5:	Organisationsformen der WVU mit Wassergewinnung 2012 .....	40
Abbildung 6:	Kreise und kreisfreie Städte Brandenburgs.....	77
Abbildung 7:	Absolute Bevölkerungsentwicklung der Landkreise und kreisfreien Städte Brandenburgs 1991 bis 2015 .....	78
Abbildung 8:	Relative Bevölkerungsentwicklung der Landkreise und kreisfreien Städte Brandenburgs 1991 bis 2000 und 2000 bis 2015.....	80
Abbildung 9:	Kleinteilige Bevölkerungsentwicklung Brandenburgs 1991 bis 2000 (links) und 2000 bis 2015 (rechts) .....	81
Abbildung 10:	Bevölkerungsentwicklung Brandenburgs nach Gemeindegrößenklassen .....	82
Abbildung 11:	Gemeinden Brandenburgs nach Einwohnergrößenklassen 2000.....	83
Abbildung 12:	Entwicklung der Privathaushalte (oben) und deren Haushaltsmitglieder (unten) in Deutschland nach Gemeindegrößenklasse 2000 bis 2015.....	85
Abbildung 13:	Entwicklung der Haushalte nach Haushaltsgröße in Brandenburg 1991 bis 2015 .....	86
Abbildung 14:	Entwicklung der bewohnten Wohneinheiten in Brandenburg 2006 bis 2010.....	87
Abbildung 15:	Haushalte nach Haushaltsgrößen sowie insgesamt 2011 der Landkreise und kreisfreien Städte Brandenburgs .....	88
Abbildung 16:	Haushalte nach Haushaltsgrößen und Einwohnergrößenklassen 2011 der Ämter und amtsfreien Gemeinden Brandenburgs .....	89

Abbildung 17:	Bevölkerungsvorausschätzung 2030 für die Ämter und amtsfreien Gemeinden Brandenburgs.....	90
Abbildung 18:	Bevölkerungsdichte der Ämter und amtsfreien Gemeinden Brandenburgs 2015 (links) und 2030 (rechts) .....	91
Abbildung 19:	Veränderung der Bevölkerungsdichte der Ämter und amtsfreien Gemeinden Brandenburgs 2030 gegenüber 2015 .....	92
Abbildung 20:	Raumtypisierung des BBSR: Raumtypen 2010 klassifiziert nach dem Kriterium Siedlungsstruktur (links) und Lage (rechts) .....	93
Abbildung 21:	Bevölkerungsdichte 2015 nach Gemeinden des Landes Brandenburg.....	94
Abbildung 22:	Entwicklung der Bevölkerungsdichte der Gemeinden Brandenburgs 2008 zu 2015.....	95
Abbildung 23:	Vergleich der Gemeindegrößenklassenstruktur 1991, 2000 und 2015.....	96
Abbildung 24:	Siedlungsdichte der Gemeinden Brandenburgs 2015 .....	97
Abbildung 25:	Entwicklung der Siedlungsdichte der Gemeinden Brandenburgs 2008 zu 2015 .....	98
Abbildung 26:	Siedlungsdichte der Ämter und amtsfreien Gemeinden Brandenburgs 2015 (links) und Fortschreibung 2030 (rechts) .....	100
Abbildung 27:	Veränderung der Siedlungsdichte der Ämter und amtsfreien Gemeinden Brandenburgs 2030 gegenüber 2015 .....	101
Abbildung 28:	Pro-Kopf-Verschuldung der Flächenländer zum 31.12.2015 differenziert nach öffentlichem und nicht-öffentlichem Bereich.....	107
Abbildung 29:	Pro-Kopf-Verschuldung der Flächenländer zum 31.12.2015 differenziert nach Kernhaushalten und Auslagerungen.....	107
Abbildung 30:	Versorgungs- bzw. Konzessionsgebiete der Trinkwasserversorgung (Stand 2016).....	111
Abbildung 31:	Rechtsformen der Wasserversorgungsbetriebe (Stand: 2016).....	112
Abbildung 32:	Anzahl der Gemeinden im Versorgungsgebiet aller in Brandenburg tätigen Wasserversorgungsunternehmen (außen) und Anzahl der Mitgliedsgemeinden der Zweck-/ Wasserverbände (innen) .....	113

Abbildung 33:	Wasserabgabe an Letztverbraucher 2004 (oben links) und 2013 (Mitte links), Anteil der Haushalte an dieser 2004 (oben rechts) und 2013 (Mitte rechts) sowie Entwicklung der Wasserabgabe an die Letztverbraucher (unten links) und des Anteils der Haushalte an dieser (unten rechts) 2004 bis 2013 nach Landkreisen und kreisfreien Städten .....	114
Abbildung 34:	Verbrauchsabhängige Wasserentgelte 2005 (o. l.) und 2013 (m. l.), jährliche Grundgebühr brutto 2005 (o. r.) und 2013 (m. r.) sowie deren Entwicklung 2005 bis 2013 (Wasserentgelte u. l., Grundgebühr u. r.) nach Landkreisen und kreisfreien Städten .....	116
Abbildung 35:	Gemeindestruktur der antwortenden Gemeinden (links) und der Gesamtheit der Gemeinden Brandenburgs (rechts) nach Einwohnergrößenklasse 2012 .....	119
Abbildung 36:	Siedlungsstrukturelle Raumtypisierung der befragten Gemeinden .....	120
Abbildung 37:	Trend der Bevölkerungsentwicklung der befragten Gemeinden 2006-2012 .....	121
Abbildung 38:	Trend der Bevölkerungsentwicklung 2006 bis 2012 nach Einwohnergrößenklasse .....	123
Abbildung 39:	Trend der Bevölkerungsentwicklung 2006 bis 2012 nach siedlungsstruktureller Raumtypisierung .....	124
Abbildung 40:	Haushaltslage der befragten Gemeinden .....	124
Abbildung 41:	Haushaltslage der Kommunen nach Bevölkerungsentwicklung 2006 bis 2012 .....	125
Abbildung 42:	Rechtsform der mit der Erbringung der Wasserversorgung in den befragten Gemeinden betrauten Unternehmen .....	125
Abbildung 43:	Anzahl kommunaler Anteilseigner an den Wasserversorgungsunternehmen .....	126
Abbildung 44:	Anzahl kommunaler Anteilseigner nach Einwohnergrößenklasse .....	127
Abbildung 45:	Anzahl kommunaler Anteilseigner der Wasserversorgungsunternehmen nach Haushaltslage der Gemeinden .....	128
Abbildung 46:	Art und Umfang von Gesellschafterstrukturveränderungen der Wasserversorgungsunternehmen der befragten Kommunen 2006 bis 2012 .....	128

Abbildung 47:	Entgelte und Gebühren der Wasserversorgung in den befragten Gemeinden .....	130
Abbildung 48:	Entwicklungstrend der Wasserpreise der befragten Gemeinden (außen) und der Landkreise und kreisfreien Städte Brandenburgs (innen) 2006 bis 2012 .....	131
Abbildung 49:	Entgelte und Gebühren der Wasserversorgung in Abhängigkeit von der Gemeindegrößenklasse* .....	132
Abbildung 50:	Entgelte und Gebühren der Wasserversorgung nach Bevölkerungsentwicklung 2006 bis 2012 .....	135
Abbildung 51:	Entwicklungstrend der Entgelte und Gebühren der Wasserversorgung 2006 bis 2012 nach Bevölkerungsentwicklung 2006 bis 2012 .....	136
Abbildung 52:	Entwicklung der Wasserpreise 2006 bis 2012 in Bezug auf die Höhe des verbrauchsabhängigen Entgelts .....	137
Abbildung 53:	Entwicklung der Wasserpreise 2006 bis 2012 in Bezug auf die Höhe der jährlichen Grundgebühr für die Wasserversorgung .....	137
Abbildung 54:	Entwicklung der Wasserpreise 2006 bis 2012 in Bezug auf die Höhe der jährlichen Gesamtkosten der Wasserversorgung .....	138
Abbildung 55:	Entwicklungstrend der Wasserpreise 2006 bis 2012 nach Anzahl kommunaler Anteilseigner an den Wasserversorgungsunternehmen ....	140
Abbildung 56:	Interne Herausforderungen für die Erbringung der Wasserversorgung in den befragten Gemeinden .....	141
Abbildung 57:	Interne Herausforderungen für die Erbringung der Wasserversorgung nach dem Trend der Bevölkerungsentwicklung.....	142
Abbildung 58:	Interne Herausforderungen für die Erbringung der Wasserversorgung in Abhängigkeit von der Anzahl kommunaler Anteilseigner .....	143
Abbildung 59:	Interne Herausforderungen für die Erbringung der Wasserversorgung in Abhängigkeit von der kommunalen Haushaltslage .....	143
Abbildung 60:	Externe Herausforderungen der befragten Gemeinden.....	144
Abbildung 61:	Erfordernis der unternehmensstrategischen Neuausrichtung der Wasserversorgung aufgrund des demographischen Wandels.....	144

Abbildung 62:	Ziele der interkommunalen Zusammenarbeit bezogen auf die Sicherung der Daseinsvorsorge.....	146
Abbildung 63:	Ziele der interkommunalen Zusammenarbeit bezogen auf die Sicherung der Daseinsvorsorge nach Entwicklungstrend der Bevölkerung.....	146
Abbildung 64:	Wirtschaftliche und technisch-administrative Ziele interkommunaler Zusammenarbeit.....	147
Abbildung 65:	Wirtschaftliche Ziele interkommunaler Zusammenarbeit in Abhängigkeit von der kommunalen Haushaltslage.....	148
Abbildung 66:	Wirtschaftliche Ziele interkommunaler Zusammenarbeit in Abhängigkeit vom demographischen Entwicklungstrend.....	149
Abbildung 67:	Wirtschaftliche Ziele interkommunaler Zusammenarbeit in Abhängigkeit von der Anzahl kommunaler Anteilseigner.....	151
Abbildung 68:	Wirtschaftliche Ziele interkommunaler Zusammenarbeit in Abhängigkeit von der Organisationsform des Wasserversorgers.....	152
Abbildung 69:	Administrative Ziele interkommunaler Zusammenarbeit in Abhängigkeit von der kommunalen Haushaltslage.....	153
Abbildung 70:	Administrative Ziele interkommunaler Zusammenarbeit in Abhängigkeit vom Trend der Bevölkerungsentwicklung.....	153
Abbildung 71:	Administrative Ziele interkommunaler Zusammenarbeit in Abhängigkeit von der Anzahl kommunaler Anteilseigner.....	154
Abbildung 72:	Formen bestehender interkommunaler Kooperationen.....	155
Abbildung 73:	Nutzung (links) und Anzahl (rechts) von interkommunalen Kooperationen.....	156
Abbildung 74:	Anzahl von Kooperationen nach Gemeindegrößenklasse.....	156
Abbildung 75:	Kooperationsrichtung der interkommunalen Zusammenarbeit.....	157
Abbildung 76:	Allgemeine Einschätzung der Aufgabenerbringung im Rahmen der interkommunalen Kooperation.....	157
Abbildung 77:	Unternehmensbereiche interkommunaler Zusammenarbeit der Wasserversorger.....	158
Abbildung 78:	Zukünftige IKZ nach Gemeindegrößenklasse.....	159
Abbildung 79:	Zukünftige IKZ nach dem Trend der Bevölkerungsentwicklung.....	159

Abbildung 80:	Schwerpunkte einer möglichen interkommunalen Kooperation.....	160
Abbildung 81:	Schwerpunkte einer möglichen interkommunalen Kooperation nach Gemeindegrößenklasse .....	160
Abbildung 82:	Schwerpunkte einer möglichen interkommunalen Kooperation nach dem Trend der Bevölkerungsentwicklung .....	161
Abbildung 83:	Schwerpunkte einer möglichen interkommunalen Kooperation in Abhängigkeit von der kommunalen Haushaltslage .....	162
Abbildung 84:	Erwartungen an eine mögliche interkommunale Kooperation nach Gemeindegrößenklasse .....	163
Abbildung 85:	Erwartungen an eine mögliche interkommunale Kooperation nach dem Trend der Bevölkerungsentwicklung .....	163
Abbildung 86:	Gründe für eine zukünftige IKZ .....	164
Abbildung 87:	Entscheidung für eine weitere zukünftige Zusammenarbeit in Abhängigkeit von möglichen Zielen interkommunaler Kooperationen.....	164
Abbildung 88:	Restriktionen für interkommunale Kooperationen .....	165

## II. Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Aufgabenträger der öffentlichen Wasserversorgung in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland.....	36
Tabelle 2:	Rechtsnormen und öffentlich-rechtliche Kooperationsformen der Flächenländer zur kommunalen Zusammenarbeit.....	65
Tabelle 3:	Kommunalrechtliche Regelungen der Flächenländer zu Zweckverbänden.....	69
Tabelle 4:	Bevölkerungsentwicklung nach Bundesländern 1991 bis 2015 .....	75
Tabelle 5:	Relative Bevölkerungsentwicklung nach Bundesländern im Zeitverlauf .....	76
Tabelle 6:	Siedlungsstrukturelle Kennzahlen der Gemeinden Brandenburgs nach Gemeindestrukturmerkmalen .....	99
Tabelle 7:	Entwicklung der Gesamtverschuldung, der Bürgschaften und der kreditähnlichen Rechtsgeschäfte der Kommunen des Landes Brandenburg (Datenstand jeweils zum 31.12.).....	102
Tabelle 8:	Anteil der Kassenkredite und der ausgelagerten Schulden an den gesamten Schulden der Kommunen in Brandenburg .....	103
Tabelle 9:	Schulden der Kommunen in Brandenburg nach Kommunaltyp zum 31.12.2014 .....	104
Tabelle 10:	Schulden der Gemeinden Brandenburgs differenziert nach Einwohnergrößenklasse zum 31.12.2012 .....	105
Tabelle 11:	Strukturelle Kennzahlen zu den Gemeindegrößenklassen .....	106
Tabelle 12:	Anschlussgrad und Wasserversorgungsunternehmen in den Landkreisen und kreisfreien Städten Brandenburgs .....	110
Tabelle 13:	Kritische Werte nach der Chi-Quadrat-Verteilung, die dem Hypothesentest zugrunde liegen.....	168



### III. Abkürzungsverzeichnis

a.F.	alte Fassung
Abs.	Absatz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AG	Aktiengesellschaft
AöR	Anstalt des öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
BauGB	Baugesetzbuch
BBR	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
BBSR	Bau- und Wohnungswesen sowie zur Stadt- und Regionalentwicklung
BDI	Bundesverband der Deutschen Industrie e.V.
BHO	Bundeshaushaltsordnung
bpb	Bundeszentrale für politische Bildung
BRD	Bundesrepublik Deutschland
bspw.	beispielweise
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
Co. KG	Compagnie Kommanditgesellschaft
d.h.	das heißt
Dipl.-Ling.	Diplom-Linguistin
Dipl.-Oec.	Diplom-Ökonomin
Dr.	Doktor
Drs.	Drucksache
e.V.	eingetragener Verein
eG	eingetragene Genossenschaft
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft

endg.	endgültig
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EW	Einwohner
f.	folgende
ff.	fortfolgende
FiFO	Finanzwissenschaftliche Forschungsinstitut
GbR	Gesellschaft bürgerlichen Rechts
gem.	gemäß
GenG	Genossenschaftsgesetz
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GKGBbg	Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit im Land Brandenburg
GKZ	Gemeindekennzahl
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GÖW	Verband in der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft e.V.
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HWG	Hessisches Wassergesetz
i. d. R.	in der Regel
i.e.S.	im engeren Sinn(e)
IW	Institut der deutschen Wirtschaft
Jh.	Jahrhundert
KG	Kommanditgesellschaft
KöR	Körperschaft des öffentlichen Rechts
KrW-/AbfG	Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)

Nr.	Nummer
o. J.	ohne Jahr[esangabe]
OHG	Offene Handelsgesellschaft
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
ÖRV	öffentlich-rechtliche Vereinbarung
PKW	Personenkraftwagen
Prof.	Professor
Rn.	Randnummer
ROG	Raumordnungsgesetz
S.	Seite
sog.	sogenannt
u. ä.	und ähnliche(s)
u. a.	unter anderem
v.a.	vor allem
vgl.	vergleiche
VKU	Verband kommunaler Unternehmen e.V.
VO	Verordnung
vs.	Versus
VwVG	Verwaltungsvollstreckungsgesetz
WHG	Wasserhaushaltsgesetz
WVU	Wasserversorgungsunternehmen
z.B.	zum Beispiel
z.T.	zum Teil

# Untersuchungsgegenstand und Methodik

## 1. Einführung und Zielstellung der Arbeit

In den letzten Jahren haben sich die Rahmenbedingungen der (öffentlichen) Trinkwasserversorgung teilweise grundlegend verändert. Eine besondere Herausforderung ist dabei, dass diese Veränderungen verschiedene Bereiche umfassen. Dabei wirken die demographische Entwicklung und daraus resultierende Veränderungen, wie etwa die Anzahl der Haushalte und Wasserverbraucher, die Entwicklung der kommunalen Finanzlage und damit organisatorische und kalkulatorische Fragen oder der veränderte rechtliche Rahmen, wie bspw. das europäische Vergaberecht, bereits länger. Entsprechende Anpassungsmaßnahmen bzw. Handlungserfordernisse wurden entsprechend umfangreich diskutiert. Jedoch stellen v. a. klimatische Veränderungen, sowie Belastungen des Grundwassers infolge intensiver Landwirtschaft aktuelle Herausforderungen für die Trinkwasserversorgung dar.<sup>1</sup> Entwicklungen im Gesundheitswesen und der Pharmazie führen vor allem im Rahmen der Abwasseraufbereitung zu problematischen Entwicklungstendenzen hinsichtlich der Wasserqualität.<sup>2</sup> Diese stellen die Trinkwasserversorgung vor größere Probleme: Folgen des Klimawandels sind u. a. die zeitliche Verschiebung von Niederschlagsmengen und ein Anstieg der Jahresmitteltemperaturen, was sich bspw. auf den Grundwasserzustand und die Wasserverfügbarkeit auswirken kann.<sup>3</sup> Bereits gegenwärtig sind längere Trockenperioden mit bedrohlichen Folgen für die Landwirtschaft und das Wasserdarangebot erkennbar, wenngleich auch unter diesen Bedingungen zumindest für die nächsten Jahrzehnte in Deutschland nicht mit größeren Wasserversorgungsengpässen zu rechnen ist.<sup>4</sup> Infolge der unregelmäßigen Verteilung dieser Wetterextreme kann es durchaus zu zeitlich regionalen Versorgungsengpässen im Sinne einer Wasserknappheit kommen und Deutschland vor besondere Herausforderungen stellen.<sup>5</sup> Derzeit zunehmende Schwierigkeiten verursacht vor dem Hintergrund der Trinkwasseraufbereitung zudem der Zustand des Grundwassers infolge klimatischer Veränderungen, aber auch der Schadstoffeintrag aus intensiver Landwirtschaft. Wenngleich es vergleichsweise schwierig ist, die Auswirkungen des Klimawandels auf die Wasserqualität zu beurteilen, so sind die Folgen für die (temporär) verfügbaren Wassermengen relativ sicher prognostizierbar.<sup>6</sup>

---

<sup>1</sup> Vgl. bspw. Karthe (2015), Bundeskartellamt (2016) oder Bender et al. (2017).

<sup>2</sup> Hier ist auf die Problematik des Eintrags chemischer Stoffe aus Medikamentenrückständen im Abwasser hinzuweisen, welche besonders bei der Abwasserbehandlung zunehmend zu technischen Schwierigkeiten führen und zu einem Eintrag entsprechender Stoffe in den Wasserkreislauf und damit auch in das Oberflächenwasser beitragen.

<sup>3</sup> Vgl. Bender et al. (2017), S. 39 f.

<sup>4</sup> Vgl. Karthe (2015), S. 264.

<sup>5</sup> Vgl. bspw. Bender et al. (2017), S. 41 ff.

<sup>6</sup> Vgl. Karthe (2015), S. 264.

Unabhängig der Zielstellung der vorliegenden Untersuchung spiegeln sich all diese Herausforderungen im Rahmen der Trinkwasserversorgung und damit verbundener erforderlicher Maßnahmen der Aufbereitung und Verteilung letztlich in den Entgelten wider. Grundsätzlich soll das zu verwendende Wasservorkommen bereits weitestgehend den definierten Anforderungen an die Trinkwasserqualität entsprechen und i. d. R. nur durch mechanische Verfahren und biologische Prozesse aufbereitet werden.<sup>7</sup> Chemische Verfahren werden zwar ebenfalls eingesetzt, meist aber prophylaktisch bzw. zur Nachbehandlung bei der Aufbereitung durch Membrananlagen oder bei Oxidations-<sup>8</sup> und Entsäuerungsverfahren.<sup>9</sup> Je nach Verfahren können sich folglich die Kosten für die Trinkwasseraufbereitung deutlich unterscheiden. Besonders problematisch bzw. kostenintensiv können technisch-chemische Reinigungsverfahren zur Entfernung von Stickstoffverbindungen, insbesondere auch Nitrat, aus dem Grundwasser werden, wenn infolge von Grenzwertüberschreitungen andere Maßnahmen wie die Mischung von unbelastetem mit belastetem Rohwasser oder die Vertiefung bzw. Verlagerung von Trinkwasserbrunnen nicht mehr möglich sind. Hier sind entsprechende Aufbereitungsmaßnahmen teurer als präventive oder reaktive Maßnahmen. Mit steigender Nitratbelastung steigen die Kosten der technisch-chemischen Aufbereitung zudem deutlich.<sup>10</sup>

In Deutschland ist die Trinkwasserversorgung eine Pflichtaufgabe der Kommunen und fällt folglich unter den Bereich der öffentlichen Aufgabenerfüllung. Die öffentliche Leistungserstellung im Rahmen der Daseinsvorsorge hat dabei in Deutschland einen hohen Stellenwert und ist u. a. im Sozialstaatsprinzip verankert. Dabei umfasst diese eine Vielzahl von öffentlichen Leistungen, die oftmals im Rahmen kommunaler Pflichtaufgaben erbracht werden. Diese sollen zudem möglichst flächendeckend in einer definierten Qualität und Quantität erbracht werden, teilweise auch zu sozialpolitisch erwünschten Preisen. Vielfach ist dabei das Kostendeckungsgebot zu beachten, d. h. die Einnahmen aus der Leistungserbringung sollen deren Kosten nicht überschreiten. Die Finanzierung von öffentlichen Leistungen, die an technische Infrastrukturen gebunden sind, erfolgt dabei vielfach über Gebühren und Beiträge, welche auf die Nutzer umgelegt werden. Grundsätzlich hat jede Gemeinde diese Aufgaben zunächst für ihr Gemeindegebiet eigenständig zu erbringen. Ist dies aus bestimmten Gründen nicht möglich oder wirtschaftlich bzw. technisch nicht zweckmäßig, kann diese Aufgabe an Dritte delegiert oder in Kooperation erbracht werden. Folglich sind auch die mit der öffentlichen Trinkwasserversorgung verbundenen Infrastrukturen zunächst durch die Gemeinden bereitzustellen und diese Kosten durch sie zu tragen.

Die Erbringung und Gewährleistung von Leistungen der Daseinsvorsorge ist gegenwärtig mit wachsenden Herausforderungen verbunden. Besonders die demographische Entwicklung, aber auch die kommunale Finanzlage führen dazu, dass eine zielgerichtete Leistungserbringung erschwert wird oder in den gegenwärtigen Formen der Leistungserbringung kaum noch möglich

---

<sup>7</sup> Vgl. Rautenberg et al. (2014), S. 296.

<sup>8</sup> Beseitigung von Verfärbungen, Geruchs- und Geschmacksstoffen.

<sup>9</sup> Vgl. ebenda, S. 321 ff.

<sup>10</sup> Vgl. Umweltbundesamt (2017), S. 24 f.

erscheint. In diesem Kontext werden verschiedene Optionen diskutiert, wie die Gewährleistung dieses Angebots auch zukünftig sichergestellt werden kann. Neben technischen, auch auf der Digitalisierung beruhenden Anpassungen, geht es dabei auch um Fragen neuer Organisationsformen. Diese reichen dabei von der stärkeren Einbindung bürgerschaftlichen Engagements über verschiedene Formen der Kooperation bei der Leistungserstellung bis hin zur Einbindung Dritter in Form von Privatisierungen der Leistungserstellung. Mit diesen sind durchaus positive Effekte erreichbar. In zentralen Bereichen der öffentlichen Versorgung werden Kooperationen auch kritisch gesehen, insbesondere wenn in diese private Dritte mit wirtschaftlichen Zielstellungen eingebunden werden.

Dies trifft besonders auch auf die Trinkwasserversorgung zu. Grundsätzlich regeln dabei die Kommunen, wie die Trinkwasserversorgung organisiert werden soll.<sup>11</sup> Im Ergebnis hieraus zeigt sich, dass die Trinkwasserversorgung in Deutschland derzeit stark fragmentiert ist, die durch ca. 6.000 Unternehmen erfolgt.<sup>12</sup> Da die öffentliche Trinkwasserversorgung aus diversen Gründen von essenzieller Bedeutung ist, wird in ihr zugleich ein besonders schützenswertes Gut gesehen. Auch die Vereinten Nationen erkannten 2010 das Recht auf Zugang zu sauberem Wasser als ein Menschenrecht an. Daher verwundert es nicht, dass insbesondere (Teil-) Privatisierungsbestrebungen in der Wasserversorgung als eine Form der kooperativen Leistungserbringung seitens der Bürger besonders kritisch diskutiert und vielfach abgelehnt werden. Wenn gleich bisher zumindest für Europa bzw. die Industriestaaten keine entsprechenden empirischen Untersuchungen und Belege bekannt sind, wird seitens der Kritiker angeführt, dass durch eine Privatisierung der Wasserversorgung einerseits infolge der Gewinnorientierung zu wenige Investitionen in die entsprechenden Infrastrukturen erfolgen. Andererseits wird erwartet, dass ökologische Standards und Grenzen missachtet werden, ferner, dass infolge von Preiserhöhungen insbesondere ärmere Bevölkerungsgruppen de facto von der Trinkwasserversorgung ausgeschlossen werden könnten.<sup>13</sup> Hingegen sehen Befürworter Entlastungsmöglichkeiten für den Staat und eine effizientere Leistungserbringung.<sup>14</sup>

Unabhängig dieser Diskussionen kann aber festgehalten werden, dass die Wasserversorgung besonders infolge der technisch-infrastrukturellen Anforderungen sowie gesundheitlich-hygienischer Vorgaben vergleichsweise hohe Fixkosten verursacht, welche mitunter durch eine oder mehrere Kommunen als Aufgabenträger auch unter den aktuellen finanziellen Rahmenbedin-

---

<sup>11</sup> Vgl. bspw. Zschille (2016), S. 455.

<sup>12</sup> Vgl. Umweltbundesamt (2015). Vgl. auch Starke et al. (2018).

<sup>13</sup> Als „Sonderfall“ kann dabei die Privatisierung und anschließende Rekommunalisierung der Trinkwasserversorgung in Potsdam gesehen werden. Im Rahmen der Privatisierung bzw. präziser der Beteiligung privater Dritter an dieser im Jahr 1998 kam es innerhalb weniger Jahre zu Preissteigerungen von 50 % und absehbaren weiteren Preiserhöhungen auf Basis einer enthaltenen Preisgleitklausel, weshalb bereits 2000 die Rekommunalisierung erfolgte, welche jedoch zu einer erheblichen Kreditaufnahme der Kommune und weiter gestiegenen Wasserpreisen geführt hat (vgl. Bauer 2018, S. 19 f.).

<sup>14</sup> So konnten bspw. in einer Studie von ZSCHILLE kaum Kostenvorteile bei der Trinkwasserversorgung durch Zusammenschlüsse von Unternehmen festgestellt werden (vgl. Zschille 2016); es existieren hier jedoch kaum belastbare Untersuchungen (vgl. Zschille 2014).

gungen nicht ohne (weitere) Kooperation mit Dritten gestemmt werden können. Auch sind infolge dieser Voraussetzungen nicht alle denkbaren Formen von Kooperationen möglich, insbesondere wenn es um eine Übertragung der Leistungserbringung an Dritte im Rahmen der Gewährleistungsverantwortung geht. Hier ergeben sich dann spezifische Anforderungen an den jeweiligen Kooperationspartner. Daher soll im Rahmen der vorliegenden Arbeit diskutiert werden, ob Kooperationen ein geeignetes Instrument darstellen können, um besonders den Aufgabenbereich der Trinkwasserversorgung (in der Daseinsvorsorge) in der erforderlichen Qualität und Quantität durch öffentliche Leistungserbringer sicherzustellen. Weiterhin ist zu prüfen, welche Formen der Zusammenarbeit dann möglich wären, um den eingangs benannten Anforderungen und Vorgaben zu entsprechen. Hierfür ist es zunächst erforderlich, sich mit der Theorie der öffentlichen Güter allgemein und der Thematik öffentliche Erbringung von Daseinsvorsorgeleistungen speziell auseinanderzusetzen. Es soll dargelegt werden, aus welchen Gründen eine öffentliche Aufgabenerfüllung angemessen erscheint und wie diese dann organisatorisch ausgestaltet werden kann. Hierzu zählt auch die öffentliche Leistungserbringung durch Kooperationen. Diese bilden den Schwerpunkt der vorliegenden Arbeit und werden ausführlich betrachtet. Dabei geht es nicht nur um Gründe und mögliche Organisationsformen, sondern auch um eine Bewertung der rechtlichen Voraussetzungen und Zulässigkeit von kommunalen Kooperationen.

Speziell für den Aufgabenbereich Trinkwasserversorgung wurde dabei eine Befragung von Kommunen, hier am Beispiel des Landes Brandenburg, durchgeführt. Das Ziel dieser Befragung lag darin festzustellen, ob die interkommunale Zusammenarbeit mit ihrer gegenwärtigen Ausgestaltung für die Gemeinden Brandenburgs eine lösungsorientierte Form der Erbringung von Daseinsvorsorgeleistungen darstellen kann. Dabei ist analysiert worden, ob die Gemeinden durch Vorteile aus den Synergieeffekten ihre Leistungs- und Handlungsfähigkeit verbessern können. Die zugrundeliegende Untersuchungsmethodik ist Gegenstand des folgenden Abschnitts.

## 2. Methodisches Vorgehen

Um die zugrundeliegenden Forschungsfragen zur Thematik interkommunale Kooperation bearbeiten und beantworten zu können, erfolgt ein zweigeteiltes methodisches Vorgehen. Grundlegend soll dabei eine deskriptive und eine empirische Analyse der Kooperationsthematik und hier insbesondere der öffentlichen Wasserversorgung, aus organisatorisch-institutioneller Perspektive erfolgen. Diese Vorgehensweise wurde daher gewählt, um zunächst den theoretischen Hintergrund, die aktuelle Fachdiskussion und den entsprechenden ordnungspolitischen Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit darzulegen und diesen an den zugrundeliegenden Forschungsfragen zu bewerten.

Die deskriptive Analyse erfolgt dabei im klassischen Sinne durch die Darlegung des theoretischen Hintergrunds bzw. der Fachdebatte auf Basis der Analyse und Bewertung einschlägiger Publikationen. Die Analyse des ordnungspolitischen Rahmens der kommunalen Kooperation und der Organisation der öffentlichen Trinkwasserversorgung erfolgt dabei durch die Auswertung der entsprechenden Rechtsnormen (v. a. Gesetzeswerke und Verordnungen). Dabei werden hier relevante Vorgaben der EU, des Bundes und des Landes Brandenburg beleuchtet. Ebenfalls zur deskriptiven Analyse zählt die Darlegung der Organisation der öffentlichen Wasserversorgung in Deutschland allgemein und in Brandenburg speziell sowie die Darstellung der strukturellen Ausgangsbedingungen für die Aufgabenerfüllung (Bevölkerungsstruktur, Siedlungsstruktur etc.), welche vor allem durch die Auswertung sekundärstatistischer Daten des Statistischen Bundesamts und des Amts für Statistik Berlin-Brandenburg erfolgte. Schließlich fällt hierunter ebenfalls die Analyse der sich hieraus ergebenden Kostenstrukturen der öffentlichen Wasserversorgung, ebenfalls basierend auf Sekundärdaten der öffentlichen Statistik.

Die empirische Analyse der dieser Arbeit zugrundeliegenden Forschungsfragen erfolgt auf Basis einer eigenen Datenerhebung durch Befragung der Gemeinden Brandenburgs sowie deren statistischer Analyse. Die Entwicklung des Fragebogens erfolgte dabei in Abstimmung mit dem Städte- und Gemeindebund Brandenburgs und dem Verband kommunaler Unternehmen. In Abschnitt 6.2 wird die Konzeption des Fragebogens dargelegt und soll hier daher nicht weiter thematisiert werden. Die Auswertung und Analyse dieser Daten erfolgt mittels der Software Microsoft Excel, wobei neben der Auswertung der einzelnen Fragen auch eine Auswertung von Verknüpfungen dieser Fragen erfolgt. Die Forschungsleitfragen werden dann mittels Hypothesen geprüft und beantwortet. Diese Hypothesen leiteten sich neben der Themenstellung allgemein auch aus den Ergebnissen der empirischen Datenerhebung und deren Auswertung ab. Der Hypothesentest erfolgt dabei mittels des  $X^2$ -Tests. Der Test wird in der Arbeit angewandt, um die Ergebnisse der Stichprobe auf die Grundgesamtheit abzubilden. Die Stichprobe gibt immer nur einen Teil der Grundgesamtheit (Gemeinden Brandenburgs) wieder. Der Test weist nach, ob die Zusammenhänge, die durch die Stichprobe sichtbar werden, auch in der Grundgesamtheit zutreffen. Das heißt, ob die Variablen, die im Fragebogen gefragt wurden, einen realen Zusammenhang aufweisen. Deshalb wird geprüft, ob eine tatsächliche Beziehung vorliegt, ansonsten besteht eine Unabhängigkeit der Variablen. Die Variable wäre somit nicht von der Ausprägung der anderen Variablen abhängig (Bsp. Hypothese 1: Die Entwicklung der Wasserpreise



in den letzten 5 Jahren ist unabhängig von einer rückläufigen Bevölkerungsentwicklung). Hierzu wird auf Abschnitt 6.1 verwiesen.

Abschließend erfolgt die Bewertung des Hypothesentests im Kontext der dieser Arbeit zugrundeliegenden Fragestellung. Insbesondere soll dort bewertet werden, in wie weit interkommunale Kooperationen von bestimmten Strukturmerkmalen abhängen bzw. was Einflussfaktoren für diese sind.

# Theoretische Analyse

## 3. Die Wasserversorgung als öffentliche Aufgabe

### 3.1. Öffentliche Leistungserstellung in Deutschland

Die Bereitstellung von bestimmten Leistungen durch den Staat hat in Deutschland eine lange Tradition. Dabei kann insbesondere die Leistungserbringung durch öffentliche Leistungsträger im Rahmen der Daseinsvorsorge als ein wesentlicher Begründungsansatz genannt werden.<sup>15</sup> Dieser Begriff geht auf ERNST FORSTHOFF zurück, welcher 1938 in seiner Schrift *Die Verwaltung als Leistungsträger* erstmals die sogenannte Daseinsfürsorge als staatliche Aufgabe bezeichnete. Dabei begründete er die Notwendigkeit einer staatlichen Bereitstellung bestimmter Leistungen wie folgt: „Mit der Zusammenbringung großer Bevölkerungsmassen auf engstem Raum in den Großstädten, wie sie die industrielle Emanzipation im 19. und 20. Jahrhundert mit sich brachte, ergaben sich für die individuelle Daseinsführung neue Bedingungen und Erfordernisse. [...] Die durch die Industrialisierung ausgelöste räumliche Verschichtung der Bevölkerung hat dazu geführt, dass sich der beherrschte Lebensraum des Einzelnen mehr und mehr verringerte [...], während die Technik den effektiven Lebensraum außerordentlich erweiterte. Mit dem beherrschten Lebensraum gingen dem Einzelnen die Sicherungen verloren, die seinem Dasein eine gewisse Eigenständigkeit verliehen. Nun war er auf Vorkehrungen angewiesen, die seiner sozialen Bedürftigkeit zur Hilfe kommen und die Daseinsführung ohne beherrschten Lebensraum erst möglich machen: Gas, Wasser, elektrische Energie, Abwasserableitung, Verkehrsmittel usw. Die soziale Bedürftigkeit ist also unabhängig vom Vermögen. [...] Dieser Bedürftigkeit zu Hilfe zu kommen, ist staatliche Aufgabe geworden, wobei Staat im weiteren, auch die Gemeinden umfassenden Sinne verstanden sein soll. Was in Erfüllung dieser Aufgabe geschieht, ist Daseinsfürsorge.“<sup>16</sup>

Folglich kann auf diesen Überlegungen basierend die aus der sozialen Verantwortung heraus abgeleitete leistungsgewährende Betätigung des Staates als ein wesentlicher Grund der öffentlichen Leistungserbringung angesehen werden, was letztlich auch das in Artikel 20 des Grundgesetzes verankerte Sozialstaatsprinzip widerspiegelt.<sup>17</sup> Auf die Daseinsvorsorge als Rahmen der öffentlichen Leistungserbringung wird dabei nochmals im nachfolgenden Abschnitt 3.1.1 ausführlicher eingegangen, in Abschnitt 3.1.2 wird kurz auf die Rechtfertigung der öffentlichen Leistungserstellung aus Perspektive der ökonomischen Theorie behandelt, Abschnitt 3.1.3 widmet sich der rechtlichen Beurteilung der öffentlichen Leistungserbringung und in Abschnitt

---

<sup>15</sup> Vgl. bspw. Konrad-Adenauer-Stiftung (2017).

<sup>16</sup> Forsthoff (1938) zitiert in Forsthoff (1971), S. 75 f.

<sup>17</sup> Vgl. Brehme (2010), S. 134 ff.

3.1.4 werden schließlich die öffentlichen Unternehmen als ein Instrument der öffentlichen Leistungserstellung betrachtet.

### **3.1.1. Definition und Rahmen öffentlicher Leistungserstellung**

#### *3.1.1.1. Theoretische Grundlage und Definition öffentlicher Leistungserstellung*

Gemäß Definition basieren öffentliche Leistungen auf der ökonomischen Theorie der öffentlichen Güter. Da in Abschnitt 3.1.2 detailliert auf die Rechtfertigung der öffentlichen Leistungserstellung eingegangen wird, soll hier nur kurz auf den wesentlichen Charakter dieser Güter eingegangen werden. Grundsätzlich wird zwischen öffentlichen und privaten Gütern unterschieden, welche sich durch die Hauptkriterien „Rivalität im Konsum“ und „Anwendung des Ausschlussprinzips“ abgrenzen lassen. Zudem gibt es sogenannte Mischgüter. Nach MUSGRAVE wird ein öffentliches Gut dann durch die Nichtanwendbarkeit des Ausschlussprinzips und einen nicht rivalisierenden Konsum charakterisiert.<sup>18</sup> Erstgenanntes bedeutet, dass die Nutzung eines öffentlichen Gutes nicht von der Zahlung eines Entgelts abhängig gemacht werden kann, da der Nutzungsausschluss z. B. aus technischen Gründen nicht durchsetzbar (spezifisches öffentliches Gut) oder dieser aus gesellschaftlichen bzw. politischen Gründen nicht erwünscht ist (meritorisches Gut). Zweitgenanntes meint, dass der dem Einzelnen aus der Nutzung des öffentlichen Gutes zufließende Nutzen unabhängig von der Anzahl der Nutzer ist.<sup>19</sup> Man spricht hierbei von Nichtausschließbarkeit und Nichtrivalität im Konsum. Schließlich kennzeichnet öffentliche Güter, dass „(...) die Entscheidung über die Erstellung öffentlicher Güter das Ergebnis eines kollektiven Willensbildungsprozesses (Kollektiventscheidung durch den Wahlmechanismus) [ist]. Die genannten Merkmale verhindern eine effiziente Allokation dieser Güter über den Marktmechanismus (Marktversagen).“<sup>20</sup>

Aus der Theorie der öffentlichen Güter bzw. deren Charakter heraus kann auch die öffentliche Leistungserstellung abgeleitet werden. Im Spezialfall der Meritorischen Güter bspw. tritt der Staat mit einer Leistungserbringung in den Markt ein, da seiner Meinung nach die private Nachfrage hinter dem gesellschaftlich gewünschten Ausmaß zurückbleibt.<sup>21</sup> Dabei muss zunächst festgehalten werden, dass für die damit verbundene Materie bezogen auf die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union verschiedene Begriffe mehr oder weniger synonym verwendet werden, bspw. öffentliche Versorgung, public utility, public services oder public interest. Im Rahmen der Römischen Verträge wird hierfür der Begriff „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“ verwendet.<sup>22</sup> Grundsätzlich ist diesen Begriffen jedoch gleich, dass diese definiert werden können als „(...) eine wirtschaftliche Tätigkeit im Interesse der Allgemeinheit, die von den staatlichen Hoheitsträgern festgelegt, eingerichtet und überwacht wird

---

<sup>18</sup> Vgl. u.a. Musgrave et al., (1994).

<sup>19</sup> Ebenda.

<sup>20</sup> Springer Gabler Verlag o. J., Gablers Wirtschaftslexikon.

<sup>21</sup> Neubäumer / Hewel / Lenk (2017), S. 414.

<sup>22</sup> Vgl. Europäisches Parlament o. J., Working Papers, [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu).

und in unterschiedlichem Maße einer besonderen Rechtsordnung unterliegt und zwar unabhängig davon, ob ein öffentlicher oder privater Träger für die Erfüllung der Aufgabe zuständig ist.<sup>23</sup> Aus dieser Definition sowie dem zuvor dargestellten Charakter öffentlicher Güter können dann Grundsätze der öffentlichen Leistungserstellung abgeleitet werden, welche das EUROPÄISCHE PARLAMENT in drei Kategorien unterteilt:

- „1. Gleichbehandlung oder Universalität: Alle Nutzer müssen zu denselben Bedingungen Zugang zu der Leistung haben, d. h., es muss ein Universaldienst zu einheitlichen Preisen angeboten werden.
2. Kontinuität: der Dienst muss lückenlos und regelmäßig angeboten werden („Bereitstellungspflicht“).
3. Anpassung: Die Versorgungsleistung muss sich an die Bedarfsentwicklung anpassen und letztlich dann verschwinden, wenn dieser Bedarf nicht mehr existiert.“<sup>24</sup>

Zusammenfassend kann eine öffentliche Leistung demnach als eine über einen individuellen Nutzen hinausgehende, dem Gemeinwohl dienende, durch den Staat infolge einer Kollektiventscheidung erbrachte, oder initiierte Leistung definiert werden, welche allen Nutzern im gleichem Umfang und zu gleichen Konditionen kontinuierlich gewährt wird, solange ein gesellschaftspolitisch begründeter Bedarf für diese besteht.

Einen möglichen Rahmen dieser Leistungserstellung bietet die Daseinsvorsorge, auf welche im nachfolgenden Kapitel eingegangen wird.

### *3.1.1.2. Daseinsvorsorge als institutioneller Rahmen kommunaler Leistungserstellung*

Einleitend zu diesem Kapitel wurde bereits kurz auf den Ursprung des Daseinsvorsorgebegriffes eingegangen. Dabei weist dieser heute jedoch einen anderen Charakter auf als der ursprünglich von FORSTHOFF entwickelte, denn insbesondere marktlicher Wettbewerb spielt dort keine Rolle.<sup>25</sup> Aus heutiger Sicht ist jedoch der Wettbewerb zur Realisierung des Daseinsvorsorgeauftrages wichtig,<sup>26</sup> denn er dient auch der Kostenersparnis der öffentlichen Hand.<sup>27</sup> Da gesellschaftspolitische Zielstellungen, zu deren Umsetzung auch die Leistungserbringung im Rahmen der Daseinsvorsorge zählt, unterschiedliche und sich im Zeitverlauf ändernde Rahmenbedingungen zugrunde liegen, muss die Wahlmöglichkeit bestehen, inwiefern bzw. in welcher Art und Weise öffentliche Aufgaben realisiert werden, wozu auch der Wettbewerb beitragen kann. Unter dem ursprünglich von FORSTHOFF geprägten Begriff der Daseinsvorsorge in den 1930er und 1940er Jahren spielte Wettbewerb keine Rolle, sondern eine eher an der Versorgungsnotwendigkeit ausgerichteten Wirtschaftspolitik, die im Rahmen der Verstärkung der Bürger eine hinreichende Versorgung mit lebensnotwendigen Dienstleistungen, wie Stromversorgung, zum Gegenstand hat. Diese Perspektive aus Infrastrukturperspektive spielt heute eine

---

<sup>23</sup> Ebenda.

<sup>24</sup> Ebenda.

<sup>25</sup> Vgl. Hesse/Lenk/Rottmann (2009), S. 15.

<sup>26</sup> Vgl. dazu auch die Ausführungen in Abschnitt 3.1.3.

<sup>27</sup> Vgl. Ronellenfitch (2005), S. 202.

untergeordnete Rolle, da die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse eine vergleichbar adäquate Infrastrukturausstattung verlangt, die aus Kosteneffizienzgründen vielfach durch private Unternehmen nicht ausreichend erbracht werden kann. Hinzu kommt der Wandel vom produzierenden zum gewährleistenden Staat, der bspw. durch die EU-Liberalisierung seit Ende der 1990er Jahre vollzogen wurden. Hierbei spielt Wettbewerb eine deutlich größere Rolle als bei FORSTHOFF.<sup>28</sup>

Die EUROPÄISCHE UNION definiert die Daseinsvorsorge wie folgt: „Leistungen der Daseinsvorsorge (oder gemeinwohlorientierte Leistungen) sind marktbezogene oder nichtmarktbezogene Tätigkeiten, die im Interesse der Allgemeinheit erbracht und daher von den Behörden mit spezifischen Gemeinwohlverpflichtungen verknüpft werden.“<sup>29</sup> Die nichtmarktbezogenen Tätigkeiten umfassen dabei öffentliche Güter, welche nicht über den Markt bereitgestellt werden können oder sollen, jedoch für das Gemeinwohl bzw. das Staatswesen von hoher Relevanz bzw. unerlässlich sind. Beispielhaft wären hier Rettungswesen, Katastrophenschutz oder Polizei und Justiz. Marktbezogene Tätigkeiten der Daseinsvorsorge können hingegen den Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse zugeordnet werden. Diese bezeichnen „(...) marktbezogene Tätigkeiten, die im Interesse der Allgemeinheit erbracht und daher von den Mitgliedstaaten mit besonderen Gemeinwohlverpflichtungen verbunden werden.“<sup>30</sup> Daseinsvorsorge birgt dabei weder einen Begriff reiner Sozialstaatsrealisierung, noch besitzt dieser einen nicht-liberalen Charakter.<sup>31</sup> Daseinsvorsorge beinhaltet vielmehr Leistungen, die für die Verwirklichung der Grundrechte erforderlich sind.<sup>32</sup> Sie unterliegt öffentlich-rechtlichen Bindungen und beinhaltet die Gewährleistungsverantwortung des Staates. Dieser hat die Wahloption, entsprechende Leistung selbst zu erbringen oder durch Dritte erstellen zu lassen, er kann sie folglich in Eigenproduktion erzeugen oder mittels Wettbewerb generieren.

Demzufolge können unter Daseinsvorsorge kommunale Leistungen zusammengefasst werden, welche über den individuellen Nutzen eines Einwohners hinausgehen und der Sicherung der Lebensqualität aller Bürger sowie der gesellschaftlichen Entwicklung dienen. Im Rahmen der kommunalen Leistungserbringung stellt die Daseinsvorsorge die Verpflichtung der Kommunen dar, jene Infrastrukturgüter zu gewährleisten, welche für die örtliche Gemeinschaft derart wichtig sind, dass sie flächendeckend und zu für alle Nutzer vertretbaren, d. h., politisch festgesetzten Preisen anzubieten sind.<sup>33</sup> Zudem handelt es sich ferner um Güter, deren technische Produktionsbedingungen eine Monopolbildung des Anbieters begünstigen, wie es bei natürlichen

---

<sup>28</sup> Vgl. Püttner (2003), S. 1.

<sup>29</sup> Abl. EG Nr. C 281 vom 26.9.96, S. 3.

<sup>30</sup> Ebenda.

<sup>31</sup> Vgl. Ronellenfisch (2005), S. 201.

<sup>32</sup> Vgl. ebenda.

<sup>33</sup> Vgl. Hesse/Lenk/Rottmann (2009), S. 13.

Monopolen der Fall ist.<sup>34</sup> In der Regel handelt es sich hier im kommunalen Kontext um Netzinfrastrukturen, wie es auch auf die Wasserversorgung zutrifft. Die wesentlichen Bereiche einer so gefassten Daseinsvorsorge sind v. a. die kommunalen Aufgabenbereiche

- Abwasserentsorgung
- Abfallwirtschaft
- Wasser- und Energieversorgung
- Gesundheitswesen
- Öffentlicher Personennahverkehr
- Sparkassen
- Museen/Theater
- Soziale Einrichtungen.<sup>35</sup>

Im Grundlagenvertrag der Europäischen Union ist der Themenbereich der Daseinsvorsorge seit 1997 integriert, den ebenfalls zur Daseinsvorsorge zählenden Dienstleistungen von allgemeinem Interesse wird von der Europäischen Union eine bedeutende Rolle bei der Förderung des sozialen und territorialen Zusammenhalts zugeschrieben.<sup>36</sup> Dabei werden den einzelnen Mitgliedsstaaten hier Gestaltungskompetenzen zugestanden. In Grün- und Weißbüchern sowie Richtlinien wird das Recht der Mitgliedstaaten festgehalten, diese Dienstleistungen zu definieren sowie deren Qualität, Quantität, Methode und Preisbestimmung festzulegen.<sup>37</sup>

### **3.1.2. Rechtfertigung öffentlicher Leistungserstellung – Theorie des Marktversagens**

Eine öffentliche Leistungserstellung kann dann erforderlich sein, wenn bestimmte Güter und Leistungen von privaten Produzenten oder Anbieter aus Perspektive des Staates nicht oder in nur in unzureichendem Maße angeboten werden. Dabei wird jenes Marktversagen in der ökonomischen Theorie als Abweichung des realen Marktergebnisses von einem optimalen, modellhaften Ergebnis definiert. Demnach wird die optimale Allokation von Gütern und Ressourcen durch die Marktprozesse nicht oder nur ungenügend gewährleistet, womit ein wirtschaftspolitisch begründeter Markteingriff erfolgen kann. Hierfür sind verschiedene Ursachen denkbar. Beispielsweise können die tatsächlichen Marktgegebenheiten von den in einem Referenzmodell geforderten Bedingungen abweichen. Darüber hinaus können Güter und Leistungen eine mangelnde Marktfähigkeit aufweisen, d. h. nicht in einem politisch wünschenswerten Umfang oder einer entsprechenden Qualität angeboten werden (Meritorisierung). Weiterhin kann ein wettbewerbsbeschränkendes Verhalten von Marktteilnehmern einen Markteingriff rechtfertigen.

---

<sup>34</sup> Vgl. ebenda.

<sup>35</sup> Vgl. u. a. Otto (2002), S. 23.

<sup>36</sup> Art. 16 EGV (Amsterdamer Vertrag) bzw. seit 2010 Art. 14 AEUV (Vertrag von Lissabon).

<sup>37</sup> Vgl. Grünbuch der Kommission der Europäischen Gemeinschaften zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse (KOM (2003) 270 endg. vom 21. Mai 2003), Rn. 2 sowie Rn. 22 ff.

Schließlich kann eine weitere Ursache des Marktversagens im sogenannten Staatsversagen liegen, welches als Entstehung einer marktlichen Fehlallokation infolge staatliches Handelns oder Unterlassens definiert werden kann.<sup>38</sup>

Eine weitere Form des Marktversagens kann das Vorhandensein sogenannter natürlicher Monopole darstellen. Ein natürliches Monopol liegt dann vor, wenn ein einziger Anbieter den relevanten Markt zu geringeren Kosten bedienen kann als die übrigen bzw. mehrere andere Anbieter. Die Ursache hierfür ist in der Subadditivität der Kostenfunktionen begründet. Dies bedeutet, dass die Kosten eines Anbieters zur Produktion einer bestimmten Menge nicht gleich der Summe der Kosten von zwei oder mehreren Anbietern, die zusammen die gleiche Menge herstellen, entsprechen, sondern sie sind – ceteris paribus – geringer. Folglich addieren sich die Kosten nicht und es ist daher effizienter, den Gesamtmarkt durch diesen einen Anbieter versorgen zu lassen. Ein natürliches Monopol ist somit durch sinkende Durchschnittskosten<sup>39</sup> gekennzeichnet, was in der ökonomischen Theorie eine Form des Marktversagens darstellt. Bezogen auf natürliche Monopole sind daher Größenvorteile (economies of scale) von großer Bedeutung. Diese Größenvorteile sind in einem hohen Fixkostenanteil begründet und bewirken bei einer steigenden Produktionsmenge sinkende Stückkosten.<sup>40</sup> Folglich lässt sich das Pareto-Optimum nicht mehr erreichen. Eine Möglichkeit der staatlichen Intervention wäre hier ein Eingriff in den Preisbildungsprozess als Second-Best-Lösung. Die ideale Lösung ist hierbei die Bereitstellung der Leistung zu einem Preis, der den Grenzkosten entspricht.<sup>41</sup>

Weiterhin liegt Marktversagen vor, wenn verzerrte Präferenzen der Nachfrager dazu führen, dass bestimmte Güter nicht in dem Umfang angeboten werden, wie sich aus Perspektive des Staates gesellschaftspolitisch wünschenswert und erforderlich wären. Dabei spricht man von meritorischen Gütern. Hierbei handelt es sich um Güter, welche zwar durch die Privatwirtschaft erbracht werden könnten, aus Perspektive des Staates jedoch von so hoher Bedeutung für die Allgemeinheit sind, dass diese durch den Staat bereitgestellt werden.<sup>42</sup>

Schließlich kann aus der einem Gemeinwesen zugrundeliegenden Staatsideologie heraus Marktversagen festgestellt und damit ein Markteingriff in Form einer öffentlichen Leistungsbereitstellung begründet werden. Hier stehen sich das Modell des sogenannten „Nachtwächterstaates“ und jenes des sogenannten „Wohlfahrtsstaates“ (bzw. „Gewährleistungsstaat“) gegenüber. Abstrakt setzt der Staat im erstgenannten Modell lediglich den gesetzlichen Rahmen für die wirtschaftliche Betätigung, überlässt das Marktergebnis jedoch dem freien Markt, dem Ergebnis von Angebot und Nachfrage. Mögliche Fehlallokationen werden dabei nicht durch staatliche Eingriffe behoben, sondern ebenfalls den freien Marktmechanismen überlassen. Dementgegen steht das zweitgenannte Modell des „Wohlfahrts-“ bzw. „Gewährleistungsstaates“.

---

<sup>38</sup> Vgl. Rottmann (2011), S. 37.

<sup>39</sup> Sinkende Durchschnittskosten liegen dann vor, wenn Fixkosten vorhanden sind und die Grenzkosten nicht steigen, d. h. konstant bleiben oder sinken.

<sup>40</sup> In der ökonomischen Theorie spricht man dabei von der Fixkostendegression. Mit steigender Nachfrage sinken dabei die Durchschnittskosten der Produktion; die Durchschnittskosten liegen über den Grenzkosten.

<sup>41</sup> vgl. u.a. Rottmann (2011), S. 38.

<sup>42</sup> vgl. Fritsch/Wein/Ewers (2003), S. 364, Lenk/Sesselmeier (2011), S. 388 f.

Ebenfalls abstrakt ausgedrückt verfolgt der Staat dort vielfältige gesellschaftspolitische Ziele,<sup>43</sup> zu deren Verwirklichung er mitunter auch regulierend in den Markt eingreift, insbesondere auch durch die Bereitstellung öffentlicher Güter bzw. deren Bereitstellungsgewährleistung.

Insgesamt bleibt festzuhalten, dass aus ökonomischer Perspektive ein Markteingriff und damit auch die Bereitstellung bestimmter (öffentlicher) Güter durch den Staat nur dann begründbar ist, wenn dadurch ein besseres Marktergebnis erzielt wird als durch das Agieren der privaten Marktteilnehmer bzw. bestimmte Missstände durch den staatlichen Eingriff behoben werden.

### **3.1.3. Rechtlicher Rahmen der öffentlichen Leistungserstellung**

#### *3.1.3.1. Europarechtliche Vorgaben*

Wesentliche Zielstellungen der EU sind der Wohlstand ihrer Bürger sowie der wirtschaftliche und soziale Fortschritt der Mitgliedsstaaten. Aus ökonomischer Perspektive ist dabei die Schaffung eines gemeinsamen Binnenmarktes das wesentliche Ziel der EU. Bezogen auf die wirtschaftliche Betätigung des Staates ist folglich die Vereinbarkeit dieser mit dem Ziel einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb relevant. Somit berührt das Gemeinschaftsrecht die Erbringung von öffentlichen Leistungen, auch im Rahmen der Daseinsvorsorge. Dabei schließen sich Wettbewerb und Daseinsvorsorge gegenseitig nicht aus. So argumentiert bspw. SCHULZ-NIESWANDT, dass aus ökonomischer Perspektive die hinter dieser Binnenmarktidee stehende Logik eine Modifikation der Daseinsvorsorge bedingt, worauf der Grundsatz des Gewährleistungsstaates fußt.<sup>44</sup> Das bedeutet, dass Daseinsvorsorge nicht mehr mit dem Modell des „produzierenden Staates“, sondern als Sicherstellung der Produktion öffentlich relevanter Güter und Dienstleistungen durch den Markt erklärt werden kann. Wettbewerb kann folglich als wichtiges Element der Sicherung der Daseinsvorsorge gesehen werden, um eine öffentliche Leistungsbereitstellung in hinreichender Qualität und Quantität zu gewährleisten. Auch seitens der Institutionen der EU wird aus ökonomischer Perspektive argumentiert, dass der Wettbewerb eine Möglichkeit zur Durchsetzung von Effizienz und niedrigen Preisen bietet. Dies bedeutet jedoch zugleich, dass zunächst grundsätzlich mögliche, in den einzelnen Mitgliedsstaaten bestimmten Infrastrukturbereichen durch nationales Recht zugesicherte Monopolstellungen abgegeben werden müssten.<sup>45</sup> Insbesondere Art. 106 AEUV (ex Art. 86 EGV) ist hierfür von zentraler Bedeutung.

Bezogen auf den europarechtlichen Rahmen sieht die EU-Kommission ihre Aufgabe zunächst darin, die wirtschaftspolitischen Praktiken der Mitgliedstaaten auf ihre Binnenmarktfähigkeit

---

<sup>43</sup> In Deutschland kann in diesem Kontext die Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen in allen Teilräumen des Bundesgebietes als wesentliches Ziel genannt werden (Art. 72 GG), welches das Modell des Gewährleistungsstaates widerspiegelt und zur Begründung staatlicher Betätigungen auf dem Markt dient.

<sup>44</sup> Vgl. Schulz-Nieswandt (2005), S. 2.

<sup>45</sup> Vgl. Rottmann/Bretschneider (2007), S. 31.



hin zu überprüfen und, sofern ihr entsprechende Befugnisse übertragen wurden, auch zu steuern.<sup>46</sup> Den rechtlichen Rahmen bilden dabei insbesondere das europäische Wettbewerbs-, Beihilfe- und Vergaberecht. Hier ist zunächst zu differenzieren, dass das EU-Recht in Primär- und Sekundärrecht unterscheidet. Das primäre Gemeinschaftsrecht umfasst dabei die Europäischen Verträge und ist dem nationalen Recht vorangestellt, damit gilt es in den Mitgliedsstaaten unmittelbar. Das sekundäre Gemeinschaftsrecht umfasst das aus diesen Verträgen abgeleitete Recht und beinhaltet Verordnungen, Richtlinien, Entscheidungen und Beschlüsse sowie Empfehlungen und Stellungnahmen. Während die Verordnungen ebenfalls unmittelbar gelten und ohne Umwandlung in nationales Recht in den Mitgliedsstaaten rechtlich verbindlich sind, müssen Richtlinien erst in nationales Recht umgesetzt werden, um dort rechtliche Verbindlichkeit zu erlangen. Entscheidungen und Beschlüsse richten sich an bestimmte Empfänger und sind für diese ebenfalls rechtlich verbindlich, ohne dass es einer Überführung in nationales Recht bedarf. Empfehlungen und Stellungnahmen sind hingegen für die Mitgliedsstaaten rechtlich unverbindlich.

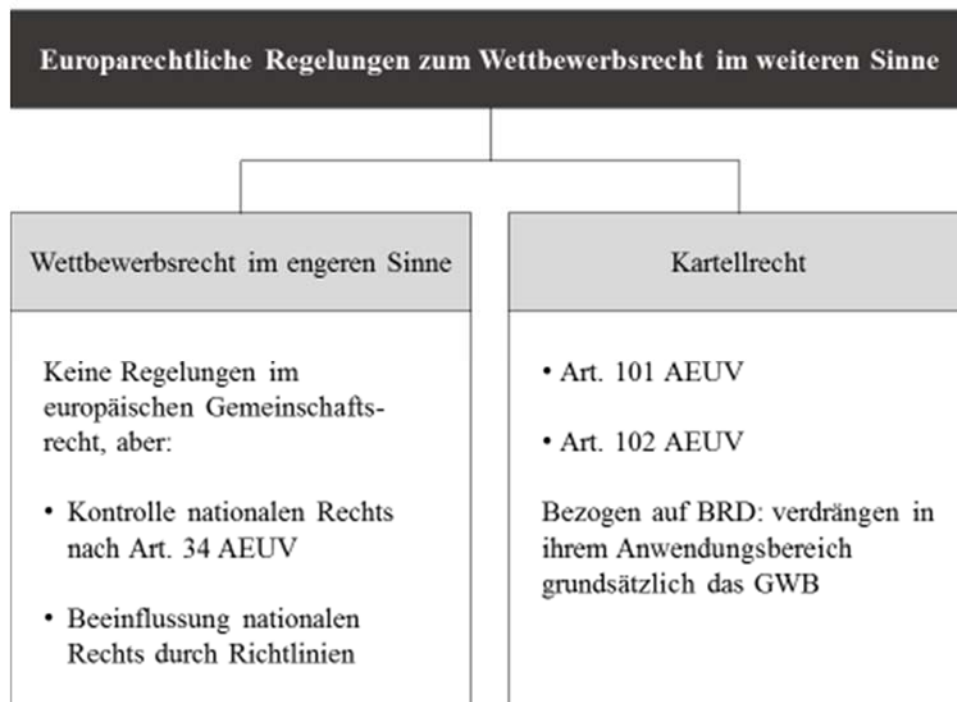
Wettbewerbliche Regelungen im weiteren Sinne sind dabei zunächst sowohl im Primärrecht als auch Sekundärrecht verankert. Diese umfassen dabei Normen zum Wettbewerbsrecht im engeren Sinne und Normen zum Kartellrecht. Wie aus Abbildung 1 ersichtlich wird, sind dabei jedoch nur kartellrechtliche Regelungen direkt verankert, wettbewerbsrechtliche Regelungen im engeren Sinne erfolgen im europäischen Gemeinschaftsrecht nicht direkt. Indirekt wirkt hier besonders Art. 34 AEUV. Dieser untersagt die mengenmäßige Einfuhrbeschränkung und alle Maßnahmen gleicher Wirkung zwischen den Mitgliedsstaaten der EU. Da solche Beschränkungen innerhalb der EU jedoch schon lange nicht mehr existieren, beschränkt sich das Gemeinschaftsrecht darauf, nationale Rechtsnormen diesbezüglich zu kontrollieren.<sup>47</sup> Dennoch besteht über das Sekundärrecht, insbesondere den Erlass von Richtlinien, die Möglichkeit, das nationale Recht entsprechend zu beeinflussen.

---

<sup>46</sup> Vgl. GÖW (2007), S. 2.

<sup>47</sup> Vgl. Heße (2011), S. 15 f. Zudem können dort weitere, vertiefende Beispiele entnommen werden (S. 11 ff.).

Abbildung 1: Wettbewerbliche Regelungen des europäischen Gemeinschaftsrechts



Eigene Darstellung nach Heße (2011), S. 16.

Hingegen kennt das europäische Gemeinschaftsrecht kartellrechtliche Regeln. Diese sind insbesondere Artikel 101 und 102 AEUV. Dabei verbietet Art. 101 Abs. 1 AEUV „(...) alle Vereinbarungen zwischen Unternehmen, [...], welche den Handel zwischen den Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen geeignet sind und eine Verhinderung, Einschränkung oder Verfälschung des Wettbewerbs innerhalb des Gemeinsamen Marktes bezwecken oder bewirken (...)“. Art. 102 AEUV verbietet „(...) die missbräuchliche Ausnutzung einer beherrschenden Stellung auf dem Binnenmarkt oder auf einem wesentlichen Teil desselben durch ein oder mehrere Unternehmen, soweit dies dazu führen kann, den Handel zwischen Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen.“

Da die benannten Artikel einerseits Vorrang vor dem nationalen Recht der EU-Mitgliedsstaaten haben, andererseits jedoch nur dann greifen, wenn Maßnahmen geeignet sind, den Handel zwischen den Mitgliedsstaaten zu beeinträchtigen, bleibt zu klären, ob und in wie weit die öffentliche Leistungserstellung diesen Normen unterzuordnen ist. Wie bereits in Abschnitt 3.1.1 dargelegt wurde, erkennt die Europäische Union den zur Daseinsvorsorge gehörenden Aufgabenbereich der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse als wichtiges Instrument der Förderung des sozialen und territorialen Zusammenhalts an. In Art. 14 AEUV wird den Mitgliedsstaaten zudem das Recht eingeräumt, Rahmenbedingungen dafür zu schaffen, dass die Zielstellungen dieser Dienste erfüllt werden können. Dabei wird auch die Bedeutung entsprechender Unternehmen hervorgehoben: So besagt Art. 106 Abs. 2 AEUV, dass für mit solchen Diensten betraute Unternehmen die Vorschriften der Europäischen Verträge, und hier insbesondere die Wettbewerbsregeln, nur insoweit gelten, als dass „(...) die An-

wendung dieser Vorschriften nicht die Erfüllung der ihnen übertragenen besonderen Aufgabe rechtlich oder tatsächlich verhindert.“ Demzufolge kann in begründeten Ausnahmefällen von den entsprechenden Vorgaben des Gemeinschaftsrechts abgewichen werden.

### 3.1.3.2. *Bundes- und landesrechtlicher Rahmen der öffentlichen Leistungserstellung*

Für die Erstellung von öffentlichen Leistungen können bezogen auf die Bundesrepublik Deutschland bspw. Art. 20 GG<sup>48</sup> oder § 2 Abs. 1 ROG<sup>49</sup> aufgeführt werden. Dabei verankert Art. 20 GG die Garantie-Stellung des Staates, welche auch die Erbringung bestimmter Leistungen durch den Staat umfasst. Dabei ist hierzu noch festzulegen, ob öffentliche Leistungen durch den Staat bzw. dessen Institutionen selbst erbracht werden sollen oder ob sich hierfür (privater) Dritter bedient werden soll. Letzteres entspräche dem Gewährleistungsstaat: Der Staat trägt dafür Sorge, dass bestimmte Leistungen erbracht werden, bedient sich dafür jedoch ggf. auch Dritter. Schließlich kann hier noch Art. 28 Abs. 2 GG aufgeführt werden. Dort ist die kommunale Selbstverwaltungsgarantie hinterlegt, welche besagt, dass den Gemeinden das Recht zusteht, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Dies deckt zunächst ebenfalls die Leistungserbringung durch die Kommune, auch im Rahmen einer wirtschaftlichen Betätigung, folglich der Gründung kommunaler Unternehmen.

Das Kommunalrecht präzisiert den bundesrechtlichen Rahmen für die öffentliche Leistungserstellung dahingehend, welcher Instrumente sich die Kommunen für die Erbringung entsprechender Aufgaben bedienen können bzw. in wie weit hierfür eine wirtschaftliche Betätigung zulässig ist. Denn grundsätzlich soll eine öffentliche Leistungserbringung nur dann den Vorrang vor einer privaten haben, wenn dies aus gesellschafts- und sozialpolitischen Aspekten geboten erscheint (vgl. hierzu auch die einleitenden Ausführungen zu Abschnitt 3.1). Neben verschiedenen Formen der kommunalen Zusammenarbeit zur Aufgabenerbringung (vgl. dazu nachfolgend Abschnitt 4.4) können sich Kommunen auch öffentlicher Unternehmen als Instrument bedienen. Dies fällt jedoch zumindest bezogen auf privatrechtlich organisierte kommunale Unternehmen in den Bereich der wirtschaftlichen Betätigung von Kommunen und ist nur entsprechend der rechtlichen Regelungen der Gemeindeordnungen bzw. Kommunalverfassungen zulässig. Die Grundlage hierfür bildete die Deutsche Gemeindeordnung (DGO) von 1935. Die dort enthaltenen Zulassungsbeschränkungen für die wirtschaftliche Betätigung von Gemeinden haben Eingang in die entsprechenden Gemeindeordnungen der Länder als Nachfolgesetze der DGO gefunden. Unter dem Begriff „Schrankentrias“ wurde dort ein dreifacher Vorbehalt für die wirtschaftliche Betätigung verankert.<sup>50</sup> Demnach ist eine wirtschaftliche Betätigung von Kommunen nur zulässig, wenn diese

1. durch einen öffentlichen Zweck gerechtfertigt ist,
2. in einem angemessenen Verhältnis zur kommunalen Leistungsfähigkeit steht und

---

<sup>48</sup> Dieser Artikel verankert das Sozialstaatsprinzip.

<sup>49</sup> Postulat der Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen in allen Teilräumen Deutschlands.

<sup>50</sup> Vgl. bspw. BDI (2014), S. 12.

3. das Prinzip der Subsidiarität gegenüber einer privatwirtschaftlichen Leistungserbringung beachtet.

Neben diesen Vorbehalten lassen sich zwei weitere ableiten. Einerseits kann aus dem bereits benannten Art. 28 Abs. 2 GG (kommunale Selbstverwaltungsgarantie) zunächst auch eine örtliche Beschränkung der wirtschaftlichen Betätigung der Gemeinde lediglich auf ihr Gemeindegebiet abgeleitet werden (Prinzip der Örtlichkeit). Jedoch wird in den Gemeindeordnungen einiger Länder dieses Prinzip auf bestimmte Aufgaben begrenzt.<sup>51</sup> Andererseits gelten die Beschränkungen der wirtschaftlichen Betätigung nur für die Aufnahme einer wirtschaftlichen Betätigung, nicht aber für die Betätigung bestehender kommunaler Unternehmen. Hier haben einige Länder entsprechend reagiert und eine sogenannte „dauerhafte Betätigungskontrolle“, folglich eine permanente Prüfung der Zulässigkeit einer wirtschaftlichen Betätigung, eingeführt.<sup>52</sup>

Schließlich haben auch wettbewerbs- und kartellrechtliche Vorgaben einen Einfluss auf die wirtschaftliche Betätigung von Kommunen. Diese sind vor allem das „Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) vom 03. Juli 2004“ und das „Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkung (GWB) vom 15. Juli 2005“. Infolge der wirtschafts- und der gesellschaftspolitischen Funktion des Wettbewerbs kann diesem ein besonderes Schutzbedürfnis konstatiert werden.<sup>53</sup> „Mit Hilfe des Wettbewerbsrechts wird der aus den vorstehend erwähnten wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Gründen grundsätzlich erwünschte Wettbewerb in geregelte Bahnen gelenkt.“<sup>54</sup> Dabei soll das Wettbewerbsrecht einerseits das Verhalten der Marktteilnehmer mäßigen („Zügeln des Wettbewerbs durch das Recht“; Regelungsmaterie des UWG), andererseits den freien Wettbewerb als solches sichern („Förderung und Erhalt des Wettbewerbs durch das Recht“; Regelungsmaterie des GWB).<sup>55</sup> Auf die Regelungen der beiden benannten Rechtsnormen soll im Rahmen der vorliegenden Arbeit jedoch nicht weiter eingegangen werden.<sup>56</sup>

Bestimmte Aufgaben werden dabei der Daseinsvorsorge (vgl. nachfolgender Abschnitt 3.1.4) zugeordnet und damit in unterschiedlichen Rechtsnormen als öffentliche Aufgabe festgeschrieben. Dabei wird die angemessene Gewährleistung der Versorgung mit Infrastrukturen und Dienstleistungen der Daseinsvorsorge in allen Teilräumen der Bundesrepublik gemäß § 2 Abs. 3 Raumordnungsgesetz (ROG) als Grundsatz der deutschen Raumordnungspolitik verankert. Folglich kann für die dort benannten Bereiche im Rahmen der in Abschnitt 3.1.2 dargelegten Argumentation zur öffentlichen Leistungserbringung auch aus dieser Rechtsnorm eine öffentliche Leistungserbringung abgeleitet werden. Ferner werden in anderen Fachgesetzen bestimmte, konkrete Leistungen als Aufgabe der Daseinsvorsorge definiert. So ist gemäß § 1 Abs. 1 Regulierungsgesetz ein ausreichendes ÖPNV-Angebot als Aufgabe der Daseinsvorsorge

---

<sup>51</sup> Vgl. ebenda, S. 14.

<sup>52</sup> Vgl. ebenda.

<sup>53</sup> Vgl. Heße (2011), S. 5.

<sup>54</sup> Ebenda, S. 6.

<sup>55</sup> Vgl. ebenda, S. 6 f.

<sup>56</sup> Vgl. weiterführend bspw. Katz (2004).

benannt, zudem sind die Abfallwirtschaft (§§ 10 Abs. 1 und 13 KrW-/AbfG) und die Wasserversorgung (§ 50 Abs. 1 WHG) Aufgaben der Daseinsvorsorge.

Schließlich kann aus landesrechtlichen Vorgaben zur Zuständigkeit der Kommunen für bestimmte öffentliche Aufgaben zumindest die Gewährleistungsverantwortung abgeleitet werden. Sofern hier nicht Art und Weise der Erfüllung geregelt werden, kann dies auch durch eine Aufgabenerfüllung kommunaler Unternehmen erfolgen. Maßgeblich sind dabei die entsprechenden Festlegungen der Aufgabenart durch das Land.<sup>57</sup> Das Kommunalrecht unterscheidet dabei anhand zweier Prüfkriterien grundlegend drei Arten von Aufgaben. Dabei wird die Terminologie nicht einheitlich verwendet,<sup>58</sup> auch können gleiche Aufgaben in den Ländern einem anderen Aufgabentyp zugeordnet sein. Zunächst wird unterschieden, ob eine Kommune über die Wahrnehmung einer Aufgabenerfüllung und die Art der Durchführung frei entscheiden kann. Werden durch die Kommune Aufgaben aus Art. 28 Abs. 2 GG abgeleitet wahrgenommen, so spricht man von Aufgaben des eigenen Wirkungskreises oder freiwilligen kommunalen Aufgaben. Sofern eine Aufgabenerfüllung infolge von Gesetzen zu erbringen ist oder diese der Gemeinde per Gesetz übertragen wurde, hat sie keine Wahloption bezogen auf das „Ob“ der Aufgabenerfüllung. Dann spricht man von Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises, welche auch als kommunale Pflichtaufgaben ohne Weisung bezeichnet werden. Wenn zudem noch die Art und Weise („wie“) der Aufgabenerfüllung durch die übergeordnete Instanz vorgegeben ist, spricht man von Aufgaben auf Weisung bzw. Auftragsangelegenheiten. Insbesondere bei den freiwilligen kommunalen Aufgaben und den kommunalen Pflichtaufgaben ohne Weisung kann eine Aufgabenerfüllung auch durch die Erbringung einer öffentlich-rechtlich oder privatrechtlich organisierten Institution erfolgen, die Kommune würde dann die Aufgabenerbringung an diese delegieren oder übertragen (vgl. dazu genauer Abschnitt 4.4).

### **3.1.4. Öffentliche Unternehmen als Instrument der kommunalen Leistungserbringung**

#### *3.1.4.1. Begriffsbestimmung und Organisationsformen öffentlicher Unternehmen*

Es wurde bereits mehrfach erwähnt, dass öffentliche Leistungen und speziell solche der Daseinsvorsorge auch durch die öffentliche Hand und damit von den Kommunen erbracht werden können. Kommunen können hierfür im Rahmen ihrer wirtschaftlichen Betätigung kommunale Unternehmen als ein Instrument nutzen. Dies impliziert, dass sich ein entsprechendes Unternehmen im Eigentum der öffentlichen Hand von einem Unternehmen in privatem Eigentum unterscheiden muss. Daher soll einleitend der Begriff des öffentlichen Unternehmens geklärt werden.

---

<sup>57</sup> Insbesondere im Rahmen der Umstellung der kameralen auf die doppischen Buchungssysteme wurden in einigen Ländern sog. Kommunale Produktpläne aufgestellt, welche alle Aufgaben der Kommunen beinhalten und deren Rechtscharakter benennen. Beispielhaft sei hier auf den Kommunalen Produktplan für den Freistaat Sachsen aus dem Jahr 2009 verwiesen (verfügbar unter [http://www.kommunale-verwaltung.sachsen.de/download/Kommunale\\_Verwaltung/Kommunaler\\_Produktplan.pdf](http://www.kommunale-verwaltung.sachsen.de/download/Kommunale_Verwaltung/Kommunaler_Produktplan.pdf)).

<sup>58</sup> Zur Terminologie vgl. bspw. Stober (1996), Waechter (1997) oder Sundermann/Miltkau (1995).

## *Begriffsbestimmung*

Eine exakte, allgemeingültige Definition eines öffentlichen Unternehmens erscheint schwierig, da eine Vielzahl von Betätigungsfeldern und Organisationsformen für diese existieren. Ebenso sind verschiedene Zielstellungen bzw. Unternehmenszwecke möglich. Jedoch kann sich insbesondere mittels der Finanzstatistik und dem Gemeinschaftsrecht der Europäischen Union, insbesondere den wettbewerblichen Regeln, einer Definition genähert werden. Dort ist sowohl für statistische Zwecke, als auch die Anwendung wettbewerblicher Vorgaben eine Abgrenzung erforderlich.

Nach der Finanzstatistik sind öffentliche Unternehmen ein Teil des Öffentlichen Bereichs, welcher die sog. „Sonstigen öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen“ umfasst.<sup>59</sup> Dabei definiert das STATISTISCHE BUNDESAMT öffentliche Unternehmen als Einheiten, „(...) die meist infolge der Ausgliederungen von öffentlichen Aufgaben aus der Kernverwaltung entstanden sind und ihre Finanzwirtschaft in einem separaten Rechnungswesen außerhalb der Kernhaushalte führen. Daneben können öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen durch Neugründungen entstehen oder dadurch, dass die Kernhaushalte an bereits existierenden Unternehmen die Mehrheit der Kapital- oder Stimmrechte erwerben. Öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen sind dadurch gekennzeichnet, dass die Kernhaushalte mit mehr als 50% der Kapital- oder Stimmrechte – unmittelbar oder mittelbar – beteiligt sind. Charakteristisch für öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen ist, dass ihre Einnahmen und Ausgaben nicht im Kernhaushalt des Eigners enthalten sind. Sie verfügen über eine eigene Rechnungsführung (...).“<sup>60</sup> Wesentliche Merkmale eines öffentlichen Unternehmens sind daher die Kapital- oder Stimmrechtsmehrheit der öffentlichen Hand an diesen Unternehmen sowie die vom Kernhaushalt der jeweiligen Kommune getrennte Rechnungsführung.

Auch seitens der Europäischen Union wurde mehrmals versucht, den Begriff des Öffentlichen Unternehmens zu präzisieren. Eine erste Definition, welche die Grundlage für alle gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften für diese Unternehmen bildet, gab die EUROPÄISCHE KOMMISSION. Sie definierte in ihrer „Richtlinie 80/723 vom 25. Juni 1980 über die Transparenz der finanziellen Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und den öffentlichen Unternehmen“ ein Unternehmen als öffentlich, „(...) wenn die öffentliche Hand aufgrund Eigentums, finanzieller Beteiligung, Satzung oder sonstiger Bestimmungen, die die Tätigkeit des Unternehmens regeln, unmittelbar oder mittelbar einen beherrschenden Einfluss ausüben kann.“<sup>61</sup> Der RAT DER EUROPÄISCHEN UNION hat diese Definition in Art. 8 Abs. 1 VO (EG) Nr. 3603/93<sup>62</sup> nahezu

---

<sup>59</sup> Vgl. dazu das Schalenkonzept in der Finanz- und Personalstatistik des Statistischen Bundesamtes (Statistisches Bundesamt (2016), S. 13).

<sup>60</sup> Statistisches Bundesamt (2016), S. 15 f.

<sup>61</sup> Europäisches Parlament o. J., Working Papers, [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu).

<sup>62</sup> Verordnung (EG) Nr. 3603/93 des Rates vom 13. Dezember 1993 zur Festlegung der Begriffsbestimmungen für die Anwendung der in Artikel 104 und Artikel 104 b Absatz 1 des Vertrages vorgesehenen Verbote.

identisch übernommen und dort definiert, wann von einem beherrschenden Einfluss ausgegangen werden kann. Dieser liegt gemäß Art. 8 Abs. 1 VO (EG) Nr. 3603/93 vor, „(...)“, wenn der Staat oder andere Gebietskörperschaften unmittelbar oder mittelbar

- a) die Mehrheit des gezeichneten Kapitals des Unternehmens besitzen oder
- b) über die Mehrheit der mit den Anteilen am Unternehmen verbundenen Stimmrechte verfügen oder
- c) mehr als die Hälfte der Mitglieder des Verwaltungs-, Leitungs- oder Aufsichtsorgans des Unternehmens bestellen können.“

Aus diesen beiden Abgrenzungen kann abgeleitet werden, dass nicht das öffentliche Eigentum an einem Unternehmen, sondern der beherrschende Einfluss der öffentlichen Hand unabhängig der Eigentumsverhältnisse auf das Unternehmen das wesentliche Kriterium für die Abgrenzung eines öffentlichen Unternehmens ist. Dabei meint der beherrschende Einfluss, dass „(...) dieser Einfluß [...] die Befugnis zur Besetzung der leitenden Stellen im Unternehmen oder die Kontrolle über unternehmenswichtige Entscheidungen aufgrund von Sonderrechten der Vertreter der Staatsgewalt umfaßt.“<sup>63</sup>

Neben diesem entscheidenden Merkmal eines öffentlichen Unternehmens nennt das EUROPÄISCHE PARLAMENT weitere Merkmale, welche für ein öffentliches Unternehmen wesentlich sind. Demnach kann nur von einem öffentlichen Unternehmen gesprochen werden, wenn gegenüber dem öffentlichen Eigentümer bzw. dem staatlichen Hoheitsträger ein gewisser Grad an Eigenständigkeit vorhanden ist, ein wirtschaftlicher Zweck verfolgt wird und die Betriebsführung mit der eines privatwirtschaftlichen Unternehmens vergleichbar ist.<sup>64</sup>

Eine Sonderform öffentlicher Unternehmen stellen dabei die Kommunalen Unternehmen nach dem Kommunalrecht dar. Dabei existiert auch hier keine einheitliche Abgrenzung, da diese von der jeweiligen Gemeindeordnung des Landes abhängig ist. Zudem sind die Kommunalen Unternehmen weniger ein Unternehmen i. e. S., sondern stellen eine Form der kommunalen Zusammenarbeit im Rahmen der wirtschaftlichen Betätigung einer Kommune dar. Hierauf wird ausführlicher in Abschnitt 4.4.5 eingegangen. Kommunalen Unternehmen als einer eigenen Organisationsform öffentlicher Unternehmen ist jedoch gemein, dass diese aus der unmittelbaren Kommunalverwaltung ausgegliederte, verselbstständigte Verwaltungseinheiten darstellen, von gewisser organisatorischer Festigkeit und Dauer sind sowie der Erfüllung einzelner, bestimmter öffentlicher Aufgaben und Zwecke dienen.

Wie die bisherigen Ausführungen gezeigt haben, verfolgen öffentliche Unternehmen dabei andere Ziele als private Unternehmen. Dabei müssen sie immer einem öffentlichen Zweck dienen: „Entweder direkt [...] durch Erfüllung der von ihrem Träger vorgegebenen Aufgaben (z. B.

---

<sup>63</sup> Europäisches Parlament o. J., Working Papers, [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu).

<sup>64</sup> Vgl. ebenda.

Entwicklungshilfe, Sozialer Wohnungsbau) oder indirekt, als Instrument öffentlicher Mittelbeschaffung, durch ihr erfolgreiches Agieren im Markt und die Ablieferung der Überschüsse an den Träger.“<sup>65</sup>

### Organisationsform

Bei der Entscheidung über die Aufgabenwahrnehmung durch ein öffentliches (kommunales) Unternehmen hat die Gemeinde bezogen auf die zu wählende Organisationsform eine Vielzahl an gestalterischen Möglichkeiten. Dabei steht die Auswahl der zur Verfügung stehenden Rechts- und Organisationsformen grundsätzlich im Ermessen der Gemeinde. Allerdings sind bei der Organisationshoheit bestimmte Schranken der gesetzlichen Bestimmungen zu beachten. Diese sind vornehmlich die Kommunalverfassungen der Bundesländer (vgl. dazu Abschnitt 3.1.3.2). Dabei sind grundsätzlich zwei Formen denkbar: Organisationsformen des öffentlichen Rechts und jene des Privatrechts. Erstgenannte Formen können jedoch ausschließlich von öffentlichen Verwaltungen genutzt werden, zweitgenannte stehen hingegen jedermann, also Privatpersonen und öffentlichen Verwaltungen, zur Verfügung. Weiterhin ist eine Differenzierung nach der Rechtsfähigkeit möglich. Dabei wird diese mit dem Begriff der „juristischen Person“ umschrieben und bedeutet die Fähigkeit, Träger von Rechten und Pflichten zu sein. Bezogen auf die Gemeinde bedeutet dies zugleich der Grad der Steuerung und Kontrolle durch kommunale Gremien (Rat und Verwaltung). Abbildung 2 gibt einen Überblick zu diesen möglichen Organisationsformen.

Abbildung 2: Organisations- und Rechtsformen öffentlicher Unternehmen

Organisationsform Grad der Selbst- ständigkeit	Kommunale Unternehmen	
	öffentlich-rechtliche Organisationsform	privatrechtliche Organisationsform
nicht rechtsfähig	Eigenbetrieb	BGB-Gesellschaft (GbR), OHG, KG, nichtrechtsfähiger Verein
rechtsfähig	Anstalt, Stiftung	Verein, Stiftung, Genossenschaft, GmbH, AG
interkomm. Zusammenarbeit	Zweckverband	Gemeinschaftsunternehmen (AG, GmbH)

Eigene Darstellung, nach Cronauge/Westermann 2004, S. 72.

<sup>65</sup> Lange (2013).



Dabei muss juristisch zwischen öffentlichen Unternehmen unterschieden werden, welche überwiegend dem besonderen Recht (öffentliches Recht oder Sondergesetzgebung) unterliegen und jenen, für die überwiegend das allgemeine Recht zur Anwendung kommt.<sup>66</sup> Unabhängig ihrer Organisationsform (AöR, KöR, Zweckverband, Eigenbetrieb etc.) sind erstgenannten öffentlichen Unternehmen folgende Merkmale gemeinsam:

- sie sind vielfach zu 100 % in Besitz der öffentlichen Hand,
- sie sind an den Grundsatz der fachlichen Spezialisierung gebunden, d. h., sie dürfen nur für den eingerichteten Zweck tätig werden bzw. das vorgegebene Ziel verfolgen,
- sie sind nicht konkurs- bzw. insolvenzfähig (und damit auch nicht gewinnorientiert),
- sie unterstehen der Aufsicht einer staatlichen Behörde und
- die Mitarbeiter unterliegen häufig nicht dem Arbeitsrecht, sondern nehmen eine besondere Rechtsstellung ein.<sup>67</sup>

Die zweitgenannten öffentlichen Unternehmen sind jene, die privatrechtlich organisiert sind (GmbH, AG, KG, eG etc.). Sie unterliegen damit i.d.R. auch dem Handelsrecht, wengleich sie ebenfalls primär öffentlichen Zwecken dienen, jedoch auch andere Ziele verfolgen können.

Abschließend zur Darlegung der Organisationsformen sollen die üblichen Grundtypen kurz beschrieben werden. Die rechtlichen Vorgaben zur Ausgestaltung der öffentlich-rechtlich organisierten Unternehmen werden dabei im Rahmen der Kooperationsformen von Kommunen in Abschnitt 4.4 behandelt; hier sollen nur kurz die wesentlichen Merkmale beider Formen benannt werden.

Bezogen auf die Organisationsformen des öffentlichen Rechts sind als wesentliche Formen insbesondere der Eigenbetrieb, die Anstalt öffentlichen Rechts und der Zweckverband zu nennen. Der *Eigenbetrieb* ist dabei eine rechtlich nicht eigenständige, aber organisatorisch und finanzwirtschaftlich verselbständigte Einheit der Kernverwaltung der Kommune und wird in der Regel als Sondervermögen der Kommune geführt.<sup>68</sup> Es handelt sich dabei um ein wirtschaftliches Unternehmen der Kommune, das eine bestimmte, kommunale Aufgabe erledigt (bspw. Stadtentwässerung oder Bäderbetrieb). Zudem existieren noch sogenannte „eigenbetriebsähnliche Einrichtungen“, welche sich von den Eigenbetrieben dahingehend unterscheiden, dass diese keiner wirtschaftlichen Tätigkeit nachgehen (z. B. Sport oder Kultur), aber dennoch nach den Vorschriften eines Eigenbetriebes geführt werden.<sup>69</sup> Die *Anstalt öffentlichen Rechts* besitzt eine eigene Rechtspersönlichkeit. Auch ihr kann die Gemeinde ganz oder teilweise einzelne oder alle mit einem bestimmten Zweck zusammenhängende Aufgaben übertragen. Zudem kann ihr durch Satzung ein Anschluss- und Benutzungszwang eingeräumt werden, so dass sie dann im Rahmen der kommunalen Aufgabenübertragung selbst Trägerin von Aufgaben und Pflichten

---

<sup>66</sup> Vgl. Europäisches Parlament o. J., Working Papers, [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu).

<sup>67</sup> Vgl. ebenda, ergänzt um eignen Erläuterungen.

<sup>68</sup> Vgl. bspw. Katz (2004), S. 42 f.

<sup>69</sup> Vgl. Trapp/Bolay (2003), S. 13 f.

wird.<sup>70</sup> Der *Zweckverband* stellt für zahlreiche, insbesondere infrastrukturbezogene Aufgaben der Kommunen die gebräuchlichste Organisationsform dar, was auch darin begründet ist, dass diese Organisationsform nach dem Kommunalrecht für bestimmte Aufgaben vorgeschrieben ist, sofern die Kommune diese Aufgabe nicht eigenständig erbringen kann oder will (vgl. dazu auch Abschnitt 4.4.3). Der Zweckverband ist juristisch gesehen eine Körperschaft des öffentlichen Rechts, ist auf Dauer angelegt und dient der gemeinsamen Wahrnehmung bestimmter, einzelner kommunaler Aufgaben. Dabei ist neben dem freiwilligen auch ein zwangsweiser Zusammenschluss zu einem Zweckverband möglich. Dabei ist die Einrichtung eines Zweckverbands nicht nur auf die gemeinsame Aufgabenerledigung der Infrastrukturversorgung beschränkt, sondern ist für nahezu alle Angelegenheiten der örtlichen und überörtlichen Gemeinschaft anwendbar.<sup>71</sup> Eine Sonderform des Zweckverbands stellen dabei Wasser- oder Bodenverbände dar, die für die Aufgabenfelder der Abwasserbeseitigung und der Wasserversorgung genutzt werden können.

Bezogen auf die Organisationsformen des Privatrechts muss zunächst einschränkend erwähnt werden, dass nach den Gemeindeordnungen der Länder die Haftung kommunaler Unternehmen auf einen bestimmten Betrag beschränkt sein muss. Demnach scheiden alle privatrechtlichen Organisationsformen aus, bei welchen keine Haftungsbeschränkung existiert. Dies sind die sogenannten *Personengesellschaften*, welche über keine eigene Rechtsfähigkeit verfügen (Gesellschaft bürgerlichem Rechts (GbR), Offene Handelsgesellschaft (OHG), Kommanditgesellschaft (KG)), und der nichtrechtsfähige Verein, welcher ein auf Dauer angelegter freiwilliger Zusammenschluss zur Erreichung eines gemeinsamen Zwecks darstellt und juristisch wie die GbR behandelt wird. Zudem hat die Kommune bei der Ausgliederung von kommunalen Aufgaben aus dem Kernhaushalt, die den Regelungen zur wirtschaftlichen Betätigung zuzuordnen sind, vorrangig Organisationsformen des Handelsrechts zu nutzen. Damit entfällt zumindest für entsprechende Aufgaben auch der *Rechtsfähige Verein* als Organisationsform. Auch die *Rechtsfähige Stiftung* ist kaum für die kommunale Aufgabenerbringung als Organisationsform geeignet, da hier einerseits der Stiftungszweck ein zentrales Element darstellt und andererseits kommunales Vermögen für eine Aufgabenerfüllung nur dann in eine Stiftung eingebracht werden darf, wenn die Aufgabenerfüllung bzw. der mit der Stiftung verfolgte Zweck auf eine andere Weise nicht erreicht werden kann.<sup>72</sup> Somit verbleiben hier nur die Organisationsformen der Kapitalgesellschaften, demnach die Genossenschaft (eG), Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) und Aktiengesellschaft (AG) sowie Mischformen aus diesen, auch mit Personengesellschaften (bspw. GmbH & Co.KG). Von diesen ist die *Genossenschaft* für die Wahrnehmung kommunaler Aufgaben kaum verbreitet, jedoch ist sie vor allem in den neuen Ländern bezogen auf kommunale Wohnungsunternehmen noch von Bedeutung. Dabei verfolgt die Genossenschaft keinen eigenwirtschaftlichen Zweck, sondern hat die Förderung ihrer Mitglieder zum Ziel. Daher ist sie nur für wenige kommunale Aufgaben geeignet. Die mit Abstand am häufigsten genutzte Organisationsform für öffentliche Unternehmen stellt die *Gesellschaft mit*

---

<sup>70</sup> Vgl. Katz (2004), S. 45.

<sup>71</sup> Vgl. ebenda, S. 46.

<sup>72</sup> Vgl. ebenda, S. 47.

*beschränkter Haftung (GmbH)* dar. Im kommunalen Aufgabenbereich ist die GmbH dabei sowohl für wirtschaftliche Unternehmen als auch nichtwirtschaftliche Einrichtungen nutzbar. Für Letztgenannte meist in Form der sogenannten gemeinnützigen GmbH<sup>73</sup>. Neben dem relativ geringen Haftungskapital (mindestens 25.000 Euro) ist hier der Vorteil, dass die Ausgestaltung des Gesellschaftsvertrages der Kommune als Gesellschafter einen breiten Spielraum belässt, auf die Gesellschaft Einfluss zu nehmen. *Die Aktiengesellschaft* schließlich ist eher für öffentliche Unternehmen geeignet, welche zur Erfüllung ihrer Zwecke einen erheblichen Kapitalbedarf benötigen. Daher ist diese Form v. a. in größeren Städten und besonders im Bereich Energieversorgung verbreitet. Diese Unternehmenstypen werden in Abschnitt 4.5 detaillierter dargestellt.

#### 3.1.4.2. Zielstellungen öffentlicher Unternehmen

Aus den vorausgegangenen Ausführungen ging hervor, dass die öffentliche Wirtschaft als einen Aspekt die Erstellung von Gütern und Dienstleistungen im Rahmen der Daseinsvorsorge zum Gegenstand hat. In Verbindung mit den hinter der Daseinsvorsorge stehenden Zielen geht es folglich primär um die Erfüllung politisch definierter, öffentlicher Aufgaben („Sachziele“) und nur nachrangig um wirtschaftliche Effizienzaspekte („Formalziele“). Damit kann die „Bedarfswirtschaftlichkeit“ als ein wesentliches Unterscheidungskriterium zu „erwerbswirtschaftlich“ handelnden Unternehmen genannt werden. Nachfolgend soll daher kurz auf die Sachzielorientierung als wesentliches Ziel öffentlicher Unternehmen sowie den dahinterstehenden Effizienzbegriff eingegangen werden.

#### *Sachzielorientierung öffentlicher Unternehmen*

Infolge des in Art. 20 GG verankerten Sozialstaatsprinzips kann festgestellt werden, dass das daraus resultierende staatliche Handeln keinesfalls nur auf das Setzen der ordnungs- und wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen beschränkt ist. Dieses am öffentlichen Interesse bzw. Gemeinwohl orientierte Handeln wird auch als die Verfolgung von Sachzielen beschrieben, im Rahmen dessen der Staat auch als Anbieter auf dem Markt agiert.<sup>74</sup> In den bisherigen Ausführungen wurde zudem bereits erwähnt, dass öffentliche Unternehmen daher als ein Instrument der Erstellung von Leistungen der Daseinsvorsorge dienen und folglich auch andere Ziele verfolgen müssen, als privatwirtschaftliche Unternehmen. Zudem kennzeichnet die öffentlichen Unternehmen der beherrschende Einfluss der öffentlichen Hand, wie ebenfalls bereits ausgeführt wurde. Wird nun noch berücksichtigt, dass im Rahmen des Modells des „Gewährleistungsstaates“ der Staat entsprechende Leistungen nicht selbst erbringen muss, sondern sich hierzu auch Dritter – und damit auch durch die eigene wirtschaftliche Betätigung mittels öf-

---

<sup>73</sup> Im Unterschied zur GmbH verfolgt die gemeinnützige GmbH keine eigenen Gewinnabsichten, die Erträge aus dieser müssen für gemeinnützige Zwecke verwendet werden und dürfen grundsätzlich nicht an die Gesellschafter ausgeschüttet werden, es sei denn, diese wären ebenfalls gemeinnützig.

<sup>74</sup> Vgl. bspw. Eickhof (2000), S. 1.

fentlicher Unternehmen – bedienen kann, so ist als wesentliches Sachziel das öffentliche Interesse an einem bestimmten Angebot zu benennen möglich.<sup>75</sup> Denn eine wirtschaftliche Betätigung von Gebietskörperschaften ist unter anderem nur dann zulässig, wenn ein wichtiges Interesse der Allgemeinheit vorliegt und der dahinterstehende Zweck sich nicht besser und wirtschaftlicher auf eine andere Weise erreichen lässt (Theorie des Marktversagens, vgl. dazu Abschnitt 3.1.2).

#### *„Gewinnerzielungsabsicht“ als Formalziel*

Sofern sich die öffentliche Hand dazu entscheidet, über privatwirtschaftlich organisierte öffentliche Unternehmen selbst auf dem Markt zu agieren, kann angenommen werden, dass infolge der damit auch verbundenen kaufmännischen Tätigkeit dieser Unternehmen formal auch betriebswirtschaftliche Ziele verfolgt werden.<sup>76</sup> In diesem Kontext wird von Formalzielen gesprochen. Dabei ist davon auszugehen, dass das wesentliche Formalziel eine bestimmte Gewinnerzielung darstellt. Denn unabhängig von der Diskussion, wie Gewinne bei öffentlichen Unternehmen zu definieren sind, fordern auch die Gemeindeordnungen der Länder bei einer wirtschaftlichen Betätigung der Gemeinden bestimmte ökonomische Ziele. So sollen nach den Wirtschaftlichkeitsgrundsätzen der meisten Gemeindeordnungen bzw. Kommunalverfassungen öffentliche Unternehmen, insbesondere jene in privater Rechtsform, auch einen Jahresüberschuss bzw. Ertrag für den Haushalt der Gemeinde liefern, sofern dadurch der öffentliche Zweck nicht beeinträchtigt wird und andere gesetzliche Vorschriften dem nicht entgegenstehen.<sup>77</sup>

Jedoch beinhaltet die sachzielbezogene Gemeinwohlorientierung, dass auch ein anderes Effizienzziel zugrunde liegen muss. Dabei kann festgehalten werden, dass die Kosteneffizienz als wesentliches Effizienzziel privater Leistungserstellung für öffentliche Unternehmen nur begrenzt angewandt werden kann. Es kommt hier eher darauf an, ob der Staat eine entsprechende Leistung selbst erstellt oder nur die Sicherstellung dieses Angebots gewährleistet. Bei erstgenannter Variante ist Effizienz dann maßgeblich als allokativer Effizienz zu verstehen. Wird jedoch zweitgenannte Variante (Gewinnerzielung) zur Leistungserstellung gewählt, dann gewinnt zusätzlich die Kosteneffizienz an Bedeutung. Daher soll nachfolgend kurz auf die allokativer Effizienz der öffentlichen Unternehmen eingegangen werden.

#### *Allokative Effizienzorientierung öffentlicher Unternehmen als wesentlicher Effizienzmaßstab*

Soll die Effizienz für öffentliche Unternehmen definiert werden, ist zunächst erneut darauf zu verweisen, dass die Erstellung eines öffentlichen Gutes einer anderen Bereitstellung bedarf als die über übliche Marktprozesse. Da hier vielfach wohlfahrtsökonomische Aspekte zum Tragen

---

<sup>75</sup> Vgl. Eibelshäuser (2007), S. 665.

<sup>76</sup> Vgl. ebenda, S. 666.

<sup>77</sup> § 102 Abs. 3 GemO BW, § 92 Abs. 4 BbgKVerf, § 121 Abs. 8 HGO, § 75 Abs. 1 KV M-V, § 149 Abs. 1 KomVG NI, § 109 Abs. 1 GO NRW, § 85 Abs. 3 GemO RP, § 116 KSVG SL, § 94a Abs. 4 SächsGO. Hingegen sehen die Gemeindeordnungen Schleswig-Holsteins und Thüringens hier nur das Kostendeckungsprinzip vor (vgl. § 107 GemO SL und § 75 Abs. 2 ThürKO).

kommen, ist Effizienz vorrangig als alloкатive Effizienz zu verstehen, mittels welcher die gesamtgesellschaftliche Wohlfahrt maximiert werden soll. Wird diesem Gedanken gefolgt, ist hier die Gemeinwirtschaft Ausgangspunkt der Effizienzbetrachtungen und es werden bewusst externe Effekte mit einbezogen. Daher scheint hier zusätzlich ein kurzer Exkurs zu den verschiedenen Effizienzkonzepten geboten.

Effizienzkonzepte und -kriterien sind sowohl in der Produktions- und Kostentheorie als auch der Wohlfahrtsökonomik bekannt. Die in der Privatisierungstheorie sowie der Regulierungstheorie angewandten Effizienzaspekte lassen sich dabei in Kosteneffizienz, Allokationseffizienz und Markteffizienz unterteilen.<sup>78</sup> Gegenstand der *Kosteneffizienz* (oder auch betriebliche Effizienz) ist dabei die einzelwirtschaftliche Perspektive, folglich die betriebliche Produktion. Kosteneffizienz liegt dann vor, wenn ein Unternehmen eine bestimmte Menge von Gütern bei gleichbleibenden Bedingungen zu den geringsten Kosten produziert.<sup>79</sup> Dabei werden Technologie, Faktorpreise und Qualität als konstant angesehen.<sup>80</sup> Kosteneffizienz bedingt neben technischer Effizienz (Produktionseffizienz) auch (Faktor-)Preiseffizienz,<sup>81</sup> die Produktionsfaktoren müssen dabei entsprechend ihrer Faktorpreisrelationen kombiniert werden.<sup>82</sup> *Allokationseffizienz* zielt hingegen auf die Maximierung der gesamtgesellschaftlichen Wohlfahrt. Für die Messung des gesellschaftlichen Wohls existiert keine einheitliche, interdisziplinäre Methodik, jedoch ist die Gemeinwohlabwägung seit langem juristische Praxis und hierfür muss „aus Sicht eines demokratischen Rechtsstaates [...] jedes Maß für das gesellschaftliche Wohl zwei Bedingungen genügen: Präferenzautonomie und Vertragsfreiheit.“<sup>83</sup> In der Ökonomie wird dabei als Maß für die gesellschaftliche Wohlfahrt das Konzept des Sozialen Überschusses verwendet, wobei der Soziale Überschuss die Summe aus Produzenten- und Konsumentenrente bezeichnet wird.<sup>84</sup> Dabei führt das Marktergebnis im theoretischen Modell der vollständigen Konkurrenz automatisch zu allokativer Effizienz, da Unternehmen effizient produzieren und Waren und Dienstleistungen auf dem Markt zu Grenzkostenpreisen<sup>85</sup> anbieten.<sup>86</sup> *Markteffizienz* beinhaltet sowohl Kosteneffizienz als auch alloкатive Effizienz.<sup>87</sup> Dabei wird ein Markt dann als effizient bezeichnet, wenn sich alle für die Preisbildung relevanten Informationen jederzeit in den Marktpreisen niederschlagen. Dies setzt dabei voraus, dass jederzeit alle Informationen in Echtzeit zur Verfügung stehen.

---

<sup>78</sup> Vgl. Mühlenkamp (2005), S. 5.

<sup>79</sup> Vgl. u. a. Dietrich/Struwe (2006), S. 1.

<sup>80</sup> Zur Kosteneffizienz öffentlicher Unternehmen vgl. u. a. Schimmelpfennig (1992), S. 108.

<sup>81</sup> Vgl. u. a. Puwein (2005), S. 176.

<sup>82</sup> Vgl. Mühlenkamp (2005), S. 6.

<sup>83</sup> Schmidtchen (2004), S. 6.

<sup>84</sup> Vgl. ebenda.

<sup>85</sup> Grenzkostenpreise gelten in der ökonomischen Theorie als wohlfahrtsoptimal und damit als First-Best-Lösung. Wenn alle Preise den Grenzkosten entsprechen, dann beinhalten diese Preise alle mit der Bereitstellung des Gutes verbundenen Kosten. Dabei führen Grenzkostenpreise zu einem maximalen sozialen Überschuss, der sich aus der Summierung von Konsumenten- und Produzentenrente ergibt.

<sup>86</sup> Vgl. Mühlenkamp (2005), S. 6.

<sup>87</sup> Vgl. u. a. Lenk/Rottmann (2007), S. 5.

Bezogen auf die öffentlichen Unternehmen sind diese als Instrument der staatlichen Leistungsbereitstellung zwar dem Postulat der Wohlfahrtsmaximierung und damit vorrangig dem allokativen Effizienzbegriff unterworfen, jedoch sollen sie wie bereits erwähnt wurde, auch bestimmte Formalziele im Sinne einer Gewinnabführung an die Kommunen abführen und damit auch eine gewisse Kosteneffizienz verfolgen. Demnach spielt auch die Kosteneffizienz eine gewisse Rolle und öffentliche Unternehmen müssen ebenfalls eine gewisse Markteffizienz verfolgen. Da jedoch bereits dargelegt wurde, dass öffentliche Unternehmen ein Instrument zur Beseitigung von Marktversagen darstellen, agieren sie in der Regel auf Märkten, auf welchen aus wohlfahrtsökonomischen Gründen Markteingriffe vorgenommen werden. Meist bedeutet dies, dass auf den entsprechenden Märkten aus wohlfahrtsökonomischer Perspektive eine aus einem bestimmten Verhalten der Marktteilnehmer hervorgerufene allokativen Ineffizienz vorherrscht, welche durch Wettbewerbsbeschränkungen behoben werden soll und „(...) durch produktionstechnische oder dynamische Effizienz im selben Markt überkompensiert werden muß.“<sup>88</sup> Dabei ist die Sicherstellung von Wettbewerb und die Behebung der allokativen Ineffizienz auf diesen Märkten eine wichtige Stellschraube, was ebenfalls eine gewisse Markteffizienz erfordert. Denn Wettbewerb fördert sowohl technische als auch organisatorische Prozesse und damit auch besagte dynamische Effizienz.

Dabei können hier bezogen auf die allokativen Effizienz als Zielstellung öffentlicher Unternehmen Probleme entstehen, wenn es sich um einen Markt bzw. eine Leistung handelt, welcher Monopolstrukturen fördert und auch entsprechende Unternehmen als (natürliches) Monopol auftreten, was wiederum aufgrund von Skaleneffekten zu einer Beseitigung des Wettbewerbs im Markt mit entsprechenden unerwünschten Effekten führen kann. Daher muss auch hier die Gewährung wettbewerblicher Strukturen ermöglicht werden. Grundsätzlich ist auch in monopolistisch geprägten Märkten Wettbewerb ansatzweise denkbar bzw. kann eingeführt werden. Dabei sind grundsätzlich zwei Formen denkbar, welche sich darin unterscheiden, ob ein *potenzieller* freier Markteintritt möglich ist oder nicht. Die erste Option zur Einführung bzw. Steigerung von Wettbewerb auf monopolistisch geprägten Märkten ist die Möglichkeit der *potenziellen* Konkurrenz auf einem Markt, die zweite der Ausschreibungswettbewerb um einen Markt.<sup>89</sup>

Die Erhöhung des Wettbewerbs *auf* einem Markt erfolgt dabei durch eine Drohung des Markteintritts *potenzieller* Konkurrenten, erfordert aber einen sogenannten „contestable market“ (bestreitbaren Markt).<sup>90</sup> Diese Märkte zwingen einen Monopolisten, sein Angebot zu marktresistenten Preisen<sup>91</sup> anzubieten.<sup>92</sup> Sofern dieser Markt jedoch durch Marktzutritts- oder Marktaustrittskosten gekennzeichnet ist, scheidet *potenzielle* Konkurrenz aus,<sup>93</sup> da durch den hohen Sunk-Cost-Anteil der Leistungserstellung auf einem solchen Markt unwiederbringliche

---

<sup>88</sup> Schmidtchen (2004), S. 6.

<sup>89</sup> Vgl. Mühlenkamp (2005), S. 15.

<sup>90</sup> Vgl. u. a. Cullis/Jones (1998), S. 11.

<sup>91</sup> Marktresistente Preise sind dabei dadurch gekennzeichnet, dass diese so niedrig liegen, dass der potenziellen Konkurrenz keine Gewinnperspektive geboten wird.

<sup>92</sup> Vgl. Jens (2009), S. 73 ff.

<sup>93</sup> Vgl. u. a. Porter (2000), S. 259.

Investitionen entstehen würden.<sup>94</sup> Sofern Wettbewerb auf dem Markt möglich ist, stellt sich aus ökonomischer Perspektive die Frage, inwiefern hier öffentliche Unternehmen in Konkurrenz zu privaten Unternehmen treten sollten.<sup>95</sup> Dies kann eine Option darstellen, wenn der Wettbewerb zwischen privaten Unternehmen nicht funktioniert bzw. wenn Wettbewerbs- oder kartellrechtliche Maßnahmen nur unzureichend wirken und öffentliche Unternehmen dann als Disziplinierungsinstrument gegenüber privaten Wettbewerbern dienen können.<sup>96</sup>

Die zweite benannte Option der Wettbewerb *um* den Markt, im Rahmen des EU-Wettbewerbsrechts auch als Ausschreibungswettbewerb bezeichnet, stellt eine Möglichkeit der Implementierung von Wettbewerb in monopolistisch geprägten Märkten dar. Dabei wird in einem Bieterwettbewerb um ein natürliches Monopol jener Anbieter ermittelt, der die ausgeschriebenen Leistungen zum geringsten Preis offeriert. Somit kann konstatiert werden, dass bei diesem Verfahren ein Markteintritt potenzieller Konkurrenten nicht permanent möglich ist, sondern nur nach Ablauf der des Ausschreibungszeitraumes, folglich nur periodisch in bestimmten Zeitabständen.<sup>97</sup>

Es bleibt festzuhalten, dass insbesondere der Ausschreibungswettbewerb geeignet scheint, um einerseits die wohlfahrtsökonomisch geforderte alloкатive Effizienz und andererseits die kommunalwirtschaftlich geforderte Kosteneffizienz öffentlicher Unternehmen zu ermöglichen.

## **3.2. Die öffentliche Wasserversorgung als Aufgabe der Daseinsvorsorge**

### **3.2.1. Struktur und Ordnungsrahmen der öffentlichen Wasserversorgung in Deutschland**

Im europäischen Vergleich ist die Wasserversorgung in Deutschland strukturell durch nur wenige große und eine Vielzahl kleiner Unternehmen gekennzeichnet und damit sehr heterogen aufgestellt. Mit Datenstand des Jahres 2013 waren in Deutschland etwa 6.000 öffentliche Wasserversorgungsunternehmen (WVU) tätig,<sup>98</sup> davon ca. 4.500 Unternehmen der Wassergewinnung und -abgabe.<sup>99</sup> Dabei variiert die Anzahl der WVU in den einzelnen Bundesländern sehr stark (vgl. Abbildung 3). Zunächst zeigt sich ein deutlicher Unterschied zwischen den ostdeutschen und westdeutschen Ländern, welcher vor allem auf die unterschiedliche Struktur der Wasserversorgung in den beiden deutschen Staaten vor 1989 zurückzuführen ist. „In den Jahren

---

<sup>94</sup> Vgl. u.a. Diekmann/Ziesing/Leprich (2006), S. 12.

<sup>95</sup> Vgl. Mühlenkamp (2005), S. 19.

<sup>96</sup> Vgl. Vickers/Yarrow (1991), Mühlenkamp (2005), S. 19.

<sup>97</sup> Vgl. Mühlenkamp (2005), S. 17.

<sup>98</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt (2015b), S. 22. Da die entsprechende Fachserie nur dreijährig erscheint, liegen gegenwärtig keine aktuelleren Daten vor.

<sup>99</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt (2015a), S. 51. Da die entsprechende Fachserie nur dreijährig erscheint, liegen gegenwärtig keine aktuelleren Daten vor.

1950 bis 1990 wurde die Wasserwirtschaft der DDR von einer dezentralen, kommunalen Struktur mit rund 2500 Vereinigungen, Zusammenschlüssen, Genossenschaften und GmbH in eine zentralgeleitete regionale Monopolstruktur mit 15 volkseigenen Betrieben der Wasserversorgung und Abwasserbehandlung (WAB) übergeführt.<sup>100</sup> Diese größeren Betriebsstrukturen blieben nach der Wiedervereinigung erhalten, auch infolge der durch zahlreiche kommunale Gebietsreformen flächenmäßig größeren Gemeinden in den ostdeutschen Bundesländern, aber auch der relativen Finanzschwäche dieser mit den Folgen für die kommunale Aufgabenerfüllung. Zudem gibt es insbesondere in den süddeutschen Ländern Bayern und Baden-Württembergs sehr viele kleine WVU.<sup>101</sup>

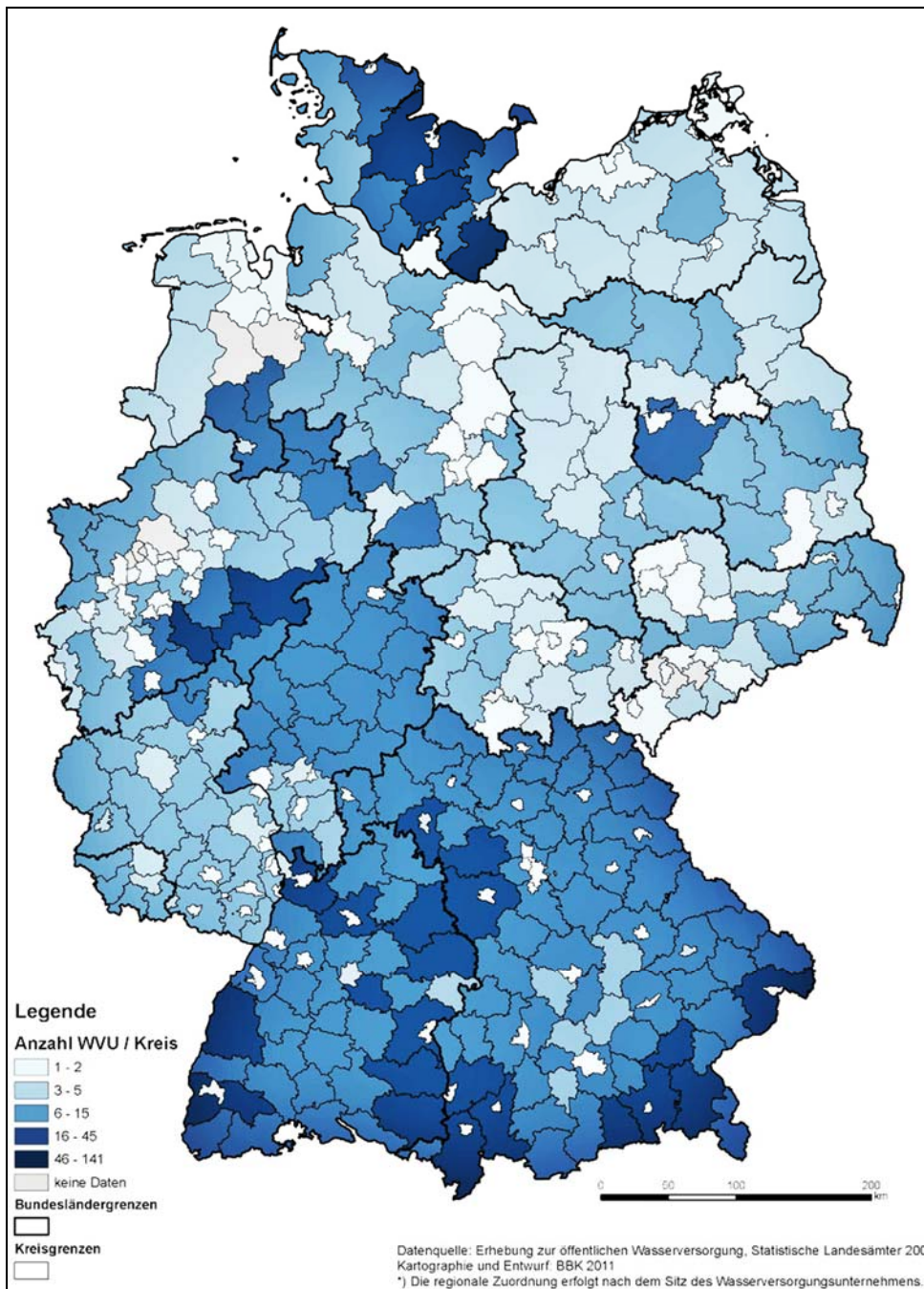
---

<sup>100</sup> Spelthahn (1993), zitiert in Wackerbauer (2003), S. 12.

<sup>101</sup> Vgl. Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (2017), Trinkwassernotversorgung des Bundes, [www.bbk.bund.de](http://www.bbk.bund.de).



Abbildung 3: Anzahl der Wasserversorgungsunternehmen je Kreis 2007



Quelle: Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe 2017, [http://www.bbk.bund.de/DE/TopThema/TT\\_2012/-Trinkwassernotversorgung\\_Bund.html](http://www.bbk.bund.de/DE/TopThema/TT_2012/-Trinkwassernotversorgung_Bund.html).

Wenngleich die Betriebsgrößen der WVU im europäischen Vergleich sehr klein sind, so haben sie den Vorteil, dass die Verantwortung für den Ressourcenschutz und die Ressourcennutzung

räumlich eng verbunden sind und damit eine bessere nachhaltige Wasserbewirtschaftung möglich ist. Nachteilig ist allerdings, dass kleinere Strukturen auch eine geringere Wirtschaftlichkeit und Effektivität der Unternehmen birgt.<sup>102</sup>

Der heutige Ordnungsrahmen der Wasserversorgung in Deutschland ist stark von den Entwicklungen der Industrialisierung des frühen 19. Jahrhunderts geprägt. Während in der vorindustriellen Zeit Wasser als natürlich gegebenes, scheinbar endlos verfügbares Gut angesehen wurde und die Nutzung bzw. Konfliktlösungen im nachbarschaftlichen Bereich angesiedelt waren, zeigte sich im Rahmen der Industrialisierung, dass Wasser eine knappe Ressource darstellt. Daher wurden in einigen souveränen deutschen Ländern erste gesetzliche Regelungen zur Ver- und Zuteilung dieser Ressource erlassen, mit denen erste staatliche Genehmigungs- oder Erlaubnisvorbehalte eingeführt wurden.<sup>103</sup> Das im Rahmen der Industrialisierung schnelle, unkontrollierte Wachstum der Städte führte dort zu unzureichenden hygienischen Verhältnissen und es kam zu Epidemien. Daher begannen die Städte, kommunale Einrichtungen der Müll- und Abwasserbeseitigung aufzubauen. Diese speziellen Einrichtungen erledigten im Rahmen der Daseinsvorsorge professionell Umweltschutzaufgaben und stellten kostengünstig hygienische Mindeststandards zur Verfügung.<sup>104</sup> Damit erfolgte in der Wasserversorgung die Verlagerung der Individualbetrachtung des Gutes Wasser hin zur öffentlichen Bewirtschaftung und die Wasserversorgung wurde eine Aufgabe der kommunalen Daseinsvorsorge. Erst im frühen 20. Jahrhundert, der Hochphase der Industrialisierung, kam es infolge der auch daraus resultierenden Verschmutzung der Gewässer zu einer an Umweltschutzziele ausgerichteten Wassergesetzgebung, die Bewirtschaftung der Gewässer wurde nun an den Erfordernissen des Gemeinwohls ausgerichtet.<sup>105</sup> Damit kann die Wasserversorgung als Bestandteil der Daseinsvorsorge gesehen werden.<sup>106</sup>

Aus dieser historischen Perspektive heraus ist die Wasserwirtschaft überwiegend auf der Ebene der Länder angesiedelt und alle Flächenländer zeigen eine entsprechende Struktur aus Vollzugsbehörden, denen in der Regel technische Fachbehörden zugeordnet sind. Dabei wird in den meisten Ländern die Zuständigkeit für den Gewässerschutz und die Gewässerbewirtschaftung auf mehrere Stufen verteilt: „In den größeren Flächenstaaten sind dies

- die oberste Wasserbehörde (in der Regel das Umweltministerium) mit der Zuständigkeit für strategische Entscheidungen,
- die obere, höhere oder mittlere Wasserbehörde, die in der Regel den Regierungspräsidien oder Bezirksregierungen zugeordnet und für die regionale Wasserwirtschaftsplanung zuständig ist, und

---

<sup>102</sup> Vgl. ebenda.

<sup>103</sup> Vgl. Wackerbauer (2003), S. 10.

<sup>104</sup> Vgl. Hücke (1998) zitiert in Wackerbauer (2003), S. 11.

<sup>105</sup> Vgl. Breuer (1997) zitiert in Wackerbauer (2003), S. 10 f.

<sup>106</sup> Vgl. bspw. auch Dierkes/Hamann (2009), S. 29.

- die untere Wasserbehörde (Städte, Stadt- und Landkreise sowie Wasserwirtschaftsämter) mit Überwachungs-, technischer Beratungs- und Vollzugsfunktion.<sup>107</sup>

Zudem wurde zur Harmonisierung des Wasserrechts der Länder die Länderarbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA) eingerichtet, in welcher die obersten Wasserbehörden organisiert sind.

Grundsätzlich ist der gesetzliche Ordnungsrahmen in Deutschland eine öffentlich-rechtliche Bewirtschaftungsordnung auf der Basis von Erlaubnis-, Genehmigungs- oder sonstigen Gestattungsvorbehalten, bei den entsprechenden Leitlinien zentral auf der Ebene des Bundes gefasst werden, der Vollzug jedoch auf Ebene der Länder erfolgt. Dieser Ordnungsrahmen ist dabei auch durch die Spezifika des Marktes der Wasserver- und Abwasserentsorgung und dessen besonderen Rahmenbedingungen geprägt. Da Wasser ein besonders schutzwürdiges Gut darstellt, sind verfassungsrechtliche Vorgaben zu beachten.<sup>108</sup> So kann aus dem bereits erwähnten Sozialstaatsprinzip auch eine sichere, qualitativ angemessene und flächendeckende Trinkwasserversorgung zu vertretbaren Preisen als Bestandteil des sozialen Existenzminimums abgeleitet werden.<sup>109</sup> Das Gut Wasser steht zudem in einer hohen Abhängigkeit zu den wichtigen Individualrechtsgütern Leben und Gesundheit (Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG), woraus sich bezogen auf das Gut Wasser qualifizierte Schutzpflichten im Sinne einer staatlichen Verantwortung für entsprechende Mindeststandards (Hygiene und Ökologie) ableiten lassen. Dies führte in Deutschland zu einer bewusst angelegten staatsmonopolistischen Struktur der Wassermärkte.<sup>110</sup> Dabei handelt es sich bei der Wasserversorgung in Deutschland insbesondere aufgrund der hohen Fixkosten und damit verbunden der Unrentabilität paralleler Versorgungsnetze um den klassischen Fall natürlicher Monopole. Das Leitungsnetz stellt bei der Trinkwasserversorgung ein natürliches Monopol dar, weniger die Produktion von Trinkwasser.<sup>111</sup> Hier ist jedoch zu beachten, dass Trinkwasser je nach regionalen bzw. lokalen Gegebenheiten und landesrechtlichen Regelungen in unterschiedlicher Qualität bereitgestellt wird und es sich daher um ein nicht-homogenes Gut handelt, auch weil es je nach Herkunft eine unterschiedliche physikalische, chemische und mikrobielle Beschaffenheit aufweist, welche bei einer Durchmischung zu Problemen mit der Qualitätssicherung führen kann.<sup>112</sup> Dies bedeutet, dass der Betreiber des Netzes Trinkwasser – nicht wie bei einem homogenen Gut – von verschiedenen konkurrierenden Unternehmen durch das Netz leiten kann, da hier dann eine nicht erwünschte Durchmischung von verschiedenen Qualitäten hingenommen werden müsste.<sup>113</sup> Infolgedessen sind Trinkwasserproduktion und Netzbetrieb nur sehr schwer voneinander zu trennen,<sup>114</sup> was die

---

<sup>107</sup> Wackerbauer (2003), S. 12.

<sup>108</sup> Vgl. Hesse/Lenk/Rottmann (2009), S. 19.

<sup>109</sup> Vgl. Emmerich-Fritsche (2007), S. 190.

<sup>110</sup> Vgl. Burgi (2000), S. 101.

<sup>111</sup> Vgl. Wackerbauer (2003), S. 9.

<sup>112</sup> Vgl. Kohlmorgen/Schneider (2004), S. 90.

<sup>113</sup> Vgl. Wackerbauer (2003), S. 9.

<sup>114</sup> Vgl. ebenda.

spezifische Struktur der Trinkwasserversorgung in Deutschland kennzeichnet: Leistungserstellung durch Gebietsmonopole in öffentlichem Eigentum.<sup>115</sup>

Aber auch seitens der Europäischen Union wird der Ordnungsrahmen beeinflusst. Mit der „Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik“ wurden dabei bezogen auf

- das Gut Wasser ein integrierter Ansatz hinsichtlich der Qualität von Gewässern (oberirdische Gewässer als auch Grundwasser) verankert, der berücksichtigt, dass die Qualität von Gewässern von einer Vielzahl verschiedener Einflüsse bestimmt wird und daher für die Beurteilung der Gewässerqualität und der Ableitung von entsprechenden Maßnahmen eine breite Datengrundlage auf einheitlichen Beurteilungskriterien erforderlich ist,<sup>116</sup>
- die Wasserversorgung das Kostendeckungsprinzip verankert,<sup>117</sup>
- die Abwasserentsorgung bzw. Abwasserbehandlung die Zugrundelegung des Stands der Technik, folglich die Verwendung der besten, verfügbaren Methoden und Technologien, verankert.<sup>118</sup>

Diese Vorgaben sind dabei in nationales Recht zu überführen und wirken daher zunächst auf die Ebene des Bundes, der sie in das Bundesrecht integrieren muss. Dabei obliegt dem Bund bezogen auf die Wasserversorgung die Rahmengesetzgebung, die sich im „Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (Wasserhaushaltsgesetz – WHG)“, im „Gesetz über Abgaben für das Einleiten von Abwasser in Gewässer (Abwasserabgabengesetz – AbwAG)“ und der Trinkwasserverordnung (TrinkwV) niederschlägt. Die Konkretisierung und Umsetzung der wasserrechtlichen Vorschriften erfolgt durch die Länder, welche entsprechende Landeswasser- und Landesabwasserabgabengesetze erlassen haben. Die Durchführung der Wasserver- und Abwasserentsorgung erfolgt auf regionaler bzw. kommunaler Ebene und ist in der Regel eine Pflichtaufgabe der Kommunen. Dabei ist die Wasserversorgung in den meisten Ländern eine pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe der Gemeinden.<sup>119</sup> Dies bedeutet, dass die Gemeinde die Leistung selbst erbringen oder zeitlich begrenzt auch durch einen Dritten bereitstellen lassen kann. Der Pflichtcharakter betrifft lediglich die Gewährleistung der Wasserversorgung, wobei hierfür vor allem öffentlicher Versorgungsbetriebe bzw. kommunaler Zweckverbände genutzt werden. Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass sowohl für die Trinkwasserversorgung als auch die Abwasserentsorgung entsprechend der Landeswassergesetze grundsätzlich ein Anschluss- und Benutzungszwang besteht, d. h., es besteht per Gesetz die Pflicht des Einzelnen,

---

<sup>115</sup> Vgl. ebenda.

<sup>116</sup> Vgl. Nr. 25 bis 31 sowie 49 Präambel sowie Art. 8 und 11 Richtlinie 2000/60/EG.

<sup>117</sup> Vgl. Nr. 38 Präambel und Art. 9 Richtlinie 2000/60/EG.

<sup>118</sup> Vgl. Art. 10 Abs. 2 Richtlinie 2000/60/EG.

<sup>119</sup> Vgl. Scheele/Libbe (2008), S. 101 ff. Dabei wird nicht in allen entsprechenden Landesrechten der Charakter als pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe explizit benannt, vgl. dazu Dierkes/Haman (2009), S. 54 f.

sich an die öffentliche Wasserversorgungsnetze und die öffentliche Kanalisation anzuschließen.<sup>120</sup>

### 3.2.2. Rechtliche Verankerung der öffentlichen Wasserversorgung

Wie in Abschnitt 3.1 dargestellt wurde, erfolgt die Erbringung bestimmter Versorgungsaufgaben, insbesondere auch solche der Daseinsvorsorge, aus verschiedenen Gründen durch die öffentliche Hand. Dies trifft auch auf die Wasserversorgung zu. So ist nach § 50 Abs. 1 des Gesetzes zur Ordnung des Wasserhaushalts (Wasserhaushaltsgesetz – WHG) die öffentliche Wasserversorgung als „der Allgemeinheit dienende Wasserversorgung“ definiert und dort als Aufgabe der Daseinsvorsorge festgeschrieben. Da das WHG keine Regelungen zu den Trägern der öffentlichen Wasserversorgung trifft, sind hier die entsprechenden Landesgesetze relevant.

Ferner kann die Zuständigkeit der Wasserversorgung durch öffentliche Träger auch aus den Eigentumsrechten an Gewässern abgeleitet werden. Da nach § 4 Abs. 3 WHG sowohl Wasser eines fließenden oberirdischen Gewässers als auch Grundwasser nicht eigentumsfähig ist, ist die Nutzung durch jedermann zulässig, sofern keine Genehmigung der Behörde erforderlich ist (§ 4 Abs. 4 WHG). Zudem gelten für das Eigentum an Gewässern ebenfalls weitere landesrechtliche Vorschriften. Dabei fällt die Zuständigkeit zum Erlass von Rechtsnormen zur Wassernutzung nach § 23 Abs. 3 in die konkurrierende Gesetzgebung. Dies bedeutet sofern der Bund von der Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen keinen Gebrauch macht, können hier die Länder entsprechende Normen erlassen. Weiterhin ist in § 25 WHG der Gemeingebrauch für oberirdische Gewässer festgeschrieben und § 46 Abs. 1 WHG gestattet die erlaubnisfreie Benutzung des Grundwassers, wobei hier nach Abs. 3 durch Landesrecht weitere Regelungen zur Erlaubnis und Bewilligung möglich sind. Demnach kann durch Landesrecht festgelegt werden, dass die Wasserversorgung für die Allgemeinheit zumindest in der Aufgabenträgerschaft in den Aufgabenbereich der öffentlichen Hand fällt.

Nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 32 fällt die Gesetzgebung bezogen auf den Wasserhaushalt und damit auch zur Wasserversorgung in den Regelungsbereich der konkurrierenden Gesetzgebung. Sofern der Bund hiervon Gebrauch gemacht hat, können die Länder nach Art. 72 Abs. 3 Nr. 5 bezogen auf den Regelungsbereich des Wasserhaushalts von der Bundesgesetzgebung abweichende Regelungen treffen. Da das WHG als Rahmengesetz zu verstehen ist, haben die Länder von diesem Recht Gebrauch gemacht und eigene Landeswassergesetze erlassen. Die Mehrzahl dieser präzisiert das Wasserhaushaltsgesetz auch bezogen auf die Zuständigkeit der öffentlichen Wasserversorgung. Dabei wird die Zuständigkeit für die Träger der öffentlichen Wasserversorgung in den Wassergesetzen der Länder Bayern, Hamburg, Niedersachsen, und Schleswig-Holstein nicht unmittelbar geregelt, dort kann diese aber aus weiteren Rechtsnormen der

---

<sup>120</sup> Der Anschluss- und Benutzungszwang ist dabei in den Landeswassergesetzen geregelt. Demnach können die Gemeinden als Aufgabenträger oder bei Übertragung der Aufgabe an Dritte die Träger der Wasserver- und Abwasserentsorgung durch Satzung für ihre Versorgungsgebiete einen Anschluss- und Benutzungszwang an die öffentlichen Ver- und Entsorgungsnetze festlegen. Dabei bedeutet *grundsätzlich*, dass es hiervon im Härtefall Ausnahmen geben kann, bspw. bezogen auf die Brauchwasserversorgung für Industrie- bzw. Gewerbebetriebe.

Länder abgeleitet werden. Nur in den Ländern Bremen, Saarland und Schleswig-Holstein werden keine expliziten Träger benannt, dort obliegt sie im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung zunächst den Gemeinden als Selbstverwaltungsaufgabe. Diese können dann im Rahmen der wirtschaftlichen Betätigung oder der kommunalen Zusammenarbeit ebenfalls Dritte beauftragen oder sich an anderen Trägern beteiligen. Tabelle 1 zeigt die spezifischen Regelungen der Länder. In der Regel handelt es sich dabei bei der öffentlichen Wasserversorgung um eine Pflicht- oder Selbstverwaltungsaufgabe der Gemeinden, welche sie aber auch auf Dritte übertragen oder Dritte damit beauftragen können. Dabei wird für eine Aufgabenübertragung mehrheitlich die Übertragung auf einen Zweckverband oder eine andere Körperschaft des öffentlichen Rechts (KöR) festgelegt.

Insgesamt besteht demnach also eine Versorgungspflicht der Gemeinden bezogen auf die öffentliche Wasserversorgung. Die Versorgungspflicht besteht dabei zunächst grundsätzlich nur im baurechtlichen Innenbereich (§ 34 BauGB). Für Grundstücke im Außenbereich (§ 35 BauGB) besteht hingegen keine Pflicht zur öffentlichen Wasserversorgung. Jedoch besteht auch (im Innenbereich) keine Versorgungspflicht, wenn die Wasserversorgung technisch oder infolge eines unverhältnismäßig hohen Aufwands nicht möglich ist.

*Tabelle 1: Aufgabenträger der öffentlichen Wasserversorgung in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland*

<b>Land</b>	<b>Quelle</b>	<b>Aufgabenträger nach Wassergesetz des Landes</b>
BW	§ 44 Abs. 1 WG	Gemeinde im Rahmen der Daseinsvorsorge, dabei freie Wahl der Organisationsform
BY	Art. 57 Abs. 2 und 3 GO	Pflichtaufgabe der Gemeinden, die erforderlichen Einrichtungen zur Versorgung mit Trinkwasser herzustellen und zu unterhalten, bei Übersteigerung der Leistungsfähigkeit in kommunaler Zusammenarbeit
BE	§ 37a Abs. 1 BWG	Land Berlin, Pflicht zur Versorgung Berliner Wasserbetriebe
BB	§ 59 BbgWG	Selbstverwaltungsaufgabe der Gemeinde
HB		keine expliziten Regelungen zur Trägerschaft, Sonderfall Stadtstaat
HH	Gesetz zur Sicherstellung der Wasserversorgung in öffentlicher Hand	Freie und Hansestadt Hamburg als staatliche Aufgabe, werden dafür Dritte genutzt, müssen diese vollständig im Eigentum der Stadt Hamburg sein
HE	§ 30 Abs. 2 und 2 HWG	Versorgungspflicht durch Gemeinde, dabei auch Übertragung auf KöR oder private Dritte sowie Bildung von Wasser- und Bodenverbänden oder Zweckverbänden möglich, ebenfalls entsprechende ÖRV
MV	§ 43 Abs. 1 und 2 LWaG	Selbstverwaltungsaufgabe der Gemeinden, sofern nicht Übertragung auf andere KöR (Träger der öffentlichen Wasserversorgung), zudem Bedienung Dritter möglich
NI	§ 97 sowie § 98 Abs. 1 Nr. 6 i. V. m. § 13 NKomVG	Samtgemeinden als Aufgabe des eigenen Wirkungskreises auch bei Aufgaben mit Anschluss- und Benutzungszwang, Anordnung des Anschluss- und Benutzungszwangs für öffentliche Wasserversorgung durch Gemeindegliederung möglich
NW	§ 38 Abs. 1 LWG	Sicherstellung einer öffentlichen Wasserversorgung durch Gemeinden auf ihrem Gebiet, Überlassung oder Übertragung an Dritte möglich
RP	§§ 48 Abs. 1, 49 Abs. 1 LWG	Pflichtaufgabe der Selbstverwaltung der kreisfreien Städte, verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden inklusive Errichtung und Betrieb der erforderlichen Anlagen; vollständige oder teilweise Übertragung auf private Dritte möglich
SL		keine expliziten Regelungen zur Trägerschaft, Selbstverwaltungsangelegenheit nach § 5 KSVG
SN	§ 43 Abs. 1 bis 3 SächsWG	Pflichtaufgabe der Gemeinden (Versorgungspflicht), sofern diese Aufgabe nicht auf eine andere KöR (Träger der öffentlichen Wasserversorgung) übertragen wurde; dabei Übertragung auf öffentlich-rechtliche Verbände möglich; Träger der öffentlichen Wasserversorgung können sich dabei zur Erfüllung der Aufgaben Dritter bedienen
ST	§§ 70, 83 und 84 WG LSA	Aufgabe der Gemeinden, diese können sich jedoch von dieser Aufgabe befreien lassen und damit Dritte beauftragen; sofern die Aufgabe übertragen werden soll, sind dafür Zweckverbände zu gründen, auf Antrag einer Gemeinde kann die Trinkwasserversorgung auch durch einen Landkreis übernommen werden; die obere Wasserbehörde kann hierfür Gemeinden auch zu einem Pflichtverband zusammenschließen
SH		keine explizite Regelung zur Trägerschaft, Selbstverwaltungsaufgabe nach § 2 GO
TH	§ 61 Abs. 2 ThürWG	Pflichtaufgabe der Gemeinden, sofern diese nicht auf eine andere KöR (Träger der öffentlichen Wasserversorgung) übertragen wurde

Eigene Darstellung.

### 3.3. Organisationsformen der öffentlichen Wasserversorgung in Deutschland

Wie bereits in Tabelle 1 gezeigt wurde, ist die Wasserversorgung in Deutschland eine öffentliche Aufgabe, die entweder explizit als kommunale Aufgabe in den entsprechenden Wassergesetzen der Länder verankert ist oder als Aufgabe der allgemeinen Selbstverwaltung der Kommunen benannt ist. Jedoch ist nicht eindeutig geregelt, wie diese Aufgabe organisatorisch wahrzunehmen ist. Dabei benennen die Landesgesetze – wie im vorangegangenen Abschnitt bereits angedeutet wurde – für die Flächenländer drei wesentliche Formen der Leistungserbringung, welche wie folgt umrissen werden können:

- Aufgabenträger im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung ist die Kommune selbst bei freier Wahl der Organisationsform (Gewährleistung, ggf. durch Dritte)
- Pflichtaufgabe der Gemeinde, wobei diese die erforderlichen Einrichtungen zur Versorgung mit Trinkwasser selbst herzustellen und zu unterhalten hat. Bei Übersteigerung der kommunalen Leistungsfähigkeit ist sie in kommunaler Zusammenarbeit zu erbringen (Eigenerbringung)
- Pflichtaufgabe der Gemeinde, die diese an Dritte übertragen kann (Aufgabenübertragung)

Einen Sonderfall stellen dabei die Stadtstaaten dar. Während in Berlin per Gesetz eine Versorgungspflicht durch die Berliner Wasserbetriebe besteht, kann Hamburg diese Aufgabe an Dritte übertragen, sofern diese im vollständigen Eigentum der Stadt Hamburg sind. Bremen trifft keine explizite Regelung zur Aufgabenträgerschaft, hier kann entsprechend Art. 28 GG und § 50 Abs. 1 WHG eine Aufgabenträgerschaft im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung als Pflichtaufgabe abgeleitet werden.

Grundsätzlich ist bezogen auf die Organisationsform der Wasserversorgung in Deutschland noch zu ergänzen, dass infolge der Ableitung dieser Aufgabe auch aus Art. 28 Abs. 2 GG bezogen auf eine kommunale Aufgabenerbringung das Prinzip der Örtlichkeit gilt, da dieser Artikel das Selbstbestimmungsrecht der Kommunen für die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft regelt. Folglich darf eine Kommune eine Aufgabe zunächst auch nur für ihren eigenen Wirkungskreis, demnach das eigene Gemeindegebiet, erbringen, insbesondere wenn diese im Rahmen der wirtschaftlichen Betätigung der Kommune erbracht werden soll.<sup>121</sup> Eine gemeinsame, überörtliche Aufgabenerledigung vor allem im Sinne einer wirtschaftlichen Betätigung ist dabei für bestimmte Aufgabenbereiche im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit möglich (vgl. dazu nachfolgend Abschnitt 4.3), sofern hierfür öffentlich-rechtliche Organisationsformen genutzt werden (vgl. dazu nachfolgend Abschnitt 4.4).<sup>122</sup>

Damit kann als Zwischenergebnis festgehalten werden, dass grundsätzlich öffentlich-rechtlichen Organisationsformen ein Vorrang zur Aufgabenerfüllung eingeräumt wird, insbesondere

---

<sup>121</sup> Vgl. bspw. BDI (2014), S. 14.

<sup>122</sup> Vgl. ebenda.



dann, wenn die Trinkwasserversorgung überörtlich erbracht werden soll. Aber auch privatrechtlich organisierte Unternehmen sind im Sinne der Erfüllung durch Dritte denkbar, sofern die Gemeinde auf diese Unternehmen einen beherrschenden Einfluss ausübt (öffentliche Unternehmen, vgl. dazu auch Abschnitte 3.1.4 und 4.5). Die kommunale Trinkwasserversorgung ist dabei von den jeweiligen spezifischen regionalen und lokalen Rahmenbedingungen (v. a. Boden- und Geländebeziehungen, Art und Verfügbarkeit der Wasserressourcen) abhängig, welche wiederum die Ver- und Entsorgungsbedingungen vor Ort bestimmen. Daher erfordert die Wasserversorgung lokal angepasste Lösungen. Jede Kommune muss im Rahmen ihrer Organisationshoheit entscheiden, wie sie die Durchführung der Wasserversorgung organisiert. Hierfür bilden das Kommunalrecht und die Festlegungen zur Aufgabenträgerschaft der Landeswassergesetze den Rahmen. Insbesondere die Gemeindeordnungen und die gesetzlichen Normen zur kommunalen Zusammenarbeit sind dabei die Grundlage zur Wahl der Organisationsformen auch der Wasserversorgung, da diese die jeweils zulässigen Formen vorschreiben. Dabei sind dies im Falle der Erbringung durch nur eine Kommune in der Regel der Regiebetrieb, der Eigenbetrieb, die Eigengesellschaft, die Anstalt öffentlichen Rechts oder auch Betreiber- bzw. Kooperationsmodelle mit privaten Dritten.<sup>123</sup> Sofern sich mehrere Kommunen für eine gemeinsame Leistungserbringung entscheiden, werden hierfür in der Regel Zweckverbände, Anstalten des öffentlichen Rechts als Gemeinschaftsunternehmen mehrerer Kommunen oder Boden- und Wasserverbände genutzt.<sup>124</sup> Hier sollen kurz der Regiebetrieb, der Eigenbetrieb und die Eigengesellschaft als Organisationsformen der kommunalen Leistungserbringung vorgestellt werden, da sich mit der gemeinsamen kommunalen Leistungserbringung und deren Organisationsformen Kapitel 4 befasst.

Der *Regiebetrieb* als Instrument einer kommunalen, mitunter wirtschaftlichen Betätigung ist eine Körperschaft ohne eigene Rechtsfähigkeit und bleibt im Gegensatz zum Eigenbetrieb Teil der unmittelbaren Kommunalverwaltung. Damit ist er dem kommunalen Haushalts-, Rechnungs- und Prüfungswesen untergeordnet. Einnahmen und Ausgaben, aber auch Kredite aus dieser wirtschaftlichen Betätigung sind daher vollständig in den Haushalt der Kommune einzu beziehen.<sup>125</sup> Haushaltsrechtlich ist hier das Gesamtdeckungs- bzw. Nonaffektationsprinzip anzuwenden, welches besagt, dass alle Einnahmen zur Deckung aller Ausgaben dienen. Der Regiebetrieb wird dabei nur noch selten verwendet, bspw. für kommunale Hilfsbetriebe oder kostenrechnende Einheiten.<sup>126</sup>

Der *Eigenbetrieb* stellte lange das klassische Kommunalunternehmen dar. Er „(...) verkörpert eine spezifische, auf die Bedürfnisse gerade ökonomischer Rationalität zugeschnittene kommunale Organisationsform.“<sup>127</sup> Dabei ist der Eigenbetrieb eine nicht rechtsfähige, aber von der Kernverwaltung organisatorisch getrennte Einheit, welche im Kommunalhaushalt als Sonder-

---

<sup>123</sup> Vgl. bspw. ATT et al. (2015), S. 18.

<sup>124</sup> Vgl. ebenda.

<sup>125</sup> Vgl. bspw. Katz (2004), S. 42.

<sup>126</sup> Vgl. ebenda.

<sup>127</sup> Ebenda.

vermögen geführt wird. Er handelt dabei nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen und verfügt über eine eigene Kassen- und Kreditwirtschaft, eine eigene Buch- und Finanzführung sowie eine eigene Wirtschafts-, Erfolgs-, Stellen-, Vermögens- und Finanzplanung.<sup>128</sup>

Die *Eigengesellschaft* verfügt hingegen über eine eigene Rechtsfähigkeit und stellt ein Unternehmen in privater Rechtsform dar, das folglich rechtlich und wirtschaftlich selbstständig, jedoch vollständig in kommunalem Eigentum ist.

Zur Organisationsform der Unternehmen der Wasserversorgung werden vom Statistischen Bundesamt keine Strukturdaten erhoben bzw. veröffentlicht. Um hier einen näherungsweisen Überblick geben zu können, muss daher auf Sekundärstatistiken zurückgegriffen werden. Mit dem „Branchenbild der deutschen Wasserwirtschaft“ veröffentlichen die relevanten Bundesverbände<sup>129</sup> gemeinsam jährlich auch Daten zur Organisationsstruktur der Wasserwirtschaft. Dabei werden detaillierte Daten zur konkreten Organisationsform nur bezogen auf das Wasseraufkommen erhoben, folglich nur für Unternehmen, welche auch in der Wassergewinnung tätig sind.<sup>130</sup>

Zunächst zeigt Abbildung 4 die Entwicklung der Unternehmensformen der öffentlichen Wasserversorgung von 1993 bis 2012, unterteilt nach der Anzahl der Wasserversorgungsunternehmen (WVU) insgesamt (inklusive Unternehmen, die nur der Wasserverteilung zuzuordnen sind; Grafik links) und den WVU der Wassergewinnung (exklusive Unternehmen, welche nur der Wasserverteilung zuzuordnen sind; Grafik rechts). Hieraus sind zunächst zwei wesentliche Aussagen ableitbar. Einerseits dominieren öffentlich-rechtliche Organisationsformen vor allem bei WVU, welche ausschließlich der Wasserverteilung zuzuordnen sind und privatrechtliche Organisationsformen bei WVU, welche auch der Wassergewinnung zuzuordnen sind. Andererseits fanden bis 2008 deutliche Privatisierungen zumindest bezogen auf die Organisationsform der WVU statt, insbesondere auch bei Unternehmen der Wasserverteilung. Weiterhin zeigt sich, dass seit 2008 wiederum deutliche Tendenzen der Rekommunalisierung zu verzeichnen sind. Der Anteil öffentlich-rechtlicher Organisationsformen ist analog zur Privatisierungsentwicklung besonders bei WVU der Wasserverteilung wieder deutlich gestiegen. Dabei ist die Anzahl der öffentlichen WVU von ca. 7.000 Unternehmen im Jahr 1991 auf ca. 6.000 Unternehmen im Jahr 2013 um 14,5 % zurückgegangen.<sup>131</sup>

---

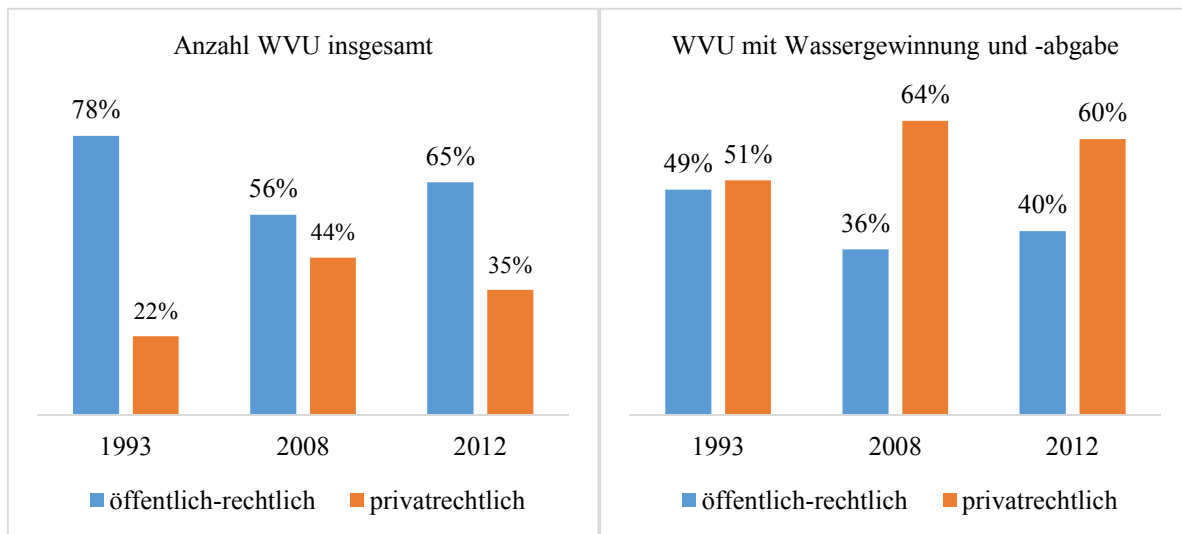
<sup>128</sup> Vgl. ebenda, S. 42 f.

<sup>129</sup> Gemeinsame Publikation der Arbeitsgemeinschaft Trinkwassertalsperren e. V. (ATT), des Bundesverbands der Energie- und Wasserwirtschaft e. V. (BDEW), des Deutschen Bundes der verbandlichen Wasserwirtschaft e. V. (DBVW), des Deutschen Vereins des Gas- und Wasserfaches e. V. – Technisch-wissenschaftlicher Verein (DVGW), der Deutschen Vereinigung für Wasserwirtschaft, Abwasser und Abfall e. V. (DWA) und des Verbands kommunaler Unternehmen e. V. (VKU).

<sup>130</sup> Bezogen auf die nachfolgenden beiden Abbildungen beziehen sich die Daten auf 1.558 Unternehmen, welche im BDEW organisiert sind, jedoch 78 % des Wasseraufkommens in Deutschland repräsentieren (vgl. ATT et al. (2015), S. 31).

<sup>131</sup> Datengrundlage: Statistisches Bundesamt 2004 und 2015, Fachserie 19, Reihe 2.1 bzw. 2.1.3.

Abbildung 4: Entwicklung der Unternehmensformen der öffentlichen Wasserversorgung

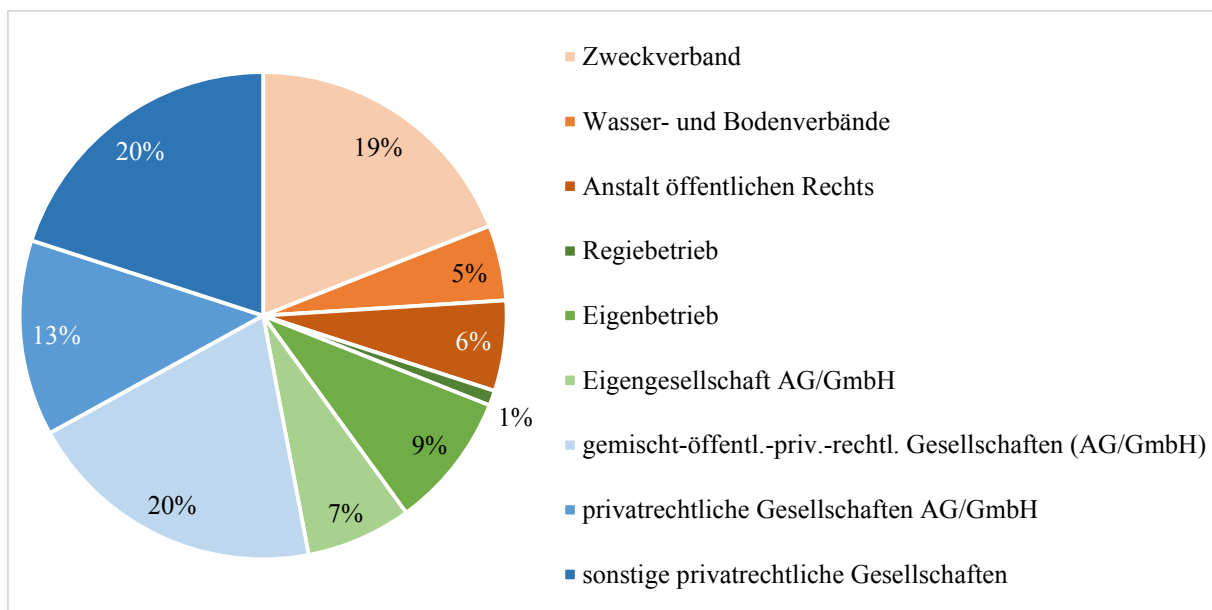


Eigene Darstellung, Quelle: BDEW-Wasserstatistik 2012, in ATT et al. (Hrsg.) 2015, S. 31.

Abbildung 5 zeigt die Organisationsformen der Wasserversorgungsunternehmen, die in der Wassergewinnung tätig sind.<sup>132</sup> Wie bereits dargelegt wurde, überwogen dort 2012 privatrechtlich organisierte Unternehmen, wobei hier gemischt-wirtschaftliche Gesellschaften in Form einer GmbH oder AG mit 20 % dominierten, d. h. privatrechtliche Gesellschaften mit öffentlichen und privaten Anteilseignern. Werden hier noch die Eigengesellschaften in Form einer GmbH oder AG hinzugerechnet, folglich solche in vollständigem Besitz der öffentlichen Hand, würde sich der Anteil der öffentlich dominierten Unternehmen in Form einer GmbH und AG auf 27 % erhöhen. Mit den weiteren 13 % der WVU, welche als privatrechtliche Gesellschaft in Form einer GmbH oder AG organisiert waren, stellten 2012 die GmbH und AG mit 40 % die am meisten genutzten Organisationsformen dar. Zweckverbände (19 %) und deren Spezialformen der Wasserversorgung, Wasser- und Bodenverbände (5 %), stellten mit 24 % die am häufigsten genutzte öffentlich-rechtliche und zugleich die zweithäufigste verwendete Organisationsform insgesamt der WVU dar. Von relativ geringer Bedeutung waren dabei Eigenbetriebe (9 %), Anstalten öffentlichen Rechts (6 %) und Regiebetriebe (1 %). Andere privatrechtliche Organisationsformen waren hingegen mit zusammen 20 % noch relativ stark vertreten.

<sup>132</sup> Bezogen auf in Fußnote 130 benannte Unternehmen.

Abbildung 5: Organisationsformen der WVU mit Wassergewinnung 2012



Eigene Darstellung, Quelle: BDEW-Wasserstatistik 2012, in ATT et al. (Hrsg.) 2015, S. 32.

### 3.4. Gesellschafterstrukturveränderungen infolge der Liberalisierungsbestrebungen der EU

#### 3.4.1. Liberalisierung und Marktregulierung als ein Treiber von Gesellschafterstrukturveränderungen

Die Bestrebungen der Europäischen Union, in Europa einen einheitlichen Binnenmarkt ohne Marktbarrieren für Unternehmen der Mitgliedsstaaten zu verwirklichen, trieb auch die Liberalisierung der verschiedenen Teilmärkte voran, insbesondere auch jene mit bisher staatlichen Monopolen im Bereich der Daseinsvorsorge. Infolgedessen setzte dies auch die öffentliche Leistungserbringung unter Handlungsdruck, die teilweise auch über marktliche Betätigung kommunaler Unternehmen erfolgt, aber spezifischen Bedingungen unterliegt (vgl. dazu auch Abschnitt 3.1.2.).

Der EU-Binnenmarkt basiert dabei auf den vier Grundfreiheiten, die nach Art. 26 AEUV den Bürgern der Europäischen Union garantiert werden. Insbesondere der freie Waren- und Dienstleistungsverkehr bilden eine wesentliche Säule der Binnenmarktstrategie. Dabei ist es ein Ziel, auf den nationalen Märkten für Unternehmen aus dem EU-Ausland Chancengleichheit mit inländischen Unternehmen zu schaffen.<sup>133</sup> In diesem Kontext ist die Wirtschaftspolitik der EU gemäß Art. 119 AEUV dem Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb

<sup>133</sup> Vgl. bpb (2009), S. 28.

verpflichtet, aus dem sich zwei wesentliche Normen ableiten. Zum einen sind nach Art. 101 und 102 AEUV „(...) den Unternehmen [...] alle Preisabsprachen oder die missbräuchliche Ausnutzung einer marktbeherrschenden Stellung untersagt“,<sup>134</sup> zum anderen ist es nach Art. 107 AEUV „(...) den Regierungen [...] verboten, Unternehmen in ihrem Hoheitsbereich Beihilfen zu gewähren, die den Wettbewerb verfälschen.“<sup>135</sup> Für Leistungen der kommunalen Daseinsvorsorge, die über eine Marktbetätigung der Kommunen erbracht werden oder bei denen die erbringenden Unternehmen bzw. Körperschaften monopolistische Strukturen aufweisen, ergeben sich aus dem benannten EU-Recht mindestens zwei Folgen. Sofern eine Kommune zur Leistungserbringung Dritte beauftragen will, sind diese Leistungen ab einem bestimmten Schwellenwert zunächst als öffentlicher Auftrag europaweit auszuschreiben,<sup>136</sup> wobei sich an dieser Ausschreibung auch Unternehmen aus dem EU-Ausland beteiligen und nicht benachteiligt werden dürfen. Bestehende Monopole wie sie besonders im öffentlichen Bereich üblich waren, bzw. teilweise noch sind (bspw. Post, Bahn, Nahverkehr, Telekommunikation etc.), sollen abgeschafft werden und auch anderen (europäischen) Unternehmen die Möglichkeit gegeben werden, günstige Angebote zu unterbreiten und entsprechende Aufträge zu erhalten.<sup>137</sup> Diesen Regularien sind nun grundsätzlich auch Leistungen im Rahmen der kommunalen Daseinsvorsorge unterzuordnen und bisher vom Wettbewerb ausgenommene Bereiche der kommunalen Leistungserbringung sind nun mehr oder weniger dem freien Wettbewerb ausgesetzt, der in der Regel lokale Besonderheiten der Leistungserstellung nicht berücksichtigt. Dies wirkt vor allem auf die Kosten der Leistungserstellung. Vielfach waren klassische Kommunalunternehmen hier auch infolge deren besonderer Zielstellungen (Sachzieldominanz, vgl. Abschnitt 3.1.4.2) auf einem freien Markt nur beschränkt konkurrenzfähig. Daraus entstanden in Verbindung mit der steigenden Finanzschwäche der Kommunen die verstärkten Privatisierungsbestrebungen der 1990er Jahre.

Jedoch besteht nach Art. 1 Abs. 4 AEUV weiterhin die Möglichkeit, im Einklang mit dem EU-Recht bestimmte Leistungen als solche von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse festzusetzen und Vorgaben zu treffen, wie diese organisiert und finanziert werden und welchen spezifischen Verpflichtungen sie unterliegen sollen. Hier können dann Ausnahmen vom EU-Wettbewerbsrecht erfolgen, insbesondere auch bei Ausschreibungsverfahren. Zugleich wurde mit der Novelle des Vergaberechts 2016 „(...) bestimmte und speziell für die Kommunen wesentliche Leistungen (...)“ vom Vergaberecht ausgenommen, insbesondere auch die Wasserversorgung

---

<sup>134</sup> Bundesregierung et al. (2012), S. 5.

<sup>135</sup> Ebenda.

<sup>136</sup> Vgl. Art. 1 und 4 Richtlinie 2014/24/EU. Bei Dienstleistungen, worunter auch die Erbringung kommunaler Leistungen zu fassen sind, liegt dieser Schwellenwert gemäß Art. 4 lit. c) bei einem Auftragsvolumen von netto 207.000 Euro. Zudem sind mit der Novelle des Vergaberechts 2016 zur Umsetzung der drei EU-Richtlinien zur öffentlichen Auftragsvergabe (Richtlinie über die öffentliche Auftragsvergabe 2014/24/EU (VRL), Richtlinie 2014/23/EU über die Konzessionsvergabe (KVR) und Richtlinie über die Sektorenvergabe 2014/25/EU (SRL)) erstmals auch Konzessionen vergaberechtlich auszuschreiben (vgl. Portz o. J., S. 4).

<sup>137</sup> Vgl. bpb (2009), S. 28.

inklusive entsprechender Konzessionen.<sup>138</sup> Infolgedessen besteht bezogen auf die Wasserversorgung in Deutschland deren wettbewerbliche Sonderstellung nach dem Kartellrecht, insbesondere die Konzessionsvergaben, weiter fort.

Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass auch zwischen Liberalisierung und Privatisierung zu unterscheiden ist. Während Privatisierung auf die Veränderung der Eigentumsverhältnisse von öffentlichen Unternehmen bzw. Versorgungsunternehmen abstellt, werden unter dem Begriff Liberalisierung ordnungspolitische Zielstellungen im Sinne einer Veränderung der wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen verstanden.<sup>139</sup> „Privatisierung beinhaltet die Ausgliederung öffentlicher Dienstleistungen aus dem öffentlichen Haushalt und Übertragung auf einen privatwirtschaftlich organisierten Träger.“<sup>140</sup> Dabei ändern sich hier nicht zwingend die Marktform oder die Wettbewerbssituation, mitunter wird im Rahmen einer Privatisierung nur ein öffentliches in ein privates Monopol überführt. Im Gegensatz hierzu führt die Liberalisierung vor allem zu einem Wegfall von Wettbewerbsbeschränkungen und Monopolstrukturen. Auch auf den bisher eher monopolistisch geprägten Versorgungsmärkten soll im Ergebnis ein offener Wettbewerb zwischen mehreren Anbietern stattfinden.

Für die Liberalisierung speziell der Wasserversorgung können dabei verschiedene Vorgehensweisen gewählt werden, dabei erfolgt aber in der Regel immer eine Regulierung des Marktes für Trinkwasser. Hier sind dann je nach verfolgter Zielstellung drei grundlegende Regulierungsmodelle denkbar: das angelsächsische, das französische und das deutsche Modell.<sup>141</sup> Dabei ist allen gemeinsam, dass diese eine effiziente Leistungserstellung der kommunalen Wasserversorgung sowie deren politische Kontrolle erreichen wollen.<sup>142</sup> Die beiden ersteren sollen nachfolgend kurz umrissen werden.

Das angelsächsische Modell lässt dauerhafte private Monopole in der Wasserversorgung zu, die Regulierung bezieht sich hier auf die Minimierung möglicher daraus resultierender negativer Auswirkungen. In der Regel begrenzen die Aufsichtsbehörden dabei die Gewinne der Wasserversorgungsunternehmen durch die Regulierung der Kapitalrendite, die Wasserpreise werden hingegen nicht direkt reguliert. Es handelt sich um ein Modell der „spezialisierten Regulierung“, das eigene, unabhängige Aufsichtsbehörden für die Wasserentnahme und Abwassereinleitung, die Trinkwasserqualität sowie die Wasserpreise und Versorgungsbedingungen kennt. Dabei liegt diesem Modell eine klare Trennung von Aufsichtsbehörden und Wasserversorgungsunternehmen zugrunde. Zudem erfolgen die Gesetzgebung und Regulierung auf

---

<sup>138</sup> Portz o. J., S. 5 f.

<sup>139</sup> Vgl. Wackerbauer (2003), S. 9.

<sup>140</sup> Vgl. Meyer-Renschhausen (1996), zitiert aus Wackerbauer (2003), S. 9.

<sup>141</sup> Vgl. Wackerbauer (2003), S. 12.

<sup>142</sup> Vgl. Kraemer (1997), zitiert in Wackerbauer (2003), S. 12.

nationaler Ebene. Die kommunale Ebene hat keine Einflussmöglichkeiten auf die Art der Leistungserbringung, auch verbleibt bzw. befindet sich die entsprechende (technische) Infrastruktur nicht im kommunalen Eigentum.<sup>143</sup>

Das französische Modell kennt hingegen keine dauerhafte, regulierende Aufsicht. Dort wird in regelmäßigen Abständen ein wettbewerbliches Verfahren zwischen verschiedenen privaten Anbietern durchgeführt, dabei wird im Ergebnis der Betrieb kommunaler Wasserdienstleistungen durch einen Zeitvertrag zwischen einer Kommune und einem privaten Unternehmen geregelt. Im Rahmen dieses Verfahrens wird in der Regel ein komplettes Leistungsbündel vergeben. Die Regulierung erfolgt durch das wettbewerbliche Verfahren um die Verträge, mittels des Bieterverfahrens können die Gewinne der Anbieter begrenzt werden.

### **3.4.2. Privatisierung in der Wasserversorgung**

#### *3.4.2.1. Begriffsklärung und Privatisierungsziele*

Das übergeordnete Ziel von Privatisierungen im Kontext dieser Arbeit leitet sich aus der Deregulierungs- und Liberalisierungsdebatte ab, welche die Öffnung zuvor streng regulierter und geschlossener Märkte zum Ziel hat und als Umwandlung eines nicht-marktlichen in einen marktlichen Sektor bezeichnet werden kann.<sup>144</sup> Demnach ist Privatisierung in diesem Kontext im Zusammenhang mit der Theorie ökonomischer Verfügungsrechte zu verstehen, die neben der klassischen Form der Übertragung vom kommunalen Eigentum an Private auch die Umgestaltung von Rahmenvorschriften beinhaltet.<sup>145</sup> Insbesondere im Bereich der natürlichen Monopole hängen hier Privatisierung und Regulierung eng zusammen. Im Rahmen der Privatisierungsdebatte insbesondere seit den 1990er Jahren wurde dabei der an oben genannte Definition angelehnte Begriff deutlich erweitert, auch Änderungen von Rechtsformen kommunaler Eigen- oder Regiebetriebe in Kapitalgesellschaften werden zum Teil hierunter gefasst, sodass der Begriff Privatisierung unterschiedliche Typen und Formen der Verlagerung von hoheitlichen Aufgaben in den privatrechtlichen und privatwirtschaftlichen Bereich umfasst.<sup>146</sup>

Die Zielstellungen von Privatisierungen sind vielschichtig und auch vom konkreten Privatisierungsvorhaben abhängig und können hier nicht umfassend benannt werden. Grundlegend werden in der Diskussion um Privatisierungen jedoch fünf wesentliche Argumente bzw. Ziele benannt. „Sie soll die ständig zunehmenden Verwaltungsaufgaben des Staates, insbesondere im Bereich der Daseinsvorsorge und der Leistungsverwaltung, reduzieren, den Verwaltungsapparat entlasten, finanzielle Kosten und Belastungen ersparen, die Sachkunde und die Leistungsfähigkeit privater Unternehmer nutzen und das bürgerschaftliche Engagement stärken.“<sup>147</sup>

---

<sup>143</sup> Vgl. Wackerbauer (2003), S. 12 f.

<sup>144</sup> Vgl. Kohlmorgen/Schneider (2004), S. 90.

<sup>145</sup> Vgl. hierzu bspw. Spelthahn (1994), S. 9.

<sup>146</sup> Vgl. Spelthahn (1994), S. 9, Maurer (2009), S. 4 f.

<sup>147</sup> Maurer (2009), S. 4.

Bezogen auf Privatisierungen in der öffentlichen Wasserversorgung muss zunächst die Einordnung derselben als Aufgabe der Daseinsvorsorge berücksichtigt werden. Dabei obliegt den Kommunen hier die Gewährleistung der Wasserversorgung, in welcher Form diese organisiert wird, folglich auch über Einbeziehung und Beteiligung privatwirtschaftlicher Unternehmen, entscheiden die Kommunen. Schon zu Beginn der 2000er Jahre waren kommunale Eigenbetriebe nicht mehr die dominierende Rechtsform in der Wasserversorgung, sondern privatrechtliche Organisationsformen.<sup>148</sup> Dabei existieren verschiedene Formen von Privatisierungen, die nachfolgend kurz betrachtet werden.

#### 3.4.2.2. *Privatisierungsformen*

Wenngleich in der Praxis zahlreiche Privatisierungsformen existieren, wird in der wissenschaftlichen Theorie in Deutschland in drei wesentliche Arten der Privatisierung unterschieden. Es handelt sich um die Organisationsprivatisierung oder formelle Privatisierung, die Erfüllungsprivatisierung oder funktionale Privatisierung und die Aufgabenprivatisierung oder materielle Privatisierung. Zudem sind noch Sonder- bzw. Mischformen bekannt, die sogenannten gemischtwirtschaftlichen Gesellschaften, sowie Vermögens- bzw. Eigentumsprivatisierungen.<sup>149</sup>

Die *Organisationsprivatisierung oder formelle Privatisierung* beinhaltet die Wahrnehmung bestimmter Verwaltungsaufgaben nicht mehr in Organisationsformen des öffentlichen Rechts, sondern in privatem Recht. Hierunter fällt insbesondere die Gründung einer juristischen Person des Privatrechts durch den Staat<sup>150</sup>, der er dann die Erledigung der bestimmten Aufgabe überträgt. Dabei bleibt das Tätigwerden dieser rechtlich verselbstständigten Einheiten unabhängig der gewählten privatrechtlichen Organisationsform weiterhin Staats- oder Verwaltungshandeln und unterliegt weiterhin den allgemeinen Anforderungen an staatliches Handeln.<sup>151</sup> Zugleich liegt die Erfüllungsverantwortung weiterhin beim Staat. Bezogen auf Aufgaben der Daseinsvorsorge bleibt hier das Ziel der gemeinwohlgebundenen Aufgabenerfüllung, folglich die in Abschnitt 3.1.4.2 benannte Sachzieldominanz. Zusammengefasst kann festgehalten werden, dass es sich hier nicht um eine Privatisierung im engen Sinne handelt, da es nicht zu einer Verlagerung in den gesellschaftlich-privaten Bereich kommt, sondern nur ein Wechsel der rechtlichen Organisationsform hin in den Bereich des Privatrechts erfolgt.<sup>152</sup>

Die *Erfüllungsprivatisierung oder funktionale Privatisierung* beschreibt die teilweise oder vollständige Übertragung der tatsächlichen Aufgabenerledigung auf Privatunternehmen, wobei die Zuständigkeit und Verantwortung für die Aufgabenerfüllung weiterhin beim Staat verbleibt. Grundlage ist dabei ein Vertrag, welcher den Auftrag konkretisiert und gegenseitige Rechten

---

<sup>148</sup> Vgl. bspw. Kohlmorgen/Schneider (2004), S. 91.

<sup>149</sup> Vgl. bspw. Spelthahn (1994), Wackerbauer (2003), Maurer (2009) oder Laskowski (2011).

<sup>150</sup> Dabei ist Staat hier zu verstehen als Verwaltungsträger auf Ebene des Bundes, der Länder, der Kommunen und sonstige öffentlich-rechtliche Verwaltungsträger.

<sup>151</sup> Vgl. Laskowski (2011), S. 190.

<sup>152</sup> Vgl. bspw. Maurer (2009), S. 5.



und Pflichten festlegt.<sup>153</sup> Dabei tritt das entsprechende Unternehmen nach außen rechtlich nicht auf, da es nur dann ausnahmsweise über hoheitliche Befugnisse verfügt, wenn es aufgrund eines Gesetzes dazu ermächtigt worden ist.<sup>154</sup> Diese Form der Privatisierung kann sowohl ein konkretes, einzelnes Projekt als auch eine längerfristige Zusammenarbeit umfassen. Unter diese Privatisierungsform fallen auch die sogenannten Konzessionsmodelle, die auch als „Ausschreibungswettbewerb“ bzw. „Wettbewerb um den Markt“ im Rahmen der Liberalisierungs- und Deregulierungsdebatte bezeichnet werden.<sup>155</sup> Diese Art der Zusammenarbeit zwischen Staat und Privaten in der jüngeren Literatur wird auch unter dem Begriff Public Private Partnership (PPP) bzw. Öffentlich-Private Partnerschaft (ÖPP) zusammengefasst.

Die *Aufgabenprivatisierung oder materielle Privatisierung* meint schließlich den vollständigen Verzicht einer Aufgabenwahrnehmung durch den Staat, auch bezogen auf die Gewährleistung einer entsprechenden staatlichen Aufgabenerfüllung. Die Gründe hierfür können unterschiedlich sein. Der Staat kann eine entsprechende Aufgabe als überflüssig erachten, er kann das öffentliche Interesse verneinen oder sie bewusst dem freien Markt überlassen, da dieser die entsprechende Aufgabe besser, effektiver oder kostengünstiger erbringen kann.<sup>156</sup> Diese Form der Privatisierung ist jedoch nicht für alle staatlichen Aufgaben durchführbar, insbesondere dann nicht, wenn sich verfassungsrechtlich eine Letztverantwortung des Staates ableiten lässt.<sup>157</sup>

Als wesentliche Sonder- bzw. Mischform können die sogenannten *gemischtwirtschaftlichen Gesellschaften* benannt werden. Dabei liegt diese Form vor, wenn es sich nicht um eine Eigen-gesellschaft handelt. Folglich hält ein bestimmter staatlicher Aufgabenträger nicht alle Gesellschafteranteile, sondern es sind weitere Gesellschafter beteiligt (sogenannte Beteiligungsgesellschaft). Hier sind zwei Formen zu unterscheiden. Sind alle beteiligten Gesellschafter Verwaltungsträger, handelt es sich um eine gemischtöffentliche Gesellschaft. Sind hingegen Private beteiligt, spricht man von einer gemischtwirtschaftlichen Gesellschaft im engen Sinne. Je nach Ausgestaltung insbesondere von Mitentscheidungsrechten der Gesellschafter bewegt sich diese Mischform bei der Einbeziehung Privater zwischen funktionaler und formeller-materieller Privatisierung.<sup>158</sup> Sofern die Einbeziehung Privater eher zur Verbreiterung der finanziellen Basis und der Nutzung deren Sachkunde dient, tendieren diese Gesellschaften eher in Richtung funktionale Privatisierung. Wird hingegen den privaten Gesellschafter ein bestimmtes Mitentscheidungsrecht zugestanden, dann kann bezogen auf die öffentlichen Anteilseigner von einer formellen Privatisierung gesprochen werden, mit Bezug auf die Privaten Anteilseigner hingegen von einer materiellen Privatisierung.<sup>159</sup> Nach den Gemeindeordnungen ist dieser mögliche Konflikt zwischen Gemeinwohlinteressen der öffentlichen Gesellschafter und den Ge-

---

<sup>153</sup> Vgl. ebenda.

<sup>154</sup> Vgl. ebenda.

<sup>155</sup> Vgl. Laskowski (2011), S. 192 f.

<sup>156</sup> Vgl. bspw. Maurer (2009), S. 6.

<sup>157</sup> Vgl. Laskowski (2011), S. 194.

<sup>158</sup> Vgl. bspw. Maurer (2009), S. 6.

<sup>159</sup> Vgl. ebenda.

winnerzielungsabsichten der privaten Gesellschafter im Rahmen gemischt-wirtschaftlicher Gesellschaften durch die Sicherstellung des beherrschenden Einflusses auf die Gesellschaft erhalten (vgl. hierzu Abschnitt 3.1.4).

Schließlich kann die *Vermögens- oder Eigentumsprivatisierung* als weiterer, eigener Privatisierungstyp benannt werden. Hier werden keine Aufgaben an private Dritte übertragen, sondern Vermögensgegenstände an sie abgegeben. Dabei stellt dies ein zivilrechtliches Verfahren dar und mit der Übereignung ist die Privatisierung abgeschlossen.<sup>160</sup> Ein Beispiel hierfür sind die Verkäufe kommunaler Wohnungsgesellschaften.

### 3.4.2.3. *Bewertung von Privatisierungen*

Da die öffentliche Wasserversorgung als eine kommunale Aufgabe im Rahmen der Daseinsvorsorge definiert ist (vgl. dazu Abschnitt 3.2), obliegt sie zunächst der gemeindlichen Selbstverwaltung. Damit verfügt die Kommune, wie einleitend zu Abschnitt 3.4.2.1 bereits dargelegt wurde, über eine gewisse Gestaltungsfreiheit bezogen auf das „Wie“ der Aufgabenwahrnehmung. Folglich sind auch Privatisierungen in der öffentlichen Wasserversorgung grundsätzlich zulässig, jedoch sind hier durchaus verfassungsrechtliche Grenzen zu beachten, die auch nach der Form der Privatisierung differenziert zu betrachten sind. Bezogen auf die Ressource Wasser und deren Bedeutung für die staatlichen Schutzpflichten für Leben und Gesundheit<sup>161</sup> unterliegen die Kommunen auch unter Einbeziehung von Art. 1 Abs. 3 und Art. 20 Abs. 3 GG bei der öffentlichen Wasserversorgung einer klaren verfassungsrechtlichen Bindung,<sup>162</sup> die auch im Rahmen des im Sozialstaatsprinzips „(...) die Letztverantwortung für die tatsächliche Aufgabenerfüllung dem Staat selbst zuweist (...).“<sup>163</sup> Es stellt sich die Frage, ob im Rahmen von Privatisierungen diese staatliche Letztverantwortung für eine Wassergrundversorgung noch effektiv gegeben ist. Sofern dies zu verneinen wäre, wären Privatisierungen in der öffentlichen Wasserversorgung nicht zulässig.

Für *formelle Privatisierungen* ist daher zu prüfen, ob sich der Staat – in Falle der Wasserversorgung dann die Kommune – durch die Nutzung privatrechtlicher Organisationsformen für die entsprechenden Versorgungsbetriebe der eigentlich bestehenden öffentlich-rechtlichen Bindung der Aufgabe entzieht.<sup>164</sup> Da hier jedoch nur eine Umwandlung der durchführenden bisher öffentlich-rechtlich organisierten Einheit in eine privatrechtliche Organisationsform erfolgt, die sich zudem einerseits zu 100 % in Besitz des entsprechenden Aufgabenträgers befindet und andererseits nicht mit entsprechenden hoheitlichen Befugnissen ausgestattet ist, obliegt die Aufgabenverantwortung weiterhin dem Staat und es gelten weiterhin vorrangig die Vorschriften des öffentlichen Rechts zur Aufgabenerfüllung. Daher ist der Staat weiterhin dem Grund-

---

<sup>160</sup> Vgl. ebenda.

<sup>161</sup> Vgl. dazu Art. 2 Abs. 2 GG i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG, sowie die Ausführungen in Abschnitt 3.2.1 dieser Arbeit.

<sup>162</sup> Vgl. Laskowski (2011), S. 190.

<sup>163</sup> Ebenda.

<sup>164</sup> Vgl. Maurer (2009), S. 7.

recht verpflichtet. Damit kann sich auch die durchführende privatrechtlich organisierte Gesellschaft nicht auf die Privatautonomie bei der Aufgabenerfüllung berufen.<sup>165</sup> Entsteht hieraus jedoch ein gemischt-wirtschaftliches Unternehmen, so kann im Falle der Wasserversorgung unabhängig der Anteilseignerschaft infolge von vertraglichen Regelungen, oder Nebenabsprachen mit dem privaten Kapitalgeber die Gefahr bestehen, dass die Kommune im Rahmen ihrer Verantwortung das Gemeinwohlziel verfehlen und damit die Gesellschaft nicht effektiv steuern kann.<sup>166</sup>

Für eine *funktionale Privatisierung* ist zu hinterfragen, ob und gegebenenfalls unter welchen Voraussetzungen, die Kommune für den tatsächlichen Vollzug einer hoheitlichen Aufgabe auch private Dritte einbinden darf. Bezogen auf die Wasserversorgung handelt es sich hierbei um den Wettbewerb privater Dritter um den Markt, im Vordergrund stehen hier Konzessionsmodelle. „Hier gewährt die Gemeinde einem privaten Versorgungsunternehmen gem. § 103 GWB a.F. (1990) ein „Gebietsmonopol auf Zeit“, das ihm gestattet, im Gemeindegebiet die Wasserversorgung durchzuführen und von den Versorgten ein entsprechendes Entgelt einzuziehen.“<sup>167</sup> Im Rahmen eines Konzessionsvertrages tritt die Kommune von der Versorgungstätigkeit zurück und der Konzessionsnehmer erhält für die Laufzeit – in der Regel 20 Jahre – ausschließliche Rechte, d. h., ihm werden auch hoheitliche Befugnisse in Form des Entgelteinzugs übertragen. Auch hier ist die Letztverantwortung der Kommune kritisch zu sehen, da sich die kommunale Einflussnahme auf die Aufgabenerfüllung nur auf das Ausschreibungsverfahren und den Vertragsabschluss beschränkt.<sup>168</sup> Zwar können im Rahmen der Vertragsgestaltung Mitspracherechte, bei bspw. der Wasserpreisgestaltung oder soziale und ökologische Anforderungen festgesetzt werden, jedoch hat die Kommune keinen direkten Einfluss auf die tatsächliche Durchführung. Oftmals kann nur im Rahmen der Durchführungskontrolle mittels Nachverhandlungen oder aufwändiger Gerichtsverfahren entsprechend gegengesteuert werden, sofern Absprachen nicht eingehalten werden oder aus anderen Gründen (ökologische Anforderungen, Gemeinwohlorientierung) Anpassungen erforderlich sind.<sup>169</sup>

Eine *materielle Privatisierung* bedeutet eine vollständige Aufgabenverlagerung einer bisher hoheitlich wahrgenommenen Aufgabe in den privaten Bereich. Hier ist zu klären, inwieweit der Staat hierzu verfassungsrechtlich befugt ist. Maßgeblich ist dabei, ob es sich bei der Wasserversorgung

- a) um eine Staatsaufgabe handelt und

---

<sup>165</sup> Vgl. ebenda.

<sup>166</sup> Vgl. Laskowski (2011), S. 191 f.

<sup>167</sup> Ebenda, S. 192 f.

<sup>168</sup> Vgl. ebenda, S. 193.

<sup>169</sup> Vgl. ebenda.

- b) ob diese dem Staat vorbehalten ist (ausschließliche Staatsaufgabe) oder ob diese auch von Personen und Gesellschaften des gesellschaftlichen Bereichs übernommen werden kann (konkurrierende Staatsaufgaben).<sup>170</sup>

Bezogen auf Punkt a) wurde bereits mehrfach dargelegt, dass die Wasserversorgung als Staatsaufgabe definiert werden kann, da sich sowohl aus dem Grundgesetz, als auch aus anderen Gesetzen das öffentliche Interesse und die Gemeinwohlorientierung ableiten lassen, demzufolge das öffentliche Interesse eine Aufgabenwahrnehmung durch den Staat legitimiert. Auch bezogen auf Punkt b) wurde dargelegt, dass im Aufgabenbereich der Wasserversorgung durchaus Privatisierungen möglich sind, zumal auch nach § 7 Abs. 1 BHO die Verpflichtung besteht zu prüfen, „(...) inwieweit staatliche Aufgaben oder öffentlichen Zwecken dienende wirtschaftliche Tätigkeiten durch Ausgliederung und Entstaatlichung oder Privatisierung erfüllt werden können.“ Wenngleich hieraus keine Pflicht zur Privatisierung ableitbar ist, so ist diese Option im Rahmen der öffentlichen Aufgabenerfüllung jedoch zumindest zu prüfen.<sup>171</sup> Wesentlich sind dabei die Folgen der Privatisierung der Wasserversorgung für die Einflussnahme des Staates auf die privatisierte Aufgabe, insbesondere vor dem Hintergrund der Letztverantwortung und des Gemeinwohlinteresses. Da es sich bei der materiellen Privatisierung bezogen auf die Wasserversorgung um eine vollständige Übertragung der Aufgabe an private Dritte und damit eine Reduktion des gemeindlichen Aufgabenbestandes handelt, würde die erforderliche kommunale Einflussnahme auf die Aufgabenwahrnehmung vollständig entfallen und dieser vollständige Steuerungsverlust ermöglicht mindestens die Wahrung der kommunalen Letztverantwortung nicht mehr.<sup>172</sup> Wenngleich in einigen Landeswassergesetzen auch eine vollständige Aufgabenübertragung der Wasserversorgung auf private Dritte und damit zumindest materielle Privatisierungen optional möglich erscheint,<sup>173</sup> konnten jedoch in Deutschland keine Beispiele für reine materielle Privatisierungen in der Wasserversorgung in oben genanntem Sinne gefunden werden.

Dennoch wurden in den letzten Jahrzehnten verstärkt private Dritte in die Wasserversorgung einbezogen, insbesondere in Formen von Minderheitsbeteiligungen und zeitlich befristeten Betreibermodellen.<sup>174</sup> Dies entspricht im Wesentlichen den Mischformen aus formeller und materieller Privatisierung. Dies zeigte auch die Entwicklung der Anzahl privatrechtlich organisierter Unternehmen der Wasserversorgung in Abschnitt 3.3. Wie im Rahmen der Liberalisierungsdebatte allgemein wurde auch bezogen auf die Wasserversorgung konstatiert, dass durch Privatisierungen Effizienzsteigerungen, und hier insbesondere damit erzielbare niedrigere Wasserpreise, sowie eine bessere Teilhabe deutscher Unternehmen der Wasserversorgung am stark

---

<sup>170</sup> Vgl. zur Unterscheidung der Staatsaufgaben Maurer (2009), S. 9.

<sup>171</sup> Vgl. Maurer (2009), S. 10.

<sup>172</sup> Argumentativ so bspw. auch Laskowski (2011), S. 193 f.

<sup>173</sup> So bspw. in Hessen gem. § 30 Abs. 4 HWG.

<sup>174</sup> Vgl. Ewers et al. (2001), S. 11.

wachsenden, internationalen Wassermarkt möglich wären.<sup>175</sup> Wenngleich Deutschland bezogen auf den Wasserpreis in €/m<sup>3</sup> die höchsten Preise aufweist<sup>176</sup> und aus theoretischer Sicht ein Zusammenhang zwischen Wettbewerb und Effizienz feststellbar ist, so ist dieser empirische Nachweis äußerst schwierig.<sup>177</sup> Bezogen auf die Auswirkungen von Privatisierungen auf die Wasserpreise in Deutschland kann nicht nachgewiesen werden, dass es dadurch zu signifikanten Preiseffekten kam. So zeigten bspw. Untersuchungen von HESSE/REDLICH/ROTTMANN/STARKE (2016), dass es keinen Einfluss einer Beteiligung Privater an der Wasserversorgung auf die Gestaltung der Wasserpreise gibt.<sup>178</sup>

### **3.4.3. Rekommunalisierung in der Wasserversorgung**

#### *3.4.3.1. Begriffsklärung und Rekommunalisierungsziele*

Eine einheitliche Definition bzw. exakte Abgrenzung des Begriffs Rekommunalisierung ist nicht möglich. Im Allgemeinen wird hierunter die Rückführung ehemals öffentlich erbrachter, dann aber privatisierter Leistungen in die Eigenerbringung öffentlich-rechtlicher Einrichtungen verstanden.<sup>179</sup> Dabei umfassen Rekommunalisierungen in der Regel die Rückführung formaler Privatisierungen operativer Leistungen in öffentlich-rechtliche Organisationsformen.<sup>180</sup> Dies spiegelt auch das Verständnis der großen Mehrheit der Kommunen in Deutschland wider.<sup>181</sup>

Die Zielstellungen von Rekommunalisierungen sind vielschichtig. Nachfolgend sollen die wesentlichen Aspekte benannt werden. Die Privatisierung öffentlicher Leistungen sollte insbesondere die kommunalen Haushalte entlasten und eine effektivere und damit kostengünstigere Leistungserstellung ermöglichen. Es zeigte sich jedoch, dass infolge der Privatisierung der Erbringung von Daseinsvorsorgeleistungen in einigen Fällen die Kosteneffizienz dominierte und die alloкатive Effizienz in den Hintergrund trat. Auch wurde nicht immer das gewünschte qualitative und quantitative Leistungsangebot erreicht.<sup>182</sup> Ein wichtiger Grund für Rekommunalisierungen kann daher in der mangelnden alloкатiven Effizienz und damit Gemeinwohlorientierung der privaten Leistungserbringung gesehen werden.<sup>183</sup> Ein weiterer Grund wird in der

---

<sup>175</sup> Vgl. Michaelis (2001), S. 434 ff.

<sup>176</sup> Vgl. bspw. Schmitz (2002), S. 18. Dort wird zugleich darauf hingewiesen, dass dieser Vergleich allerdings unbrauchbar ist, da einerseits bezogen auf die Kriterien Trinkwasserqualität, Versorgungssicherheit und Kostendeckung in den Wasserwirtschaften der EU-Mitgliedstaaten gravierende Leistungsunterschiede vorliegen und andererseits Durch den Mangel an Daten in einigen Mitgliedstaaten ein Preisvergleich erschwert wird. Zudem werden in vielen Mitgliedsstaaten entsprechende Subventionen getätigt, welche eine nicht kostendeckende Preisgestaltung zur Folge haben. Eine kostendeckende Preisgestaltung ist aber für einen Effizienzvergleich unabdingbar.

<sup>177</sup> Vgl. Michaelis (2001), S. 434.

<sup>178</sup> Vgl. Hesse/Redlich/Rottmann/Starke (2016), S. 104.

<sup>179</sup> Vgl. bspw. Libbe/Hanke/Verbücheln (2011), S. 4, Bauer (2012), S. 22 oder UniCredit Bank AG (2011), S. 13.

<sup>180</sup> Vgl. Röber (2012), S. 97 f.

<sup>181</sup> Vgl. Institut für den öffentlichen Sektor e. V. (2011), S. 7.

<sup>182</sup> Vgl. Lenk/Hesse/Rottmann (2011), S. 295.

<sup>183</sup> Vgl. Halma/Hauenschild (2014), S. 32.

eingeschränkter Kontrollmöglichkeit der Kommune auf die Leistungserstellung gesehen, da die Kommune diese vielfach nur über ihr Aufsichtsmandat im entsprechenden Unternehmen wahrnehmen kann. Damit könnte die grundgesetzlich verankerte Selbstverwaltungshoheit der Kommunen teilweise ausgehöhlt werden, auch verliert die Kommune an politischen Gestaltungsmöglichkeiten.<sup>184</sup> Zudem wird argumentiert, dass Privatisierungen einerseits nicht zu den erwünschten Effekten für einen stärkeren Wettbewerb führen,<sup>185</sup> andererseits aus arbeitsmarktpolitischen Aspekten öffentlich-rechtliche Unternehmen insbesondere auf der kommunalen Ebene eine wichtige Bedeutung haben.<sup>186</sup> Schließlich kann eine Rekommunalisierung kommunalpolitisch motiviert sein, da insbesondere bei der Privatisierung von Leistungen der Daseinsvorsorge vielfach gesellschaftliche Vorbehalte bestehen.<sup>187</sup>

#### 3.4.3.2. *Rekommunalisierungstypen*

Eine wissenschaftlich fundierte Darstellung von Rekommunalisierungen kann der Fachdiskussion nicht entnommen werden, was auch an einer fehlenden allgemeinen Definition liegt. Jedoch werden mehrere Formen benannt. So benennt LIBBE bspw. nachfolgende Formen:<sup>188</sup>

- Wiederaufgreifen von Aufgaben durch einen Verwaltungsträger (als Konkurrent oder Monopolist)
- Neugründung von Eigengesellschaften zum Aufgreifen von Aufgaben (als Konkurrent oder Monopolist)
- Rückübertragung operativer Dienstleistungen auf Regie- und Eigenbetriebe als Teil der Verwaltung
- Überführung von Kapitalgesellschaften in öffentlich-rechtliche Organisationsformen
- Erhöhung des Gesellschaftsanteils an gemischtwirtschaftlichen Unternehmen.

Bereits hier zeigt sich, dass eine ganze Bandbreite von Maßnahmen der Rekommunalisierung zugeordnet wird. Jedoch sind nicht alle dieser Optionen von praktischer Relevanz, insbesondere die Überführung von Kapitalgesellschaften in öffentlich-rechtliche Organisationsformen scheint eher eine theoretische Form der Rekommunalisierung.<sup>189</sup> Auch die Neugründung von Eigengesellschaften zum Aufgreifen von Aufgaben kann nur dann der Rekommunalisierung im oben definierten Sinne zugeordnet werden, wenn es sich um Aufgaben handelt, die zuvor nicht durch die Kommune wahrgenommen wurden.

---

<sup>184</sup> Vgl. ebenda, S. 36.

<sup>185</sup> Vgl. Laskowski (2011), S. 193.

<sup>186</sup> Vgl. Halma/Hauenschild (2014), S. 39 ff.

<sup>187</sup> Vgl. Lenk/Hesse/Rottmann (2011), S. 295.

<sup>188</sup> Vgl. Libbe (2011), S. 2.

<sup>189</sup> Vgl. Halma/Hauenschild (2014), S. 9.

### 3.4.3.3. *Bewertung von Rekommunalisierungen*

Vor dem Hintergrund der Zielstellungen von Rekommunalisierungen können diese als „komplementäre Strategien zur Modernisierung des Gemeinwesens“<sup>190</sup> betrachtet werden. Jedoch bergen Rekommunalisierungen auch Risiken, denn die damit verfolgten Zielstellungen stellen sich nicht automatisch ein bzw. liefern nicht unbedingt ein besseres Infrastrukturangebot, sondern hängen stark vom Umsetzungsprozess ab.<sup>191</sup> Ein wesentlicher Aspekt sind dabei die finanziellen Möglichkeiten der Kommune. Neben einer hierfür erforderlichen exakten Konzeption ist auch die Wahl der Rechtsform entscheidend, denn grundsätzlich sollten rekommunalisierte Aufgaben dann auch in öffentlich-rechtlicher Organisationsform erbracht werden, da bei Mischformen, meist gemischtwirtschaftlichen Unternehmen, weiterhin die Gefahr einer eingeschränkten Steuerungsmöglichkeit durch die Kommune bestehen kann.<sup>192</sup> Auch ist es denkbar, dass durch Privatisierungsmaßnahmen den Kommunen im Falle einer Rekommunalisierung das entsprechende Know-how fehlt, sei es dadurch, dass die entsprechende Aufgabe infolge der Privatisierung über längere Zeit durch die Kommune nicht mehr wahrgenommen wurde und dieses dadurch verloren gegangen, ist oder dadurch, dass die Kommune erstmals eine entsprechende Aufgabe öffentlich wahrnehmen will. Eventuell muss eine entsprechende Expertise extern hinzugekauft werden. Schließlich bedeutet Rekommunalisierung nicht, dass diese Aufgabe dann wieder ausschließlich zur Erfüllung der Daseinsvorsorge und somit außerhalb von Marktprozessen erbracht wird. Zahlreiche Märkte, auf denen die rekommunalisierten Unternehmen agieren, wurden liberalisiert und dereguliert und sie konkurrieren dort weiterhin mit privatwirtschaftlichen Unternehmen und müssen ebenfalls Gewinne erwirtschaften.<sup>193</sup> Auch bedeutet eine Rekommunalisierung nicht, dass die im Unternehmen Beschäftigten automatisch wieder Tarifverträgen unterliegen, oder gar dem öffentlichen Dienst angehören.<sup>194</sup> Zusammengefasst bewertet BECKER Rekommunalisierungen wie folgt: „Rekommunalisierung ist nicht ‚an sich‘ gut oder ‚an sich‘ schlecht. [...] Gradmesser für die richtige Balance zwischen Privatisierung und Kommunalisierung wird sein, in welcher Form die Absicherung der elementaren Bedürfnisse, die wir mit dem Begriff der Daseinsvorsorge umschreiben, am besten gelingt.“<sup>195</sup>

In der Wasserversorgung sind bezogen auf Deutschland Berlin und Potsdam prominente Beispiele für Rekommunalisierungen in der Wasserversorgung. Bezogen auf Berlin<sup>196</sup> erfolgte die Teilprivatisierung der BERLINER WASSERBETRIEBE (BWB) im Rahmen der Maßnahmen zur Sanierung des Berliner Haushalts infolge der hohen finanziellen Belastungen der Wiedervereinigung. Nach der politischen Entscheidung, große Teile des Eigenkapitals der BWB in den Haushalt der Stadt zu transferieren, konnte der operative Betrieb kaum aufrechterhalten werden und

---

<sup>190</sup> Bauer (2012), S. 31.

<sup>191</sup> Vgl. Halma/Hauenschild (2014), S. 41.

<sup>192</sup> Vgl. Klug (2011), S. 29.

<sup>193</sup> Vgl. Halma/Hauenschild (2014), S. 42.

<sup>194</sup> Vgl. Matecki/Schulten (2013), S. 15.

<sup>195</sup> Becker (2012), S. 58.

<sup>196</sup> Die Ausführungen zur Rekommunalisierung der Berliner Wasserversorgung basieren auf den Ausführungen in Halma/Hauenschild (2014), S. 105 ff.

man entschloss sich 1999 zur Teilprivatisierung der Wasserversorgung. Da den BWB als AöR jedoch keine privaten Beteiligungen möglich waren, wurden sie einer privatrechtlichen Holding unterstellt, die zu 50,1 % dem Land Berlin gehörte und zu 49,9 % privaten Anteilseignern, einem Konsortium aus RWE und Veolia. Diese Beteiligung belief sich auf rund 1,6 Mrd. Euro<sup>197</sup>. Problematisch war hier, dass einerseits die Verträge geheim gehalten wurden und diese für die privaten Unternehmen eine Gewinngarantie enthielten. Dabei wurden hohe Gewinne eingeplant, um den Kaufpreis für die privaten Anteile zu erhöhen. Diese Gewinne waren dabei nur über hohe Wasserpreise zu erreichen, sodass ein wesentliches Ziel von Privatisierung – eine effizientere Leistungsbereitstellung und damit auch günstige Verbraucherpreise – schwer umsetzbar waren. Im Jahr 2004 entstand schließlich eine breite öffentliche Diskussion über diese Teilprivatisierung, da in diesem Jahr die Wasserpreise um 15 % gestiegen waren. Schließlich stellte das Kartellamt 2011 fest, dass die Preise für Trinkwasser in Berlin um durchschnittlich 50 Cent je m<sup>3</sup> über denen vergleichbarer deutscher Großstädte lagen. Daher waren für die Rekommunalisierung letztlich die enorm gestiegenen Wasserpreise bedeutsam und in den Jahren 2012/2013 erfolgte schließlich der Rückkauf der privaten Anteile. Insgesamt kann diese Teilprivatisierung als Misserfolg betrachtet werden, denn insgesamt standen den Gewinnen der privaten Anteilseigner in Höhe von ca. 1 Mrd. Euro Zinseinsparungen sowie der Stadt von ca. 0,6 Mrd. Euro gegenüber, welche die Stadt hätte zahlen müssen, wenn sie die 1,6 Mrd. Euro über Kredite finanziert hätte.

In Potsdam entschloss sich die Stadt im Rahmen des allgemeinen Privatisierungstrends der 1990er Jahre, auch die Trinkwasserversorgung teilweise zu privatisieren. Dies erfolgte im Jahr 1997. Für ca. 85 Mio. Euro erwarb EURAWASSER 49 % der WASSERBETRIEBE POTSDAM GMBH, zugleich ging damit die Geschäftsführung auf den privaten Anteilseigner über. Motive für die Privatisierung waren auch hier unter anderem eine Haushaltsentlastung, die Flexibilisierung der Personalstrukturen, eine Kostenminimierung und eine Verbesserung der Servicequalität. Im Fall der Stadt Potsdam konnten diese Erwartungen jedoch nicht erfüllt werden. Die Teilprivatisierung führte zu Preiserhöhungen, Personalabbau und einem schwindenden Einfluss der Stadt auf das Unternehmen. Insbesondere kam es zu starken Spannungen zwischen EURAWASSER und der Stadt, als das Unternehmen versuchte, sich über getroffene Vereinbarungen, insbesondere zur gleichberechtigten Partnerschaft beider Anteilseigner, hinwegzusetzen und schließlich Vorhaben zum Nachteil der Stadt durchzusetzen. Daher bereitete die Stadt ab 1999 die Rekommunalisierung vor und nach einer Einigung mit EURAWASSER wurde diese 2001 vollzogen. Dennoch gelang es nicht, die negativen Effekte der Privatisierung abzuwenden, insbesondere nicht die steigenden Wasserpreise. Der Hauptgrund der Rekommunalisierung, die hohen prognostizierten Wasserpreise, konnten nicht gesenkt werden und stiegen seit der Rekommunalisierung sogar. „Hauptursache der Preissteigerung liegt in der Forfaitierungsfinanzierung, die im Ergebnis eine teure Kreditaufnahme für die Stadt darstellt, deren Tilgung über die Gebühren von den Wassernutzern zu tragen sind.“<sup>198, 199</sup>

---

<sup>197</sup> Vgl. <https://www.berlin.de/sen/finanzen/vermoegen/nachrichten/artikel.30112.php>.

<sup>198</sup> Für die Ausführungen zum Beispiel der Stadt Potsdam vgl. Halma/Hauenschild (2014), S. 117 ff.

<sup>199</sup> Hachfeld, zitiert nach Halma/Hauenschild (2014), S. 119.



Insgesamt kann damit festgehalten werden, dass auch Rekommunalisierungen nicht immer zu den gewünschten Effekten führen, da diese immer ein individuelles Verfahren darstellen, welches auf unterschiedlichsten rechtlichen Vereinbarungen und Verträgen beruhen. Daher existiert für Rekommunalisierungen kein standardisiertes, einheitliches Verfahren und der Erfolg ist daher immer vom Handeln und der Kompetenz der Beteiligten abhängig.

## **4. Kooperation von Kommunen in der öffentlichen Leistungserbringung**

Einleitend werden kurz die im Rahmen der vorliegenden Arbeit verwendeten Begriffe zur gemeinsamen kommunalen Aufgabenerbringung in Definitionen abgegrenzt. Da hier je nach Zielstellung bzw. Bereich einer Zusammenarbeit verschiedene Abgrenzungen möglich sind,<sup>200</sup> sollen im Kontext dieser Arbeit und insbesondere des empirischen Teils die Begriffe „Kooperation“ und „interkommunale Zusammenarbeit“ für mögliche Formen der gemeinsamen kommunalen Aufgabenwahrnehmung verwendet werden. Dabei wird unter „Kooperation“ bzw. „kommunaler Kooperation“ die Zusammenarbeit von Kommunen in Form gemeinsamer, mehrheitlich kommunaler Unternehmen in privatrechtlicher Organisationsform (GmbH, GmbH & Co. KG, AG, eingetragener Verein, Stiftung, Genossenschaft, vgl. Abschnitt 4.5) verstanden. Mehrere Gemeinden können ein entsprechendes Unternehmen gründen, an welchem die Kommunen mehrheitlich beteiligt sind. Typischerweise sind dies kommunale Energieversorgungsunternehmen bzw. „klassische“ Stadtwerke in Form einer GmbH oder AG. Dabei fallen diese Formen der kommunalen Zusammenarbeit in den Bereich der wirtschaftlichen Betätigung einer Kommune und damit den Regelungsbereich der Gemeindeordnungen. Zugleich sind sie nicht auf einen bestimmten Zweck festgelegt,<sup>201</sup> eine formale Aufgabenträgerschaft dieser Organisationen ist nicht möglich, sie können nur mit der Aufgabenerbringung betraut werden (Aufgabenbetrauung). Hingegen sind mit der „interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ)“ die öffentlich-rechtlichen Formen der Zusammenarbeit entsprechend der landesspezifischen Gesetze zur kommunalen Gemeinschaftsarbeit gemeint (vgl. Abschnitt 4.4). Diese dienen der Verfolgung eines bestimmten Zwecks und können auch formell Träger einer kommunalen Aufgabe werden (Aufgabenübertragung).

### **4.1. Kooperationen bei der Aufgabenerfüllung als kommunales Handlungsfeld**

Die Kooperation von Kommunen hat in Deutschland eine lange Tradition, schon seit Jahrhunderten wurde in einer gemeinsamen Aufgabenerledigung durch Städte ein großer Nutzen gesehen, wenngleich diese nicht mit der heutigen kommunalen Ebene bzw. den Gemeinden vergleichbar sind und es dort um deutlich andere Aufgaben ging.<sup>202</sup> Insbesondere im Rahmen der Industrialisierung des 19. Jh. ergaben sich neue Herausforderungen und damit auch neue Aufgaben und Kooperationsbedarfe der Städte. Die schnell wachsenden Ballungszentren benötigten v. a. große Mengen an Arbeitskräften, was dort zu einem schnellen Anstieg der Bevölkerung und neuen Herausforderungen für die Städte führte. So stellte die demographische Entwicklung

---

<sup>200</sup> Verbreitet sind v. a. die verwaltungs- und die raumwissenschaftliche Perspektive von kommunalen Kooperationen. Dabei sind die Kommunen über diesen Rahmen hinaus vielfach „(...) in ein komplexes Netz von nachbarschaftlichen Beziehungen, vertraglichen Bindungen, politischen Kontakten und gemeinsamen Organisationen verwunden.“ (Huebner (1999), S. 11.) Demnach ist je nach Zielstellung der Begriff der kommunalen Zusammenarbeit entsprechend abzugrenzen.

<sup>201</sup> Vgl. bspw. Katz (2004), S. 50.

<sup>202</sup> Vgl. FES (2008), S. 17. Bspw. kann hier die Zusammenarbeit der Städte in der mittelalterlichen Hanse genannt werden.

zunächst besonders die öffentliche Daseinsvorsorge und die kommunalen Verwaltungen vor große Herausforderungen, insbesondere durch ein schnelles Städtewachstum ohne koordinierten Infrastrukturausbau und oftmals auch ohne koordinierte Stadtplanung. Dies beförderte den Austausch und auch die konkrete Zusammenarbeit von Kommunen, zunächst auch ohne rechtliche Grundlage.<sup>203</sup> Mit dem PREUBISCHEN ZWECKVERBANDSGESETZ aus dem Jahr 1911 erfolgte erstmals eine umfangreiche gesetzliche Regelung zur kommunalen Zusammenarbeit, infolgedessen 1912 der VERBAND GROß-BERLIN gegründet wurde, welcher bis 1920 bestand. Ziel war die Koordination der siedlungsstrukturellen Entwicklung Berlins. Neben der Kooperation in den Ballungsräumen gewannen interkommunale Kooperationen aber auch in den ländlichen Räumen an Bedeutung, so wurden dort bereits im 19. Jh. die ersten Wasserversorgungsverbände gegründet.<sup>204</sup> In frühen 20. Jh. wurde mit dem REICHSZWECKVERBANDSGESETZ von 1939 die gesetzliche Grundlage für zahlreiche öffentlich-rechtliche Formen der kommunalen Kooperation geschaffen.<sup>205</sup> Auch nach dem 2. Weltkrieg erforderte insbesondere die Unterbringung der Vertriebenen erneut eine interkommunale Zusammenarbeit, vor allem bei den kleinen Kommunen. So musste eine große Zahl von Flüchtlingen und Vertriebenen integriert werden, wofür unter anderem der Bau von Wohnungen, die Sicherung der Wasserversorgung oder die Schaffung von Verkehrsverbindungen erforderlich waren.<sup>206</sup> In diesem Rahmen fanden bewährte Formen der kommunalen Zusammenarbeit auch Eingang in die neuen Gemeindeordnungen der Bundesrepublik. Hinzu kam ab den 1950er Jahren der wirtschaftliche Aufschwung im Rahmen der sogenannten „Wirtschaftswunderjahre“, der mit einer prosperierenden gewerblichen Entwicklung auch in den ländlichen Räumen einherging und besonders die städtebauliche und infrastrukturelle Planung vor neue Herausforderungen stellte. „Um diesem wachsenden Problemdruck zu begegnen, war es das wichtigste Ziel zwischengemeindlicher Zusammenarbeit besonders in den 1960er und 1970er Jahren, die organisatorische, wirtschaftliche, infrastrukturelle und planerische Leistungsfähigkeit der jeweiligen Kommunen zu stärken.“<sup>207</sup> Diese neuen Herausforderungen bezogen auf eine zunehmende Aufgabenerfüllung führte in den 1960er und 1970er Jahren zu einer Debatte über die Leistungsfähigkeit insbesondere der kleinen Gemeinden. Mit dem Argument, diese könnten diese Herausforderungen allein nicht bewältigen und seien mit einer entsprechenden Aufgabenerfüllung überfordert,<sup>208</sup> wurde „(...) dem damaligen zentralistischen Planungsverständnis entsprechend, eine Gebietsreform angestoßen, die darauf zielte, mittels einer vertikale Integration leistungsfähige kommunale Organisationseinheiten entstehen zu lassen. Durch Eingemeindungen und Zusammenschlüsse von Gemeinden, die teilweise auf freiwilliger Basis, teilweise durch staatliche Hoheitsakte erfolgten, sollten die Verwaltungskraft gestärkt und Stadt-Umland-Konflikte gelöst werden.“<sup>209</sup> Seit den 1980er und

---

<sup>203</sup> Vgl. ebenda.

<sup>204</sup> Vgl. ebenda, S. 19.

<sup>205</sup> Vgl. Heinz (2000), S. 189 f.

<sup>206</sup> Vgl. FES (2008), S. 19.

<sup>207</sup> Ebenda.

<sup>208</sup> Vgl. ebenda.

<sup>209</sup> Deutscher Bundestag, Drs. 16/4500, S. 59.

1990er Jahren haben sich die Rahmenbedingungen grundlegend geändert. Besonders die siedlungsstrukturellen Entwicklungen und die zunehmenden funktionalen und räumlichen Verflechtungen der Kernstädte mit ihrem Umland führten dazu, dass gegenwärtig bestimmte Probleme, aber auch öffentliche Aufgaben nicht mehr separat in der einzelnen Gemeinde gelöst bzw. erbracht werden können, sondern gemeindegebietsübergreifend anzugehen sind. Die herkömmliche Funktionsteilung zwischen der Kernstadt als Arbeits- und Versorgungszentrum für das Umland und die Umlandgemeinden als Wohn- und Naherholungsorte für die Kernstädte existieren in der Gestalt nicht mehr. Vielmehr haben sich im Umland der Kernstädte zunehmend Städte bzw. Gemeinden entwickelt, welche in Konkurrenz zu den bisherigen Funktionen der Kernstädte stehen.<sup>210</sup> Gemeinsam mit weiteren veränderten Rahmenbedingungen (Demografie, Haushaltsslage und fiskalische Entwicklung) ergeben sich hieraus neue Kooperationserfordernisse der kommunalen Ebene.

Im Rahmen der kommunalen Aufgabenerbringung können die Kommunen aus unterschiedlichen Gründen und in verschiedenen Formen kooperieren. Kommunale Kooperationen sind nichts Neues, schon seit vielen Jahrzehnten werden diese in unterschiedlicher Art praktiziert.<sup>211</sup> Insbesondere im Rahmen verschiedener Vorhaben zu Gebiets-, Verwaltungs- und Strukturformen der jüngeren Vergangenheit rückten hier auch Zielstellungen der Verwaltungseffizienz, aber auch der effizienteren kommunalen Aufgabenerledigung in den Mittelpunkt.<sup>212</sup> Besonders im Hinblick auf die demographische Entwicklung und die kommunale Finanzlage sehen Kommunen vielfach in einer interkommunalen Zusammenarbeit eine Strategie, daraus resultierenden Auslastungsproblemen zu begegnen: „Sie folgen dem Bestreben, mittels Gemeinschaftsarbeit neue Handlungsspielräume zu erschließen und so eigene Gestaltungsfähigkeit abzusichern. Hinzu treten strukturpolitische Erfordernisse, wonach der Globalisierung und Europäisierung sowie dem daraus resultierenden Standortwettbewerb durch grenzüberschreitendes und regionales Zusammenwirken begegnet werden soll.“<sup>213</sup> Es werden in der Erbringung öffentlicher Leistungen der Daseinsvorsorge weniger in einem Zusammenschluss von Gemeinden nennenswerte Größenvorteile gesehen, vielmehr bestimmen Siedlungsstruktur und andere externe Faktoren die Kosten der Leistungserstellung, nicht die reine Gemeindegröße oder eine bestimmte Verwaltungsform.<sup>214</sup> Daher erscheinen Formen der Zusammenarbeit wie Zweckverbände oder Verwaltungsgemeinschaften hier zielführender. Folglich sollten „nicht mehr nur strukturelle Lösungen (Gebietsreformen und neuen Körperschaften), sondern zunehmend flexible und freiwillige Kooperationsformen favorisiert werden (...).“<sup>215</sup>

---

<sup>210</sup> Vgl. zu dieser Thematik ausführlich Heinz (2000), S. 190 ff.

<sup>211</sup> Vgl. von Lennep (2005), S. 8.

<sup>212</sup> So bspw. zuletzt in den Ländern Brandenburg (2003) (Gemeindegebietsreform), (2019) (Verwaltungsstrukturreform), Mecklenburg-Vorpommern (2011) (Kreisgebietsreform), Sachsen (2008) (Kreisgebiets- und Funktionalreform), Sachsen-Anhalt (2007) (Kreisgebietsreform), (2010) (Gemeindegebietsreform) oder Sachsen und Thüringen (2014) (Förderung freiwilliger Gemeindezusammenschlüsse), vgl. Rosenfeld/Gather/Stefansky (2015), S. 1.

<sup>213</sup> Hesse (2005), S. 4 f.

<sup>214</sup> Vgl. Michelsen/Haug/Illy (2015), S. 57.

<sup>215</sup> Hesse (2005), S. 4.

Wie bereits angedeutet, sieht auch die Kommunalgesetzgebung die kommunale Kooperation als Handlungsfeld, bezogen auf die Erbringung bestimmter öffentlicher Leistungen, indem vor allem in den Gemeindeordnungen bzw. Kommunalverfassungen und den Gesetzen zur kommunalen Gemeinschaftsarbeit für die Wahrnehmung von Selbstverwaltungs- und Pflichtaufgaben bestimmte Formen der Zusammenarbeit benannt werden, welche die Gemeinden nutzen können. Grundsätzlich sollen diese zur Anwendung kommen, wenn eine Gemeinde selbst auch unterschiedlichen Gründen nicht in der Lage oder gewillt ist, eine Aufgabe eigenständig in erforderlicher Art und Weise zu erbringen. Hier sind verschiedene Stufen von Verbindlichkeiten zur Nutzung von Kooperationen vorhanden. Dabei soll primär der Grundsatz gelten, dass eine Kooperation aus eigenem kommunalen Willen erfolgt, demnach freiwillig von den kooperationswilligen Gemeinden initiiert wird und zudem das Recht auf Nichtkooperation oder Beendigung einer Kooperation besteht.<sup>216</sup> Sofern Gründe des Allgemeinwohls für eine Kooperation sprechen oder eine Aufgabenerfüllung in erforderlicher Quantität und Qualität nur durch Kooperation möglich ist, bzw. durch diese die Aufgabe wesentlich besser erbracht werden kann, sind auch verbindliche Kooperationen zu befürworten. In der Regel kann in den entsprechenden Rechtsnormen auch nur in diesen Fällen eine Kooperation verpflichtend angeordnet werden.<sup>217</sup>

## **4.2. Zielstellungen und mögliche Gründe für Kooperationen von Kommunen**

### **4.2.1. Theoretische Vorbetrachtungen zu kommunalen Kooperationen**

Die Kooperation von Kommunen, synonym auch als interkommunale Kooperation oder interkommunale Zusammenarbeit bezeichnet, kann als die Zusammenarbeit von territorialen Gebietskörperschaften auf der Grundlage gemeinsamer Interessen oder Ziele bezeichnet werden und beinhaltet folglich eine Zusammenarbeit von Gemeinden, Gemeindeverbänden und Kreisen.<sup>218</sup> Es werden zwei grundlegende Arten der Kooperation unterschieden, die formelle und die informelle Kooperation. Während erstgenannte Kooperationen meist in fest strukturierten Verbandsformen und vielfältigen rechtlichen Institutionalisierungen auf Basis gesetzlicher Regelungen oder vertraglicher Vereinbarungen erfolgt und damit einen verbindlichen Charakter aufweist, sind informelle Kooperationen eher lose, rechtlich unverbindliche Formen der Zusammenarbeit.

In der wissenschaftlichen Theorie ist die Thematik Kooperation von Kommunen vor allem in den Verwaltungswissenschaften und den Raumwissenschaften zu finden. Insbesondere im Rahmen der auch durch Verwaltungsreformen eröffneten Governance-Debatte wurde nach der richtigen Abgrenzung von Zuständigkeiten für einzelne Verwaltungsaufgaben gefragt. Denn das Territorialprinzip, folglich die Zuweisung einer (Verwaltungs-)Aufgabe einer Gebietskörper-

---

<sup>216</sup> Vgl. ebenda, S. 3.

<sup>217</sup> Vgl. dazu auch die Ausführungen in Abschnitt 4.3.

<sup>218</sup> Vgl. bspw. Gawron et al. (2010), S. 72.

schaft nur für ihren räumlichen Zuständigkeitsbereich, ist nur dann sinnvoll, wenn die Gebietskörperschaft genau den räumlichen Zuschnitt hat, der für die entsprechende Aufgabenerfüllung sinnvoll oder erforderlich ist.<sup>219</sup> Der Frage nach einem erforderlichen bzw. sinnvollen räumlichen Zuschnitt kann dabei mit Kriterien wie erforderliche Bürgernähe, Spezialität der Einrichtung oder der Mindestzahl von Nutzern bewertet werden.<sup>220</sup> Hier unterliegt die Aufgabenerfüllung einem stetigen Wandel der zugrundeliegenden Bedingungen, aber auch öffentliche Aufgaben selbst ändern sich im Zeitverlauf, sodass sich auch die optimale Form der Aufgabenerfüllung verändert. Schließlich ändern sich auch räumliche Strukturen, wie die Bevölkerungszusammensetzung, die wirtschaftlichen Strukturen oder die Infrastrukturen, was wiederum regelmäßig eine Überprüfung der Aufgabenerfüllung erfordert. Da sich die beiden vorherrschenden Grundregeln der Zuständigkeitsverteilung in Deutschland, das Universalprinzip und das Territorialprinzip, auf absehbare Zeit nicht ändern werden, sind für die Aufgabenerfüllung auf kommunaler Ebene immer wieder neue Lösungen erforderlich, die nicht in kommunale Strukturen insgesamt eingreifen, sondern aufgaben- und raumspezifische Antworten auf aktuelle Probleme bieten.<sup>221</sup> Diese Formen der kommunalen Zusammenarbeit sind auf Verbindlichkeit und organisatorische Stabilität ausgelegt.<sup>222</sup> Der zugrunde liegende Governance-Begriff zielt damit auf Prozesse der Handlungskoordination zwischen den Akteuren, die Steuerungsmechanismen liegen zwischen den traditionellen Steuerungsformen von Staat (Hierarchie) und Markt (Wettbewerb).<sup>223</sup>

#### **4.2.2. Wesentliche Gründe für Kooperationen von Kommunen**

##### *4.2.2.1. Demographische Situation*

Kommunale Einrichtungen der Daseinsvorsorge werden im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung oder als Pflichtaufgaben für die Einwohner der jeweiligen Gemeinde erbracht. Hier liegen vielfach sozialpolitische Zielstellungen zugrunde, welche Art (Qualität) und Umfang (Quantität), aber auch Entgelte bestimmter Leistungen beeinflussen. Die Einrichtungen und (technischen) Anlagen für entsprechende öffentliche Leistungen wurden für eine bestimmte Bevölkerungszahl dimensioniert, oftmals auch für steigende Kapazitäten, bspw. im Bereich technischer Netzinfrastrukturen, die vielfach für lange Nutzungsdauern bzw. -zyklen errichtet wurden (bspw. Wasserversorgungsnetze, Kanalnetze, Schienennetze). Damit gehen oftmals auch technische (Mindest-)Anforderungen an Kapazitäten oder Nutzerzahlen einher, sowohl aus betriebs- als auch kostentechnischen Gründen (Stichwort Kostenremanenzen). Sofern hier infolge des demographischen Wandels die Nutzerzahlen sinken oder zu einem sinkenden Verbrauch führen, kann dies sowohl den technischen als auch wirtschaftlichen Betrieb gefährden

---

<sup>219</sup> Vgl. Bremeier/Brinkmann/Kilian (2006), S. 117.

<sup>220</sup> Vgl. ebenda.

<sup>221</sup> Vgl. ebenda, S. 118.

<sup>222</sup> Vgl. ebenda, S. 121.

<sup>223</sup> Vgl. Fürst (2006), S. 39.

und/oder kostenintensive Anpassungsmaßnahmen erfordern. Diese sind oftmals von einer Gemeinde allein nicht mehr tragbar, sodass sich hier aus der demographischen Entwicklung heraus eine Notwendigkeit zur Kooperation ergeben kann. Nachfolgend sollen daher die Wirkung und Folgen der demographischen Entwicklung auf die kommunale Aufgabenerbringung kurz dargestellt werden.

Die demographischen Veränderungen wirken auf den staatlichen Ebenen unterschiedlich stark. Der „trade off“ auf den fiskalischen Ebenen wird unter dem Begriff Altersstrukturkosten zusammengefasst und kann mit dem Konzept der Altersstrukturkostenprofile untersucht werden.

Die verschiedenen Gebietskörperschaften erfüllen, gewährleisten und finanzieren ihre Aufgaben in eigener Zuständigkeit (Bund, Länder und Kommunen sowie Sozialversicherung). Ein Teil der Aufgabenerbringung betrifft unterschiedliche Altersgruppen der Bevölkerung, d.h., dieser Teil ist altersabhängig. Dadurch kommt es zu einer altersklassenbezogenen Kostenstruktur. Der insbesondere auf SEITZ zurückgehenden Forschung liegt die Annahme zugrunde, dass die jeweiligen Altersklassen für die fiskalischen Ebenen unterschiedliche Pro-Kopf-Einnahmen und -Ausgaben verursachen.<sup>224</sup> Dabei wird untersucht, welchen Anteil die jeweilige Altersgruppe an den Einnahmen- und Ausgabebereichen der öffentlichen Haushalte hat. Für die Bundesrepublik zeigen die gesamtstaatlichen Altersstrukturkosten einen U-förmigen Verlauf.<sup>225</sup> Die Ausgaben in den jüngeren Altersgruppen werden besonders von Bildungsausgaben verursacht, wohingegen die sozialen Sicherungssysteme sowie das Gesundheitssystem vor allem bei den älteren Altersgruppen anfallen.<sup>226</sup> Damit betrifft den Bund und die Sozialversicherungen ein stärkerer Altersbezug (gesetzliche Renten- und Krankenversicherung).

Auf kommunaler Ebene besteht im Vergleich zur Landesebene eine Ausgabenstruktur, die stärker auf Kinder und Jugendliche bezogen ist. Hingegen sind in den Altersgruppen von 18 bis 80 Jahren die öffentlichen Ausgaben deutlich niedriger. Erst bei den über Achtzigjährigen ist wieder ein Ansteigen festzustellen (U-Verlaufsform). Die Darstellung und Berechnung geht auf HOFMANN/SEITZ 2004 zurück. In dieser Zeit fand noch die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung Anwendung, die damals die Kommunen vollständig belastete. Seit 2009 beteiligte sich der Bund anteilig an diesen Kosten und trägt diese seit 2014 vollständig. Der Saldo der Altersstrukturkostenprofile zeigt, dass insbesondere für die Altersgruppen unter 6 Jahre und 6 bis unter 18 Jahre auf kommunaler Ebene hohe Ausgaben anfallen. Das liegt daran, dass die kommunale Ebene als Träger der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe Verantwortung für Kindertageseinrichtungen und Schulen trägt. Fiskalisch ist damit relevant, welche Altersstruktur die Kommune hat. Klar ist auch, dass die kommunal „teuren“ Altersgruppen darunter 6-Jährigen und 6- bis unter 18-Jährigen keine eigenen kommunalen und Steuereinnahmen erbringen, sodass die Finanzierung neben Elternbeiträgen vorrangig aus zweckgebundenen Zuweisungen und Schlüsselzuweisungen erfolgen muss.

---

<sup>224</sup> Intensiv befasste sich SEITZ mit dieser Thematik, vgl. Seitz (2008), S. 49.

<sup>225</sup> Vgl. Seitz (2004), S. 8.

<sup>226</sup> Vgl. Paul/Jaenichen/Steinrücken (2008), S. 62.

Neben den Altersstrukturkostenprofilen sind im Rahmen der demographischen Entwicklung das Leistungsangebot sowie dessen Anpassung relevant. Im Gewährleistungsstaatsmodell ist eine nachhaltige und zukunftsfähige öffentliche Leistungserbringung insbesondere bezogen auf die Sicherung der Daseinsvorsorge, aber auch mit Blick auf den Erhalt gleichwertiger Lebensverhältnisse notwendig. Hier wirken allerdings sogenannte Kostenremanenzen entgegen.<sup>227</sup> Im Ergebnis zeigen Untersuchungen, dass die öffentlichen Haushalte deutlich altersstrukturabhängig sind. Es gibt ferner Aufgabenbereiche, auf die die demographische Entwicklung negativ wirkt.<sup>228</sup> Kostenremanenzen liegen vor, wenn entsprechende Strukturen oder Ausgaben nicht oder nur schwer an Veränderungen der Nutzergruppen angepasst werden können bzw. es bei einer rückläufigen Nutzerzahl zu steigenden Pro-Kopf-Kosten kommt. Da die öffentlichen Leistungen in vielen Fällen mit einem relativ hohen Fixkostenanteil erbracht werden, kann eine Anpassung an deren Umfang nur mit einer zeitlichen Verzögerung auf die veränderte Nachfrage reagieren. Die Kosten werden nicht in gleichem Maße gesenkt, wie die Bevölkerungsschrumpfung voranschreitet.<sup>229</sup> Dieser Effekt verdeutlicht, dass die Anpassung des Angebots an sinkende Nachfrage teurer ist als an steigende Nachfrage.<sup>230</sup>

DOBROSCHKE/GUTSCHE/THÖNE definieren Kostenremanenzen im Rahmen der öffentlichen Aufgabenerfüllung als „(...) Kostenanteil einer [...] Aufgabenerfüllung, der entsteht, wenn sich innerhalb eines Betrachtungszeitraums ein Rückgang der Einwohnerzahl in den für die Nutzung bzw. Finanzierung relevanten Altersgruppen schneller vollzieht, als eine für die Kommune und die Nutzer realisierbare sowie rechtlich zulässige Anpassung der infrastrukturellen und organisatorischen Strukturen der Aufgabenerfüllung [...], so dass das aufgabenspezifische Defizit [...] langsamer [...] zurückgeht als die Einwohnerzahl in den relevanten Altersgruppen.“<sup>231</sup>

Kommunale Leistungserbringung reagiert auf demographische Veränderungen. Zahlreiche kommunale Aufgabenbereiche sind Teil der Daseinsvorsorge<sup>232</sup>, deren Gewährleistung zudem gesetzlich festgeschrieben ist.<sup>233</sup> Diese Aufgaben können technischer Natur sein (Infrastrukturbereitstellung), aber auch sozial und kulturell bezogen sein. In letzterem Bereich nehmen die Gemeinden verschiedene freiwillige und pflichtige Aufgaben wahr, wie beispielsweise Aufga-

---

<sup>227</sup> In den letzten Jahren befassten sich mit dieser Thematik zahlreiche Gutachten und Forschungsprojekte. Zudem sei auf die zahlreiche Literatur zum Problemkreis Daseinsvorsorge und Infrastrukturversorgung der ARL, des BBR/BBSR und anderer verwiesen, welche hier nicht weiter aufgeführt werden sollen.

<sup>228</sup> Vgl. BMVBS/BBR (2007), S. 18, wengleich sich diese Untersuchung zunächst auf die ostdeutschen Länder bezieht.

<sup>229</sup> Vgl. Lenk (2005), S. 9.

<sup>230</sup> Vgl. Rottmann (2011), S. 31.

<sup>231</sup> FiFo Köln (2013), S. 44.

<sup>232</sup> Zum Begriff der Daseinsvorsorge vgl. bspw. Rottmann (2011) sowie Lenk/Grüttner (2010), S. 241.

<sup>233</sup> Nach § 1 Abs. 1 RegG (Regionalisierungsgesetz) ist bspw. der ÖPNV eine Aufgabe der Daseinsvorsorge, die jeweiligen ÖPNV-Gesetze der Länder bekräftigen dies. Die Abfallwirtschaft ist nach § 17 Abs. 1 und § 20 KrWG (Kreislaufwirtschaftsgesetz) und die Wasserversorgung nach § 50 Abs. 1 WHG (Wasserhaushaltsgesetz) eine Aufgabe der Daseinsvorsorge. Zudem benennen weitere Fach- und Landesgesetze weitere Bereiche, die der Daseinsvorsorge zuzuordnen sind.



ben des Schulwesens, der Sozialen Sicherung oder der Bereiche Gesundheit, Sport und Erholung. Aufgrund der sinkenden Nutzerzahl sowie der Altersstrukturverschiebung wirkt der demographische Wandel hier deutlich.

Interessant ist, ob die zurückgehende Nachfrage tatsächlich zu sinkenden Ausgaben führt oder ob die Pro-Kopf-Ausgaben zumindest konstant gehalten werden können. Durch einen hohen Fixkostenanteil bei der Leistungserstellung (wie beispielsweise in der Wasserversorgung) fallen Kostenremanenzen an. Bei sinkender Einwohnerzahl steigen damit die Kosten pro Kopf. Ein Beispiel ist die Grundschulversorgung. Gerade in ländlichen Räumen oder Randgebieten ist mit einem Rückgang der Schülerzahlen zu rechnen.<sup>234</sup> Dies betrifft bspw. auch Teile Brandenburgs, wie auch andere Länder. In Mecklenburg-Vorpommern z. B. „(...) lassen sich im allgemeinen weder Schließungen noch Verkleinerungen realisieren, ohne dass zugleich andere ausgleichende Maßnahmen oder organisatorische Änderungen (wie z. B. jahrgangsübergreifender Unterricht, Erhöhung der Mobilität von Lehrkräften) stattfinden.“<sup>235</sup> Dies wirkt sich durch die Schließung von Schulen auf den Schülerverkehr aus und erfordert dessen Ausweitung. Hier wird deutlich, dass die Infrastrukturen nicht oder nicht im gleichen Maße an den Rückgang der Nutzergruppe angepasst werden können und Kostenremanenzen entstehen.

Kommunale Aufgaben sind des Weiteren häufig durch Netzinfrastrukturen charakterisiert. Dies sind beispielsweise kommunale Institutionen im Bereich Bau- und Wohnungswesen, ÖPNV-Unternehmen, Energie- und Wasserversorger oder die kommunale Wirtschaftsförderung. Hier wirken Remanenzeffekte besonders stark. Ein Nutzer-Rückgang führt zu überproportional steigenden Kosten. Für diese Entwicklung ist die Einwohnerzahl, insbesondere die Entwicklung der Bevölkerung in der Fläche relevant. Zahlreiche kommunale Pflichtaufgaben fallen im ländlichen Raum an und müssen gewährleistet werden – unabhängig von der Bevölkerungsentwicklung. Mit abnehmender Einwohnerzahl nehmen allerdings die Kosten pro Kopf zu. Eine geringere Besiedlungsdichte bedeutet, dass eine in Relation größere Fläche je Einwohner zu höheren Pro-Kopf-Kosten erbracht werden muss. Eine Infrastruktur-Anpassung an diese Gegebenheit ist deutlich schwieriger.

In der wissenschaftlichen Diskussion werden Remanenzkosten unterschiedlich bewertet. Das FiFo KÖLN identifizierte in einem Gutachten für die kommunale Ebene (unterteilt in Landkreise, kreisangehörige Gemeinden und kreisfreie Städte) verschiedene Aufgabenfelder, für die vollständige oder teilweise Remanenzeffekte vorliegen.<sup>236</sup> Das IW KÖLN analysiert in einer Studie<sup>237</sup>, dass der demographische Wandel mittel- bis langfristig die Verschuldung reduzieren kann, weil eine sogenannte „demographische Dividende“ (eine Kostenersparnis aus dem Bevölkerungsrückgang) erzielt wird.<sup>238</sup> Das IW KÖLN erkennt Remanenzkosten an, unterstellt

---

<sup>234</sup> Vgl. BBSR (2011), S. 5.

<sup>235</sup> BBSR (2011), S. 5.

<sup>236</sup> Vgl. FiFo Köln (2013), S. 93.

<sup>237</sup> Institut der deutschen Wirtschaft Köln (2011): Berlin und Brandenburg: Demografie und öffentliche Haushalte bis 2030.

<sup>238</sup> Vgl. ebenda, S. 9 und 117.

aber infolge der sich ändernden Altersstruktur der jungen und alten Altersgruppen eine Verschiebung der Ausgabenanteile der unterschiedlichen föderalen Ebenen und damit auch eine Entlastung der kommunalen Ebene als jene „demographische Dividende“. D.h. mittel- bis langfristig entstehen deutlich geringere oder keine Remanenzkosten im Gegensatz zu anderen Studien. Durch Ersparnisse aus der „demographischen Dividende“ werden diese ausgeglichen. Kurzfristig besteht das Problem, selbst wenn dieser Argumentation gefolgt wird, dass Qualität und Finanzierung entsprechender Aufgaben negativ beeinflusst werden (steigende Pro-Kopf-Ausgaben, steigende Beiträge, abnehmende Qualität des Leistungsangebots). Dies ist im strukturschwachen Raum, wie in Teilen Ostdeutschlands, bereits jetzt zu beobachten.

#### 4.2.2.2. *Kommunale Finanzlage*

Weiterhin können kommunale Kooperationen durch die kommunale Finanzlage forciert werden, insbesondere wenn die Kosten der Aufgabenerfüllung nicht durch die entsprechenden Gebühren oder Entgelte gedeckt werden können, sei es, da dies politisch gewollt ist, oder auch infolge hoher Fixkosten, welche die Leistungsfähigkeit einer einzelnen Kommune übersteigen würden. Schließlich können auch hohe, erforderliche Investitionen in die entsprechenden technischen Infrastrukturen durch eine einzelne Kommune nur schwer durchgeführt werden,<sup>239</sup> so dass sich auch hieraus eine Kooperation anbietet. Auch Maßnahmen der Haushaltskonsolidierung können eine Kooperation der Kommunen bei der Leistungserbringung befördern. Denn besonders in Kommunen mit einem unausgeglichenem Haushalt und einem entsprechenden Konsolidierungsdruck kommt es im Bereich der kommunalen Aufgabenerledigung dann vielfach zu einem Abbau freiwilliger Leistungen oder zu Kosteneinsparungen durch eine effizientere, teilweise stark ausgedünnte Wahrnehmung der Pflichtaufgaben.<sup>240</sup> Mitunter ist aber eine weitere Ausdünnung kommunaler Leistungen nicht mehr aufgabenadäquat oder politisch nicht umsetzbar, so dass hier eine Aufgabensicherung durch kommunale Kooperation eine Möglichkeit der angemessenen Aufgabenwahrnehmung darstellt.

#### 4.2.2.3. *Betriebswirtschaftliche Gründe*

Schließlich können auch betriebswirtschaftliche Gründe für eine Kooperation in der Aufgabenerfüllung sprechen. Dabei steht hier insbesondere eine effiziente Leistungserbringung im Mittelpunkt, denn trotz der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung zugrundeliegenden allokativen Effizienzbegriffs (vgl. dazu Abschnitt 3.1.4.2) sind auch die Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit zu berücksichtigen. Insbesondere können durch eine gemeinsame Aufgabenerfüllung Skaleneffekte erzielt werden, aber auch Personalkosten gesenkt werden.

---

<sup>239</sup> Hier ist auf Stichwort „Investitionsrückstand“ zu verwiesen. So wurde der kommunale Investitionsrückstand Mitte 2015 auf 135 Mrd. Euro beziffert, vgl. Deutscher Städtetag: Kommunale Finanzlage und föderale Finanzbeziehungen, <http://www.staedtetag.de/dst/inter/schwerpunkte/057866/index.html>.

<sup>240</sup> Vgl. Diemert (2013), S. 85.

### 4.3. Kommunalrechtlicher Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit

Wie in Abschnitt 4.2 gezeigt wurde, kann die Zusammenarbeit von Kommunen auf vielfältige Weise und in vielen Bereichen erfolgen. Je nachdem, in welchem Bereich und auf Basis welcher Organisationsform kooperiert werden soll, sind verschiedene kommunalrechtliche Vorschriften zu beachten. Im Wesentlichen sind die Vorschriften zur wirtschaftlichen Betätigung von Kommunen (privatrechtliche Organisationsformen der kommunalen Zusammenarbeit) und zur kommunalen Gemeinschaftsarbeit (öffentlich-rechtliche Formen der kommunalen Zusammenarbeit) zu beachten. Erstgenannte sind vor allem für die Leistungserbringung mittels kommunaler Unternehmen relevant, zweitgenannte zur Zusammenarbeit allgemein. Da im vorhergehenden Abschnitt bereits auf die kommunal- und europarechtlichen Vorgaben für die wirtschaftliche Betätigung von Kommunen und damit auch die rechtlichen Voraussetzungen zur Kooperation über ein privatrechtlich organisiertes kommunales Unternehmen beleuchtet wurden, soll hier ein Überblick zu den kommunalrechtlichen Vorgaben zur öffentlich-rechtlichen kommunalen Zusammenarbeit gegeben werden. Maßgeblich sind die nachfolgenden Rechtsnormen. Da Stadtstaaten als zugleich Kommune und Land sind, existieren dort entsprechende Vorschriften nicht.

Grundsätzlich regeln die entsprechenden Gesetze zur kommunalen Gemeinschafts- bzw. Zusammenarbeit der Länder (bzw. die Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern), dass Gemeinden Aufgaben, zu deren Wahrnehmung sie berechtigt oder verpflichtet sind, auch gemeinsam erfüllen können.<sup>241</sup> Dies gilt in einigen Ländern nur für bestimmte Aufgaben bzw. schließt Aufgaben aus, „(...) wenn durch Gesetz die gemeinsame Erfüllung oder Durchführung der Aufgaben ausgeschlossen oder hierfür eine besondere Rechtsform vorgeschrieben ist.“<sup>242</sup> Zudem können für bestimmte kommunale Aufgaben, die in Kooperation erbracht werden sollen oder wo Gemeinden zusammenarbeiten wollen, durch Gesetz bestimmte Kooperationsformen vorgeschrieben werden. Eine Besonderheit stellt hierbei das Gesetz über kommunale Zusammenarbeit des Landes Schleswig-Holstein dar, da dort für öffentliche Aufgaben, die über die kommunalen Grenzen (Gemeinden, Ämter und Kreise) hinausgehen, ein Kooperationsgebot besteht.<sup>243</sup>

Tabelle 2 zeigt zunächst die zulässigen öffentlich-rechtlichen Kooperationsformen in den einzelnen Ländern im Überblick. Im anschließenden Abschnitt 4.4 werden diese Formen genauer vorgestellt.

---

<sup>241</sup> Vgl. § 1 GKZ BW, Art. 3 KommZG BY, § 1 Abs. 1 GKGBbg, § 1 Satz 1 KGG Hessen, § 149 KV M-V, § 2 Abs. 1 NKomZG, § 1, Satz 1 und 2 GkG NRW, § 1 Abs. 1 Satz 1 KomZG RP, § 1 Abs. 1 Satz 1 KGG SL, § 1 SächsKomZG, § 1 Satz 1 GKG ST, § 1 Abs. 1 GkZ SH und § 3 Abs. 1 ThürKGG.

<sup>242</sup> § 1 Satz 3 GKZ BW. Ähnliche Vorgaben existieren in Bayern (Art. 1 Abs. 4 KommZG), Brandenburg (§ 1 Abs. 2 GKGBbg), Hessen (§ 1 Satz 2 KGG), Nordrhein-Westfalen (§ 1 Satz 3 GkG NRW), Rheinland-Pfalz (§ 1 Abs. 1 Satz 2 KomZG), im Saarland (§ 1 Abs. 1 Satz 2 KGG), in Sachsen (§ 1 SächsKomZG), Sachsen-Anhalt (§ 1 Satz 2 GKG) und Thüringen (§ 1 Abs. 4 ThürKGG).

<sup>243</sup> Nach § 1 Abs. 1 GkZ besteht eine Pflicht zur Zusammenarbeit bei Aufgaben, die über die administrativen Grenzen der einzelnen kommunalen Gebietskörperschaften hinausgehen: „Zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben, die über die Grenzen von Gemeinden, Ämtern und Kreisen hinauswirken, haben die beteiligten Körperschaften zusammenzuarbeiten.“

Tabelle 2: Rechtsnormen und öffentlich-rechtliche Kooperationsformen der Flächenländer zur kommunalen Zusammenarbeit

Flächenland	Rechtsnorm	Öffentlich-rechtliche Kooperationsform						
		KAG	ZwV	ÖRV	ZV	VG	VB	AöR
Baden-Württemberg	Gesetz über kommunale Zusammenarbeit (GkZ)			X	X			X
Bayern	Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit (KommZG)	X	X		X			X
Brandenburg	Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit im Land Brandenburg (GKGBbg)	X		X	X			X
Hessen	Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit (KGG)	X		X	X			
Mecklenburg-Vorpommern	Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (KV M-V)			X	X	X		X
Niedersachsen	Nieder sächsisches Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit (NKomZG)		X		X			X
Nordrhein-Westfalen	Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit (GkG NRW)	X		X	X			X
Rheinland-Pfalz	Landesgesetz über die kommunale Zusammenarbeit (KomZG)	X	X		X			X
Saarland	Gesetz Nr. 102 über die kommunale Gemeinschaftsarbeit (KGG)	X		X	X			
Sachsen	Sächsisches Gesetz über kommunale Zusammenarbeit (SächsKomZG)	X	X		X	X*	X*	
Sachsen-Anhalt	Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit (GkG LSA)	X	X		X			
Schleswig-Holstein	Gesetz über kommunale Zusammenarbeit (GkZ)			X	X			X
Thüringen	Thüringer Gesetz über die kommunale Gemeinschaftsarbeit (ThürKGG)	X	X		X			X

KAG: Kommunale Arbeitsgemeinschaft

ZwV: Zweckvereinbarung

ZV: Zweckverband

ÖRV: Öffentlich-rechtliche Vereinbarung

VG: Verwaltungsgemeinschaft

VB: Verwaltungsverband

AöR: gemeinsame (selbstständige) Kommunalunternehmen/Kommunalanstalten in Form einer Anstalt des öffentl. Rechts

\* sofern diese bis 17.11.2012 wirksam entstanden waren

Eigene Darstellung.

## 4.4. Öffentlich-rechtliche Organisationsformen der interkommunalen Zusammenarbeit

Wie oben dargestellt, dürfen sich die Gemeinden zur Erfüllung ihrer Aufgaben bestimmter Kooperationsformen bedienen, sofern nicht für bestimmte Aufgaben durch Gesetz Kooperationen untersagt oder besondere Formen vorgeschrieben sind. Nachfolgend werden jene Formen beschrieben, die im Rahmen des Kommunalrechts in Deutschland zulässig sind. Dabei ist nicht in jedem Land jede der genannten Formen erlaubt. Die Gemeinden können die entsprechenden Organisationsformen selbst gründen oder sich an diesen beteiligen.

### 4.4.1. Kommunale Arbeitsgemeinschaft (KAG)

DIE KOMMUNALE ARBEITSGEMEINSCHAFT kann in Bayern, Brandenburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, dem Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen für eine kommunale Zusammenarbeit genutzt werden. Sie stellt einen Zusammenschluss ohne eigene Rechtspersönlichkeit dar. „Unter einer kommunalen Arbeitsgemeinschaft versteht man einen losen Zusammenschluss von Gemeinden und Gemeindeverbänden zwecks Regelung von kommunalen Sachverhalten auf der Grundlage eines öffentlich-rechtlichen Vertrages. Der öffentlich-rechtliche Vertrag hat keine Außenwirkung und bindet daher nur die beteiligten Gemeinden.“<sup>244</sup> Es handelt sich um die am wenigsten feste Form der kommunalen Kooperation, da es hier zu keiner Verlagerung von Kompetenzen kommt. Befugnisse und Kompetenzen für entsprechende, in eine Arbeitsgemeinschaft eingebrachte Aufgaben bleiben vollständig in der Zuständigkeit der jeweiligen Kommune.<sup>245</sup> Das Ziel einer KAG liegt daher eher in einer gemeinsamen Beratung und Abstimmung benachbarter Gemeinden bei der Erfüllung bestimmter Aufgaben, um im Rahmen einer Gemeinschaftsarbeit neben Lokalinteressen auch eine das allgemeine Interesse berücksichtigende Lösung zu finden. Es sollen insbesondere Planungen und Handeln der einzelnen Einrichtungen abgestimmt werden und eine gemeinsame, zweckmäßige und wirtschaftliche Erfüllung von Aufgaben sichergestellt werden.<sup>246</sup> Ein typisches Beispiel ist die Abstimmung von Flächennutzungsplänen oder die Einleitung gemeinschaftlicher Lösungen für die Versorgung mit Netzinfrastrukturen. Daher dient eine KAG primär dazu, eine engere und verbindliche Zusammenarbeit von Gemeinden bei bestimmten Aufgaben vorzubereiten.<sup>247</sup> Neben den Gemeinden können sich an einer KAG auch sonstige Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts sowie natürliche und juristische Personen des Privatrechts beteiligen.

Mitunter wird zwischen verschiedenen Formen einer KAG unterschieden. So kennt das GESETZ ÜBER DIE KOMMUNALE ZUSAMMENARBEIT Bayerns die „Einfache KAG“ (Art. 4 KommZG) und

---

<sup>244</sup> Von Lennep (2005), S. 12.

<sup>245</sup> Vgl. bspw. Landesdirektion Sachsen, kommunal 21 vom 18.03.2014.

<sup>246</sup> Vgl. bspw. Art. 4 Abs. 2 KommZG Bayern. Auch in den anderen Gesetzen zur kommunalen Zusammenarbeit wird ein sinngemäßer Zweck benannt.

<sup>247</sup> Vgl. ebenda.

die „Besondere KAG“ (Art. 5 KommZG), ebenso das THÜRINGER GESETZ ÜBER DIE KOMMUNALE GEMEINSCHAFTSARBEIT (§§ 4,5 ThürKGG). Der Unterschied besteht darin, dass im Rahmen einer „Besonderen KAG“ vereinbart werden kann, dass die in der KAG organisierten Gemeinden an Beschlüsse gebunden sind, wenn alle Beteiligten dem Beschluss zugestimmt haben.

#### **4.4.2. Zweckvereinbarung (ZwV) bzw. Öffentlich-Rechtliche Vereinbarung (ÖRV)**

Die ZWECKVEREINBARUNG ist in Bayern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen zulässig. Die ÖFFENTLICH-RECHTLICHE VEREINBARUNG kann von den Gemeinden in Baden-Württemberg, Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, im Saarland und in Schleswig-Holstein zur Kooperation verwendet werden. Dabei handelt es sich bezogen auf Zweck und Ausgestaltung um ein vergleichbares Instrument. Beide bieten die Möglichkeit einer punktuellen Zusammenarbeit bei bestimmten kommunalen Aufgaben. Demzufolge können entsprechende Vereinbarungen in allen Flächenländern geschlossen werden, in Brandenburg können die Gemeinden zudem nach § 6 Abs. 2 GKGBbg mit dem Land Berlin oder einer durch das Land Berlin errichteten juristischen Person des öffentlichen Rechts mandatierende ÖRV abschließen.

Bezogen auf die benannten Vereinbarungen können diese nach den Festlegungen in den entsprechenden Rechtsnormen der Länder grundsätzlich in drei Arten unterteilt werden:

- die Beauftragung einer anderen Gemeinde mit der Aufgabenerfüllung (sogenannte mandatierende öffentlich-rechtliche Vereinbarung, vgl. bspw. § 5 Abs. 1 GKGBbg),
- die gemeinsame Erbringung einer Aufgabe durch die kooperierenden Gemeinden (vgl. bspw. Art. 7 Abs. 3 KommZG Bayern) und
- die Übertragung der Aufgabe an eine kooperierende Gemeinde (sogenannte delegierende öffentlich-rechtliche Vereinbarung, vgl. bspw. § 5 Abs. 1 GKGBbg).

Dabei handelt es sich um eine verbindliche Form der Zusammenarbeit auf Basis eines öffentlich-rechtlichen Vertrags nach § 54 ff. VwVG, bei dem die beteiligten Gebietskörperschaften einer der beteiligten Kommune eine oder alle mit einem bestimmten Zweck verbundene Aufgabe übertragen können. Auch hier sind die gemeinsame Erbringung einer Aufgabe sowie die gemeinsame Nutzung oder Schaffung bestimmter Einrichtungen möglich. Hier können nur Aufgaben übertragen werden, die im Zuständigkeitsbereich einer der beteiligten Kommunen liegt.<sup>248</sup> Es entsteht kein neuer Rechtsträger, da insbesondere bei der Übertragung von Aufgaben (delegierende ÖRV) jene Gebietskörperschaften, die die Aufgabe an eine andere abtreten, für die Gültigkeitsdauer des Vertrages von der jeweiligen Aufgabenerfüllung frei werden und ihre Zuständigkeit hierfür für die Gültigkeitsdauer verlieren.<sup>249</sup> Gleiches gilt für die mandatierende ÖRV. Hier führt die Kommune, die die Aufgaben übernommen hat, diese nur in Namen

---

<sup>248</sup> Vgl. bspw. von Lenep (2005), S. 13.

<sup>249</sup> Vgl. ebenda.

der anderen Kommunen aus. Die Kommunen, die die Aufgaben übergeben haben, bleiben hingegen weiterhin formell Träger der Aufgabe.

Schließlich ist hier zwischen ÖRV auf freiwilliger Grundlage der beteiligten Kommunen und Pflichtvereinbarungen zu unterscheiden. Während erstgenannte Vereinbarungen nur dann zustande kommen, wenn die beteiligten Kommunen aus freier Entscheidung heraus einen Bedarf für eine ÖRV sehen, können Pflichtvereinbarungen von der jeweiligen Rechtsaufsicht angeordnet werden, sofern „(...)für den Abschluss einer Vereinbarung zur Erfüllung oder Durchführung bestimmter Pflichtaufgaben ein dringendes öffentliches Bedürfnis [besteht].“<sup>250</sup>

#### **4.4.3. Zweckverband (ZV)**

Der ZWECKVERBAND ist in allen Flächenländern als Kooperationsform zulässig. Er stellt mit Blick auf die gemeinsame kommunale Aufgabenerledigung die häufigste öffentlich-rechtliche Form der kommunalen Zusammenarbeit im Bereich kommunaler Selbstverwaltungsaufgaben dar.<sup>251</sup> „Der Zweckverband ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts zur Wahrnehmung bestimmter, im Einzelnen durch Verbandssatzung festgelegter kommunaler Aufgaben. Er verwaltet seine Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze und seiner Satzung unter eigener Verantwortung.“<sup>252</sup> Auch er basiert damit auf einem öffentlich-rechtlichen Vertrag, erlangt durch diesen aber eine eigene Rechtspersönlichkeit. Dabei gehen die mit den zur Erfüllung der übertragenen kommunalen Aufgaben verbundenen Rechte und Pflichten der Gemeinden auf den Zweckverband über, die Zuständigkeit der am Zweckverband beteiligten Kommunen zur Aufgabenerfüllung entfällt.<sup>253</sup> Damit tritt der Zweckverband dort in vollem Umfang an die Stelle der beteiligten Kommunen. Tabelle 3 zeigt zunächst die kommunalrechtlichen Regelungen bezüglich der Einrichtung von Zweckverbänden. Bezogen auf die zulässigen Formen der kommunalen Zusammenarbeit erfolgen für den Zweckverband insbesondere auch bzgl. dessen rechtlicher Stellung als Körperschaft des öffentlichen Rechts dabei die umfanglichsten Regelungen im Rahmen der jeweiligen Landesgesetze zur kommunalen Zusammenarbeit. Bezogen auf den Zweckverband lassen sich entsprechend des Kommunalrechts der Länder grundsätzlich zwei Arten unterscheiden: der Freiverband und der Pflichtverband. Der Freiverband ist die grundlegende Form des Zweckverbands, der von den Kommunen zur gemeinsamen Aufgabenerfüllung gegründet werden kann. Hingegen kennen 11 der 13 Flächenländer den Pflichtverband bzw. einen Pflichtanschluss zu einem Zweckverband. Der Pflichtverband bezieht sich auf eine gemeinsame Aufgabenerfüllung im Bereich der pflichtigen Aufgaben. Können bestimmte Aufgaben nur durch mehrere kommunale Aufgabenträger gemeinsam wesentlich wirtschaftlicher oder zweckmäßiger erfüllt werden, dann kann für diese die Bildung eines Zweckverbands

---

<sup>250</sup> § 27a Abs. 1 KomZG Baden-Württemberg. Auch in den Kommunalgesetzen anderer Flächenländer finden sich entsprechende Regelungen (Art. 16 Abs. 1 KommZG Bayern, § 29 Abs. 1 KGG Hessen, § 26 Abs. 1 GkG NRW, § 12 Abs. 3 KomZG Rheinland-Pfalz, § 20 Abs. 1 KGG Saarland, § 73 Abs. 1 SächsKomZG und § 15 Abs. 1 ThürKGG).

<sup>251</sup> Vgl. Katz (2004), S. 46.

<sup>252</sup> Ebenda.

<sup>253</sup> Vgl. von Lennep (2005), S. 15 f.

durch Rechtsverordnung angeordnet werden (vgl. Spalte „Pflichtverband“ in Tabelle 3). In Baden-Württemberg können gemäß § 10 GKZ auch bestimmte freiwillige Aufgaben zu Pflichtaufgaben erklärt und eine Zusammenarbeit angeordnet werden (ÖPNV, Naherholung, Fernwärmeversorgung, Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung, sogenannte „bedingte Pflichtaufgaben“; § 10 Abs. 2 GKZ).

*Tabelle 3: Kommunalrechtliche Regelungen der Flächenländer zu Zweckverbänden*

Land	Rechtsnorm	Rechts-	Freiverband	Pflichtverband
Baden-Württemberg	§§ 3 – 24 GKZ	KöR	§ 2 (1)	§§ 2 (1), 11 (1)
Bayern	Art. 17 – 48 KommZG	KöR	Art. 1 (1)	Art. 28 (1)
Brandenburg	§§ 10 – 36 GKGBbg	KöR	§ 10 (1)	–
Hessen	§§ 5 – 23a KGG	KöR	§ 5 (1)	§ 13 (1)
Mecklenburg-Vorpommern	§§ 150 – 166 KV M-V	KöR	§ 150 (2)	§ 150 (3)
Niedersachsen	§§ 7 – 19 NKomZG	KöR	§ 7 (1)	–
Nordrhein-Westfalen	§§ 4 – 22a GkG NRW	KöR	§ 1 (1)	§§ 1 (1), 13 (1)
Rheinland-Pfalz	§§ 2 – 11 KomZG	KöR	§ 2 (1)	§ 4 (3)
Saarland	§§ 2 – 16 KGG	KöR	§ 2 (1)	§§ 2 (1), 12 (1)
Sachsen	§§ 44 – 70 SächsKomZG	KöR	§ 44 (1)	§§ 44 (1),
Sachsen-Anhalt	§§ 6 – 17 GKG LSA	KöR	§ 6 (1)	§ 8b (1)
Schleswig-Holstein	§§ 2 – 17b GkZ	KöR	§ 2 (1)	§ 7
Thüringen	§§ 16 – 42 ThürKGG	KöR	§ 16 (1)	§ 25 (1)

Eigene Darstellung. KöR: Körperschaft des öffentlichen Rechts

Dabei können in den Freiverbänden in allen Flächenländern neben den Kommunen (Gemeinden und Landkreisen sowie anderen Zweckverbänden) auch andere Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts Verbandsmitglieder werden, sofern besondere Vorschriften eine Beteiligung nicht ausschließen oder beschränken. Ferner können auch juristische Personen des Privatrechts sowie natürliche Personen Mitglieder in Zweckverbänden werden, wenn die Erfüllung des Verbandzwecks bzw. der Verbandsaufgaben damit gefördert wird und Gründe des öffentlichen Wohls dem nicht entgegenstehen. In Mecklenburg-Vorpommern gilt zudem, dass ein Zweckverband nicht ausschließlich aus Gemeinden eines Amtes bestehen darf (§ 150 Abs. 4 KV M-V).

#### **4.4.4. Verwaltungsgemeinschaft/Verwaltungsverband (VG/VB)**

Im Rahmen der kommunalen Zusammenarbeit bei der Erfüllung kommunaler Selbstverwaltungs- und Pflichtaufgaben können VERWALTUNGSGEMEINSCHAFTEN nur in Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Schleswig-Holstein als freiwillige Kooperationsform genutzt werden. Verwaltungsverbände sind nur in Sachsen zulässig, sofern sich die entsprechenden Gemeinden bis zum 17.11.2012 zu einem wirksamen Verband zusammengeschlossen hatten. Gleiches gilt



in Sachsen auch für die Verwaltungsgemeinschaft.<sup>254</sup> Dort soll diese Kooperationsform insbesondere dem freiwilligen Zusammenschluss von Gemeinden dienen (§ 32 SächsKomZG), daher dient er gemäß § 3 Abs. 3 SächsKomZG vorrangig der Stärkung der Leistungs- und Verwaltungskraft der beteiligten Gemeinden und entspricht gemäß § 5 Abs. 1 SächsKomZG einer rechtsfähigen Körperschaft des öffentlichen Rechts. Da hier zudem diese Kooperationsform nicht mehr möglich ist, soll nachfolgend nur das Instrument der Verwaltungsgemeinschaft weiter betrachtet werden.

Die Verwaltungsgemeinschaft entspricht ihrem Zweck nach der bereits benannten Zweckvereinbarung bzw. der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung (vgl. Abschnitt 4.4.2). Jedoch bezieht sich die Verwaltungsgemeinschaft nicht auf die Wahrnehmung oder Übertagung von freiwilligen oder pflichtigen Aufgaben der Kommunen, sondern auf die Verwaltungszusammenarbeit (§ 167 Abs. 1 KV M-V, § 36 Abs. 1 SächsKomZG, § 19a Abs. 1 GkZ). Bezogen auf Schleswig-Holstein kann dies neben der Verwaltungszusammenarbeit die Mitbenutzung von Einrichtungen auch für die Aufgabenerfüllung außerhalb von Verwaltungsaufgaben umfassen. Grundlage dieser Zusammenarbeit ist in allen Ländern ein öffentlich-rechtlicher Vertrag.

#### **4.4.5. Gemeinsamen Kommunalunternehmen/gemeinsame Kommunalanstalt (AöR)**

Mit Ausnahme von Hessen, dem Saarland, Sachsen und Sachsen-Anhalt sind in allen übrigen Flächenländern Gemeinsame Kommunalunternehmen bzw. gemeinsame Kommunalanstalten zur gemeinsamen Erbringung kommunaler Aufgaben zulässig. Wenngleich diese unterschiedliche Namen tragen, so ist allen diesen Formen, unabhängig ob Kommunalunternehmen oder Kommunalanstalt, gemein, dass sie zwingend als Anstalt des öffentlichen Rechts errichtet werden müssen. Gemeinsame selbstständige Kommunalanstalten sind dabei in Baden-Württemberg (§§ 24a und 24b GKZ), Brandenburg (§§ 37-40 GKGBbg), Niedersachsen (§§ 3 und 4 NKomZG), Rheinland-Pfalz (§§ 14a und 14b KomZG) und Thüringen (§§ 43 und 44 ThürKGG) entsprechende Formen der Zusammenarbeit, gemeinsame Kommunalunternehmen in Bayern (Art. 49 und 50 KommZG), Mecklenburg-Vorpommern (§§ 167a-167c KV M-V), Nordrhein-Westfalen (§§ 27 und 28 GkG NRW) und Schleswig-Holstein (§§ 19b-19d GkZ). Dabei ist ein GEMEINSAMES KOMMUNALES UNTERNEHMEN im Gegensatz zum Eigen- oder Regiebetrieb (vgl. dazu Abschnitt 3.3) ein selbstständiges Unternehmen in der Rechtsform einer rechtsfähigen Anstalt des öffentlichen Rechts, die von mehreren Gemeinden getragen wird. Sie entspricht damit zunächst (zumindest bezogen auf die Rechtsform) der GEMEINSAMEN KOMMUNALANSTALT. Für ein gemeinsames Kommunalunternehmen muss zusätzlich eine entsprechende Unternehmenssatzung vereinbart werden. Da beide Formen der gemeinsamen Erbringung von unterschiedlichen kommunalen Aufgaben dienen,<sup>255</sup> können sie als gleichwertiges Instrument der kommunalen Zusammenarbeit bezeichnet werden.

---

<sup>254</sup> Vgl. § 2 Abs. 1 Nr. 2 SächsKomZG.

<sup>255</sup> Vgl. § 1 GKZ BW, Art. 2 Abs. 1 BayKommZG, § 2 Abs. 1 GKGBbg, § 149 Abs. 1 KV M-V, § 1 Abs. 1 NKomZG, § 1 Abs. 2 GkG NRW, § 1 Abs. 1 Satz 1 KomZG RP, § 1 Abs. 2 GkZ SH und § 2 Abs. 1 ThürKGG.

## **4.5. Privatrechtliche Organisationsformen der kommunalen Kooperation**

Zur gemeinsamen Aufgabenerfüllung können Kommunen im Rahmen des geltenden Kommunalrechts auch private Organisationsformen nutzen. Jedoch wurde in Abschnitt 3.1.4.1 bereits dargelegt, dass durch das Kommunalrecht nicht alle dieser Organisationsformen zulässig sind. Will eine Kommune zur Aufgabenerfüllung ein öffentliches Unternehmen in privater Rechtsform nutzen, kommen infolge der in den Gemeindeordnungen verankerten Haftungsbeschränkung für diese Unternehmen nur sogenannte Kapitalgesellschaften in Frage. Weiter wurde in diesem Abschnitt gezeigt, dass hier dann Organisationsformen des Handelsrechts zu wählen sind. Folglich kommen für kommunale Kooperationen bei der Leistungserstellung mittels privatrechtlicher Organisationsformen nur die Genossenschaft (eG), die Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH), die Aktiengesellschaft (AG) sowie Mischformen aus diesen, auch mit Einbezug von Personengesellschaften (bspw. GmbH & Co.KG), in Frage. Diese sollen nachfolgend kurz dargestellt werden.

### **4.5.1. Genossenschaft**

Grundsätzlich können die Kommunen bei der Erbringung ihrer Aufgaben auch Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften mit beschränkter Haftung (eG) wählen, da nach § 2 GenG für Verbindlichkeiten der Genossenschaft diese nur mit deren Vermögen haftet, das nach § 8a Abs. 1 GenG beschränkt werden kann. Jedoch ist diese Organisationsform nur bedingt für die kommunale Aufgabenerfüllung geeignet, da wesentlicher Zweck die Förderung der Mitglieder der Genossenschaft ist. Nach § 1 Abs. 1 GenG können Genossenschaften für die Verfolgung wirtschaftlicher, kultureller oder sozialer Ziele ihrer Mitglieder gegründet werden, wobei mindestens drei Mitglieder erforderlich sind, um eine Genossenschaft zu gründen. Dabei ist jedes Mitglied der Genossenschaft durch eine Kapitalbeteiligung an ihr beteiligt, die ihm nach Austritt auszuführen sind. „Mitglieder einer eG sind in der Regel auch die Kunden bzw. Nutznießer der Leistungen des genossenschaftlichen Unternehmens.“<sup>256</sup> In der kommunalen Praxis sind Genossenschaften vorrangig in den ostdeutschen Ländern im Bereich Wohnungswesen als kommunale Wohnungsgenossenschaften verbreitet, jedoch weniger in der öffentlichen Wasserversorgung.

### **4.5.2. Gesellschaft mit beschränkter Haftung**

Die Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) ist die in der kommunalen Praxis am weitesten verbreitete privatrechtliche Organisationsform.<sup>257</sup> Sie besteht aus einem oder mehreren Gesellschaftern, welche ein in Stammeinlagen zerlegtes Stammkapital besitzt, das mindestens 25.000 Euro betragen muss. Die GmbH kann zu jedem zulässigen Zweck gegründet werden und ist daher universell einsetzbar. Dabei lässt das GmbH-Gesetz den Gesellschaftern einen weitgehenden Gestaltungsspielraum zur Ausgestaltung der GmbH. „Typus bestimmend für die

---

<sup>256</sup> Genossenschaftsverband e. V., o. J.

<sup>257</sup> Vgl. Katz (2004), S. 50.

GmbH ist die organisationsrechtliche Elastizität des GmbH-Rechts, die starke Stellung der Kapitaleigner (Gesellschafter, Eigentümer), die Weisungsabhängigkeit der Geschäftsführung und die Möglichkeit, Gesellschaftszweck, Zuständigkeiten usw. weitgehend frei gestaltend im Gesellschaftsvertrag zu regeln [...].<sup>258</sup> Da es bezogen auf die GmbH keinen übergeordneten „Typzwang“<sup>259</sup> gibt, kommt der Gestaltung des Gesellschaftsvertrags die tragende Rolle zu, wenn eine Kommune für die Aufgabenerfüllung die GmbH als Organisationsform nutzen will. Insbesondere können dort Unternehmensziele, Kompetenzverteilung, Informations-, Steuerungs-, Kontroll- und Weisungsrechte geregelt werden.

#### **4.5.3. Aktiengesellschaft**

Die Aktiengesellschaft stellt eine Gesellschaft mit eigener Rechtspersönlichkeit und einen in Aktien zerlegtes Grundvermögen von mindestens 50.000 Euro dar. Auch die AG kann für jeden rechtlich zulässigen Zweck von einer oder mehreren Personen gegründet werden. Jedoch ist die AG geprägt von der strengen Trennung der Kapitaleigner (Aktionäre) und des Managements (Vorstand und Aufsichtsrat) sowie der Funktionstrennung von Aufsichtsrat und Vorstand. Letztere beinhaltet die weitgehende Unabhängigkeit dieser Organe, die sich insbesondere in der grundsätzlichen Unzulässigkeit von bindenden Weisungen an diese Organe sowie deren Pflicht, bei Entscheidungen nur die Gesellschaftsbelange zu berücksichtigen, zeigt. Insbesondere dadurch ist der kommunale Einfluss auf eine AG in der Regel sehr begrenzt, was wiederum kritisch bezogen auf die Mitbestimmungserfordernisse des Kommunalrechts anzusehen ist. Zahlreiche Gemeindeordnungen enthalten daher eine Subsidiaritätsklausel zu Lasten der AG und zu Gunsten der GmbH.<sup>260</sup> Da die AG insbesondere für Unternehmen mit einem hohen Kapitalbedarf geeignet ist, wurde diese Organisationsform in der kommunalen Praxis besonders von großen Städten gewählt, die einen hohen Kapitalbedarf in bestimmten Infrastrukturbereichen, meist der Energieversorgung oder dem ÖPNV, benötigen.<sup>261</sup>

#### **4.5.4. Mischformen**

Die GmbH & Co. KG verbindet die Personengesellschaft mit der Kapitalgesellschaft und stellt ein einheitliches Unternehmen dar, die jedoch zugleich durch das Nebeneinander zweier Gesellschaften gekennzeichnet ist.<sup>262</sup> Dabei ist die GmbH & Co. KG eine Kommanditgesellschaft, an der eine GmbH als persönlich haftender Gesellschafter (Komplementär) beteiligt ist. Damit haftet den Gläubigern nur die GmbH uneingeschränkt persönlich, die Kommanditisten hingegen nur in Höhe ihrer Haftungseinlage. Da auch die Haftung der GmbH wiederum beschränkt ist, können Kommunen grundsätzlich auch diese Organisationsform wählen, sofern sich die

---

<sup>258</sup> Ebenda.

<sup>259</sup> Damit ist gemeint, dass es keine übergeordneten Regelungen des Gesetzgebers zur Ausgestaltung dieser Organisationsform gibt außer das zwingende Recht wie gesetzliche Verbote (§ 134 BGB) oder gute Sitten (§ 138 BGB).

<sup>260</sup> Vgl. Katz (2004), S. 54.

<sup>261</sup> Vgl. ebenda.

<sup>262</sup> Vgl. ebenda, S. 52.

Beteiligung der Kommune an der GmbH & Co. KG auf die GmbH beschränkt. Da sie als Personengesellschaft zählt, unterliegt die GmbH & Co. KG nicht der Körperschaftssteuer und wird in der Regel nur aus steuerlichem Vorteil gewählt.<sup>263</sup> Jedoch erfordert diese Organisationsform komplexere Vertragswerke, was auch zu einer geringeren Transparenz führt.

---

<sup>263</sup> Vgl. ebenda.

# Empirische Analyse

## 5. Interkommunale Kooperation am Beispiel des Landes Brandenburg – Wesentliche Rahmenbedingungen

### 5.1. Sozio-demographische Entwicklung in Brandenburg

Im Hinblick auf die demographische Entwicklung ist es zunächst von Bedeutung, in welchem Kontext diese erfolgt. Je nach Analysegegenstand sind unterschiedliche Teile der Bevölkerungsentwicklung relevant. Dies gilt ebenfalls für den Bereich der öffentlichen Aufgabenerbringung. Hier ist je nach Aufgabenbereich bzw. Aufgabe zu unterscheiden, für wen diese Aufgabe erbracht wird bzw. wer die entsprechenden Nachfrager sind. Dabei ist dies abhängig von der Altersstruktur. Denn bestimmte öffentliche Aufgaben werden für bestimmte Altersgruppen erbracht, andere Aufgaben sind hingegen unabhängig von der Altersgruppe. So wird bspw. die Kinderbetreuung für die Altersgruppe der 3-bis-unter-6-Jährigen erbracht, der Aufgabenbereich Schule für die 6-bis-unter-18-Jährigen, Aufgaben des Bereichs öffentliche Ordnung und Sicherheit hingegen für die Gesamtbevölkerung (unabhängig von der Altersstruktur). Damit ist unter Umständen die Entwicklung der entsprechenden Nutzergruppe, also die Bevölkerungsentwicklung differenziert nach Altersklassen, von Interesse. Die Wasserversorgung als öffentliche Aufgabe wird für die gesamte Bevölkerung erbracht und ist daher unabhängig von der Entwicklung einzelner Altersgruppen. Hier ist ausschließlich die Entwicklung der Gesamtbevölkerung bzw. der Privathaushalte von Interesse. Daher soll im Rahmen der vorliegenden Untersuchung ausschließlich auf deren Entwicklung eingegangen werden. Zudem wird hier die Entwicklung der privaten Haushalte dargelegt, da einerseits der Anschluss an die Wasserversorgung unter anderem für private Haushalte erfolgt und andererseits diese eine wesentliche Grundlage für entsprechende Kennzahlen darstellt (Anschlussgrad, versorgte Haushalte).

#### 5.1.1. Entwicklungen seit 1991

Seit 1991 verlief die Bevölkerungsentwicklung in Deutschland zweigeteilt. Während die Gesamtbevölkerung von 1991 bis 2005 zunächst noch von ca. 80,3 Mio. Einwohner auf ca. 82,4 Mio. Einwohner stieg (+2,7 %), so nimmt sie seit 2005 leicht ab und verzeichnete 2015 einen Stand von ca. 82,2 Mio. Einwohner (-0,3 % gegenüber 2005).<sup>264</sup> Dabei zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen den west- und den ostdeutschen Ländern. Während die westdeutschen Länder seit 1991 fast ausschließlich Bevölkerungszuwächse verzeichnen konnten, ging die Bevölkerung in den ostdeutschen Ländern seit 1991 ausnahmslos zurück (vgl. Tabelle 4).

---

<sup>264</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt (2016): Bevölkerung: Bundesländer, Stichtag.

Tabelle 4: Bevölkerungsentwicklung nach Bundesländern 1991 bis 2015

	Bevölkerung in 1.000 zum 31.12.1991	Bevölkerung in 1.000 zum 31.12.2015	Relative Entwicklung	
<b>Flächenländer West</b>				
Baden-Württemberg	10.002	10.880	8,78 %	↑
Bayern	11.596	12.844	10,76 %	↑
Hessen	5.837	6.176	5,80 %	↑
Niedersachsen	7.476	7.927	6,03 %	↑
Nordrhein-Westfalen	17.510	17.866	2,03 %	→
Rheinland-Pfalz	3.821	4.053	6,06 %	↑
Saarland	1.077	996	-7,55 %	↓
Schleswig-Holstein	2.649	2.859	7,94 %	↑
<b>Flächenländer Ost</b>				
Brandenburg	2.543	2.485	-2,28 %	→
Mecklenburg-Vorpommern	1.892	1.612	-14,76 %	↓
Sachsen	4.679	4.085	-12,70 %	↓
Sachsen-Anhalt	2.823	2.245	-20,47 %	↓
Thüringen	2.572	2.171	-15,60 %	↓
<b>Stadtstaaten</b>				
Berlin	3.446	3.520	2,15 %	→
Hansestadt Bremen	684	671	-1,78 %	→
Hansestadt Hamburg	1.669	1.787	7,11 %	↑
<b>Deutschland insgesamt</b>				
	80.275	82.176	2,37 %	→

Eigene Darstellung und Berechnung; Datengrundlage: Statistisches Bundesamt 2016: Bevölkerung: Bundesländer, Stichtag.

Jedoch zeigt sich in beiden Gruppen ein differenziertes Bild. Während in den westdeutschen Ländern besonders Bayern, Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein deutliche Zuwächse verzeichnen konnten und auch Rheinland-Pfalz, Niedersachsen und Hessen noch überdurchschnittliche Zuwächse aufzeigten, wuchs die Bevölkerung Nordrhein-Westfalens nur leicht. Das Saarland hat als einziger Flächenstaat West deutlich an Bevölkerung verloren. Die Stadtstaaten zeigen ebenfalls eine differenzierte Entwicklung: Hohe Zuwächse in Hamburg, ein Wachstum in Berlin sowie ein leichter Bevölkerungsrückgang in Bremen prägen dort das Bild. Die ostdeutschen Länder haben hingegen alle an Bevölkerung verloren. Dabei zeigte nur Brandenburg mit einem leichten Rückgang von 2,3 % eine stabile Bevölkerung, während in allen anderen Ländern diese um mindestens 10 % zurückging. Besonders deutlich stellt sich die Entwicklung in Sachsen-Anhalt dar, dort ging die Bevölkerung seit 1991 um über 20 % zurück.

Es zeigt sich dabei, dass die Entwicklung im Zeitverlauf nicht stetig erfolgte, sondern sich je nach Betrachtungszeitraum unterschiedliche Entwicklungen vollzogen. Tabelle 5 zeigt dies für die Zeiträume 1991 bis 2000, 2000 bis 2015 und zum Vergleich nochmals für 1991 bis 2015. Ohne im Detail darauf einzugehen, wird deutlich, dass insbesondere seit 2000 die Bevölkerung insgesamt leicht rückläufig ist (BRD: -0,10 %) und sich räumliche Muster verfestigen: So gewinnen v. a. die Stadtstaaten und die süddeutschen Flächenländer weiterhin an Bevölkerung, in den ostdeutschen Ländern geht diese mit unterschiedlicher Intensität insgesamt zurück. Dabei differenziert die Bevölkerungsentwicklung nun auch deutlich in den Flächenländern West: Während vorrangig die südlichen Länder sowie Schleswig-Holstein weiterhin Bevölkerungszuwächse verzeichnen, stagniert die Bevölkerung in den restlichen Ländern (Entwicklung um ca. -1 % bis +1 %) und geht im Saarland deutlich zurück.

Tabelle 5: Relative Bevölkerungsentwicklung nach Bundesländern im Zeitverlauf

	Bevölkerungsentwicklung 1991 bis 2000	Bevölkerungsentwicklung 2000 bis 2015	Bevölkerungsentwicklung 1991 bis 2015
<b>Flächenländer West</b>			
Baden-Württemberg	5,22 % ↑	3,38 % ↑	8,78 % ↑
Bayern	5,47 % ↑	5,01 % ↑	10,76 % ↑
Hessen	3,95 % ↑	1,78 % ↑	5,80 % ↑
Niedersachsen	6,02 % ↑	0,01 % →	6,03 % ↑
Nordrhein-Westfalen	2,86 % ↑	-0,80 % →	2,03 % →
Rheinland-Pfalz	5,58 % ↑	0,45 % →	6,06 % ↑
Saarland	-0,76 % →	-6,84 % ↓	-7,55 % ↓
Schleswig-Holstein	5,33 % ↑	2,47 % ↑	7,94 % ↑
<b>Flächenländer Ost</b>			
Brandenburg	2,33 % ↑	-4,50 % ↓	-2,28 % →
Mecklenburg-Vorpommern	-6,13 % ↓	-9,20 % ↓	-14,76 % ↓
Sachsen	-5,41 % ↓	-7,70 % ↓	-12,70 % ↓
Sachsen-Anhalt	-7,37 % ↓	-14,14 % ↓	-20,47 % ↓
Thüringen	-5,47 % ↓	-10,72 % ↓	-15,60 % ↓
<b>Stadtstaaten</b>			
Berlin	-1,85 % →	4,08 % ↑	2,15 % →
Hansestadt Bremen	-3,43 % ↓	1,71 % ↑	-1,78 % →
Hansestadt Hamburg	2,79 % ↑	4,20 % ↑	7,11 % ↑
<b>Deutschland insgesamt</b>			
	2,47 % ↑	-0,10 % →	2,37 % →

Eigene Darstellung und Berechnung; Datengrundlage: Statistisches Bundesamt 2016: Bevölkerung: Bundesländer, Stichtag.

Auch innerhalb der Bundesländer zeigen sich deutliche regionale Unterschiede in der Bevölkerungsentwicklung. Zudem zeigt sich in den Ländern ein insgesamt heterogenes Bild mit einem

Nebeneinander von Wachstum und Schrumpfung.<sup>265</sup> Im Rahmen der vorliegenden Arbeit soll die demographische Entwicklung insgesamt<sup>266</sup> jedoch nur für das Land Brandenburg differenzierter dargelegt werden.

Zunächst zeigt Abbildung 6 die Verwaltungsstruktur auf Ebene der Kreise und kreisfreien Städte. Im Zuge der Kreisgebietsreform von 1993 wurden diese insbesondere unter regionalentwicklungspolitischen Aspekten neu gegliedert, was zu einem Zuschnitt der Mehrheit der neugebildeten Landkreise auf Berlin führte und so möglichst viele Kreise von positiven Entwicklungen im Berliner Umland profitieren lassen sollte.<sup>267</sup> Im Ergebnis grenzen 8 der 14 Kreise sowie eine der vier kreisfreien Städte an Berlin. Infolge der Stadt-Umland-Entwicklungen wirkte sich dies auch auf die Bevölkerungsentwicklung innerhalb Brandenburgs aus, welche nachfolgend dargelegt werden soll.

Abbildung 6: *Kreise und kreisfreie Städte Brandenburgs*



Quelle: [https://de.wikipedia.org/wiki/Datei:Landkreise\\_Brandenburg.svg](https://de.wikipedia.org/wiki/Datei:Landkreise_Brandenburg.svg).

Abbildung 7 zeigt die Bevölkerungsentwicklung Brandenburgs, differenziert nach Landkreisen und kreisfreien Städten. Seit 1991 ergibt sich hier ein zweigeteiltes Bild, welches auch auf das oben genannte Ergebnis der Kreisgebietsreform von 1993 zurückzuführen ist: Während die an

<sup>265</sup> Auf die kleinräumige Entwicklung in der Bundesrepublik soll hier nicht weiter eingegangen werden, hier ist auf die zahlreichen Publikationen, bspw. des BBSR, verwiesen.

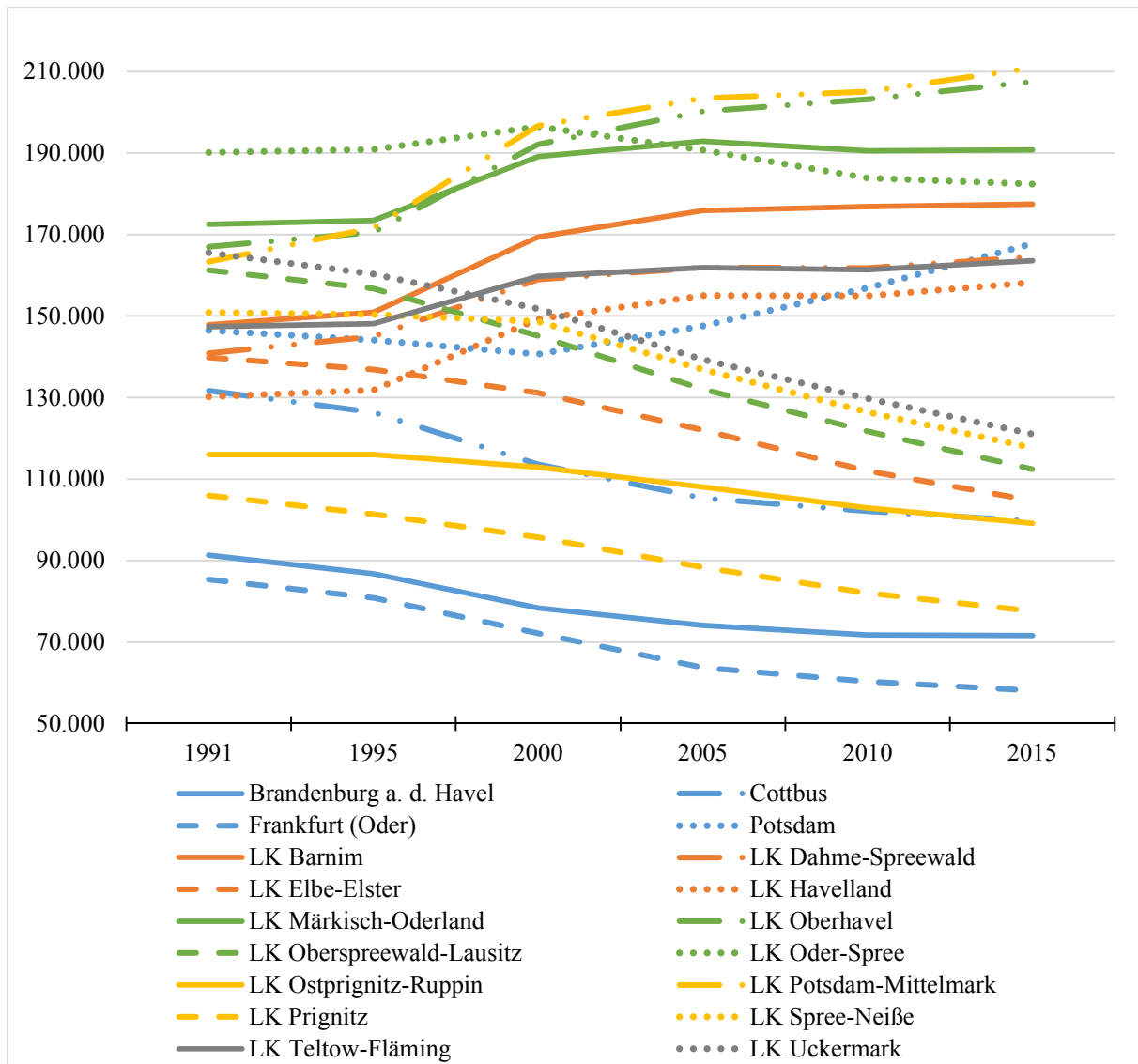
<sup>266</sup> Für die Thematik der vorliegenden Arbeit sind Ursachen und Ausprägung der demographischen Entwicklung nicht relevant, daher soll auch auf die Differenzierung nach natürlicher und räumlicher Bevölkerungsentwicklung sowie auf die Darstellung der Entwicklung der Bevölkerung nach Altersklassen verzichtet werden. Auch diese können der zahlreichen, entsprechenden Fachliteratur entnommen werden.

<sup>267</sup> Vgl. Büchner/Franzke (2001), S. 7 f.



Berlin grenzenden Landkreise mit Ausnahme des Landkreises Oder-Spree sowie die kreisfreie Stadt Potsdam Bevölkerungszuwächse verzeichnen konnten, ging die Bevölkerung in den übrigen Landkreisen und kreisfreien Städten teilweise deutlich zurück. Dabei zeigt sich auch hier zeitlich differenziert eine unterschiedliche Entwicklung.

Abbildung 7: Absolute Bevölkerungsentwicklung der Landkreise und kreisfreien Städte Brandenburgs 1991 bis 2015



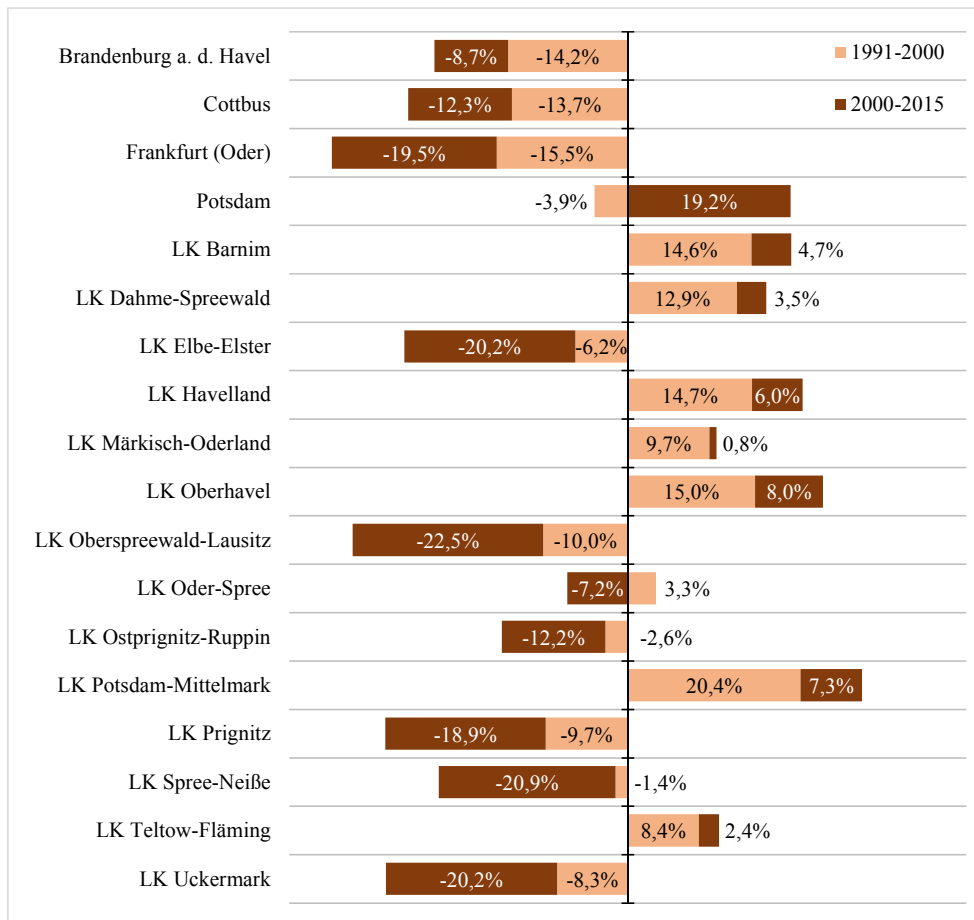
Eigene Darstellung und Berechnung. Datengrundlage: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg (2016): Bevölkerung im Land Brandenburg von 1991 bis 2015 nach Kreisfreien Städten, Landkreisen und Gemeinden.

Diese ist in Abbildung 8 dargestellt. Dabei wurde in zwei Zeitabschnitte unterteilt: einerseits die Entwicklung bis zum Jahr 2000 (Zeitraum 1991 bis 2000) und den Zeitraum seit 2000 (Jahre 2000 bis 2015). Zunächst ist ersichtlich, dass die großen Bevölkerungszuwächse vor allem in den Jahren bis 2000 erfolgt sind und damit wesentlich durch die Prozesse der Suburbanisierung in den 1990er Jahren, insbesondere des Berliner Umlands, begründet sind. Dabei haben die an Berlin angrenzenden Landkreise Zuwächse zwischen ca. 10 bis 20 % erzielen können. Dies verdeutlicht sich ebenfalls an der Bevölkerungsentwicklung der kreisfreien Stadt Potsdam, die

im Rahmen der Suburbanisierung wie alle anderen kreisfreien Städte ebenfalls an Einwohnern verlor (vgl. dazu auch die nachfolgenden Ausführungen zur kleinräumigen Bevölkerungsentwicklung). In dieser Zeitspanne wuchs daher die Bevölkerung Brandenburgs (vgl. Tabelle 5). Seit 2000 ist die Bevölkerungsentwicklung in Brandenburg rückläufig und die Bevölkerungszuwächse in den an Berlin angrenzenden Landkreisen haben sich mit Ausnahme der kreisfreien Stadt Potsdam deutlich verringert (Zuwächse zwischen 0,8 und 8,0 %) bzw. auf den Landkreis Oder-Spree bezogen umgekehrt (Rückgang um 7,2 % seit 2000).

Die von Berlin entfernt liegenden Landkreise sowie die kreisfreien Städte verzeichneten bis 2000 durchweg Bevölkerungsverluste. Dabei waren besonders die kreisfreien Städte (mit Ausnahme der Stadt Potsdam) besonders stark von Schrumpfungsprozessen betroffen. Sie verloren in diesem Zeitraum deutlich mehr als 10 % ihrer Bevölkerung. In den abgelegenen Landkreisen hingegen verlief der Bevölkerungsrückgang etwas schwächer, diese verloren bis 2000 ca. 3 bis 10 % ihrer Bevölkerung, wobei auch Suburbanisierungseffekte in den kreisfreien Städten zu dem geringeren Rückgang beigetragen haben. Seit 2000 hat sich die Situation in den abgelegenen Landkreisen deutlich verschärft, sie verzeichnen Bevölkerungsrückgänge von weit über 10 bis teilweise über 20 %. Mit einem Rückgang der Bevölkerung von 22,5 % traf es den Landkreis Oberspreewald-Lausitz besonders hart. Auch für die kreisfreien Städte (mit Ausnahme der Stadt Potsdam) hat sich die Situation kaum verbessert, besonders Frankfurt/Oder muss seit 2000 noch höhere (relative) Bevölkerungsverluste hinnehmen.

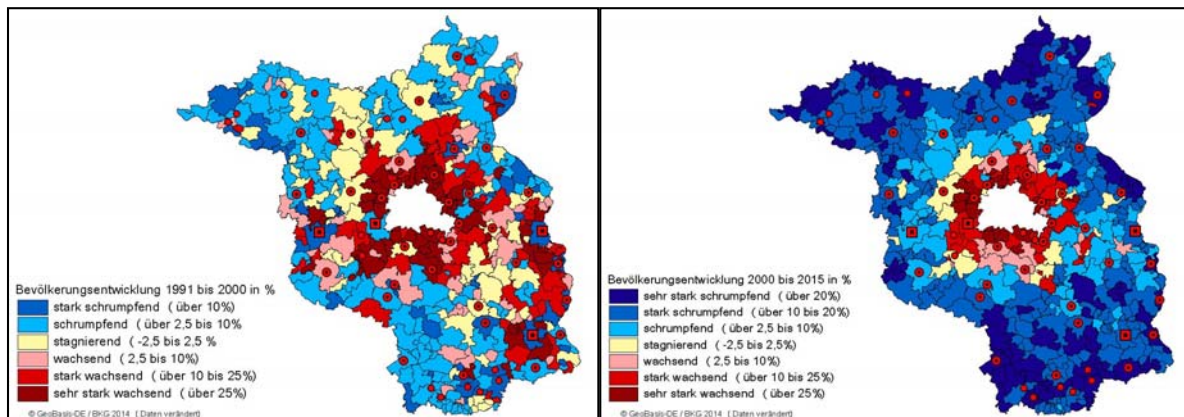
Abbildung 8: Relative Bevölkerungsentwicklung der Landkreise und kreisfreien Städte Brandenburgs 1991 bis 2000 und 2000 bis 2015



Eigene Darstellung und Berechnung. Datengrundlage: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg (2016): Bevölkerung im Land Brandenburg von 1991 bis 2015 nach Kreisfreien Städten, Landkreisen und Gemeinden.

Die kleinräumige Bevölkerungsentwicklung (Ebene der Gemeinden) verlief bis 2000 relativ heterogen (vgl. Abbildung 9 linke Karte). Besonders profitierten die Umlandgemeinden der Kernstädte im Rahmen der Suburbanisierungsprozesse der 1990er Jahre, dort wuchs die Bevölkerung oftmals um über 25 %. Die Kernstädte hingegen haben bis 2000 alle an Bevölkerung verloren, was die linke Karte der Abbildung 9 gut darstellt. Dabei fanden diese Entwicklungen nicht nur in den direkten Umlandgemeinden statt, sondern oftmals – in einem geringeren Umfang (10 bis 25 % Zuwachs) – auch in den nicht direkt angrenzenden Gemeinden. Im Raum zwischen Berlin, Cottbus und Frankfurt/Oder sowie in den äußeren nordwestlichen Gemeinden Brandenburg zeigte sich bis 2000 eine als stagnierend zu bezeichnende Bevölkerungsentwicklung (zwischen -2,5 und +2,5 %). Die abgelegenen Gemeinden verzeichneten hingegen schon bis 2000 Bevölkerungsrückgänge, mit einigen Ausnahmen jedoch nur um etwa 10 %.

Abbildung 9: Kleinteilige Bevölkerungsentwicklung Brandenburgs 1991 bis 2000 (links) und 2000 bis 2015 (rechts)



Eigene Darstellung und Berechnung. Datengrundlage: Statistisches Amt Brandenburg (2016): Bevölkerung im Land Brandenburg von 1991 bis 2015 nach Kreisfreien Städten, Landkreisen und Gemeinden.

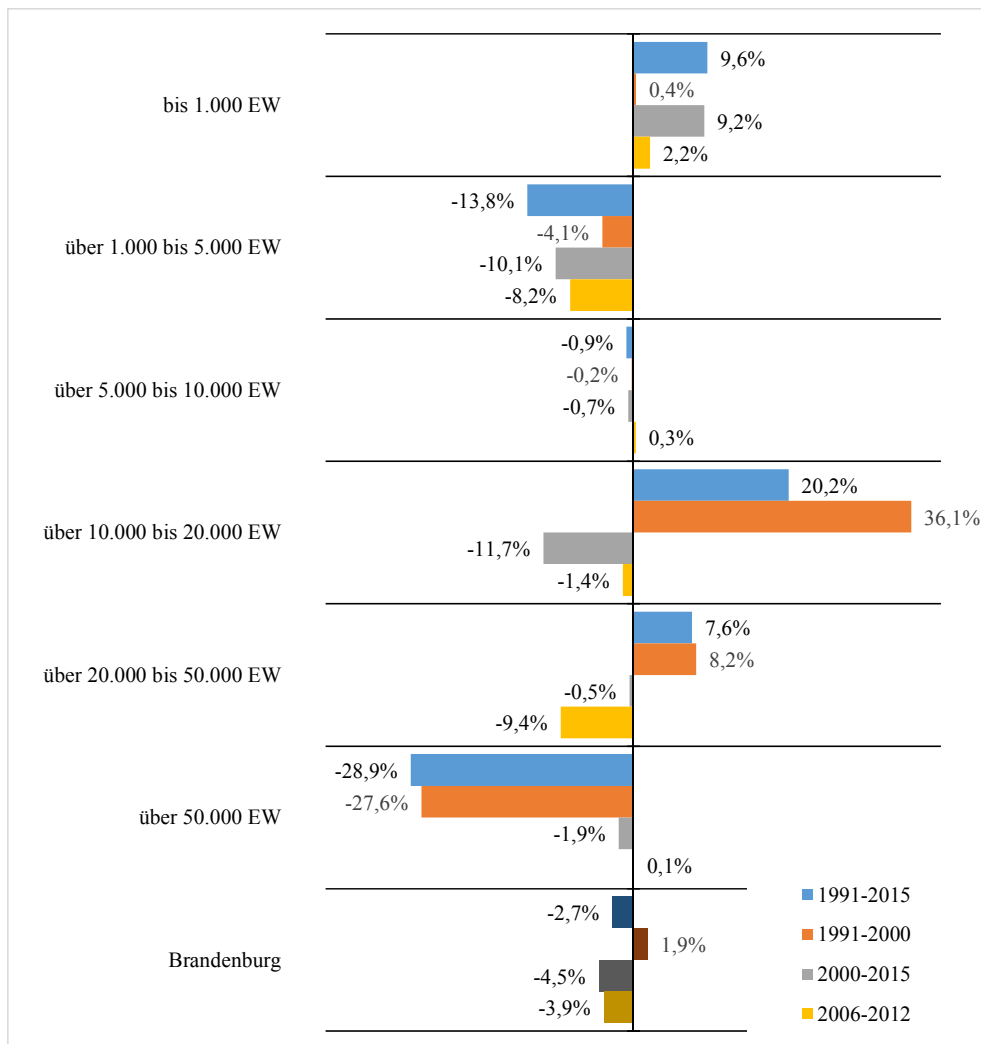
Seit 2000 zeigt sich jedoch ein anderes, einheitlicheres Bild (rechte Karte in Abbildung 9): Wachsende Gemeinden befinden sich fast ausschließlich im Berliner Umland<sup>268</sup> bzw. den dort angrenzenden Gemeinden, die übrigen Gemeinden Brandenburgs verzeichnen seit 2000 Bevölkerungsrückgänge, wobei diese zu den Randgebieten hin deutlich steigen. Dabei verzeichnen die wachsenden Gemeinden weiterhin hohe Zuwächse von bis zu über 25 %, die am weitesten vom Ballungsraum Berlin abgelegenen Gemeinden hingegen sehr starke Bevölkerungsverluste von oftmals über 20 %.

Wird die Bevölkerungsentwicklung nach Gemeindegrößenklassen differenziert, so zeigt sich das in Abbildung 10 dargestellte Bild. Dort sind die Bevölkerungsentwicklungen der Jahre 1991 bis 2000 (oranger Balken), der Jahre 2000 bis 2015<sup>269</sup> (grauer Balken), der Jahre 1991 bis 2015 (blauer Balken) und – für die spätere Einordnung der Befragungsergebnisse – der Jahre 2006 bis 2012 abgebildet.

<sup>268</sup> Hierbei ist die Abgrenzung des Stadt-Umland-Raums gemäß Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg gemeint (vgl. LEP B-B (2009), S. 37).

<sup>269</sup> In diesem Zeitraum fand im Jahr 2003 eine Gemeindegebietsreform statt. Dies ist in den nachfolgenden Ausführungen entsprechend zu berücksichtigen.

Abbildung 10: Bevölkerungsentwicklung Brandenburgs nach Gemeindegrößenklassen



Eigene Darstellung und Berechnung. Datengrundlage: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg (2016): Bevölkerung im Land Brandenburg von 1991 bis 2015 nach Kreisfreien Städten, Landkreisen und Gemeinden.

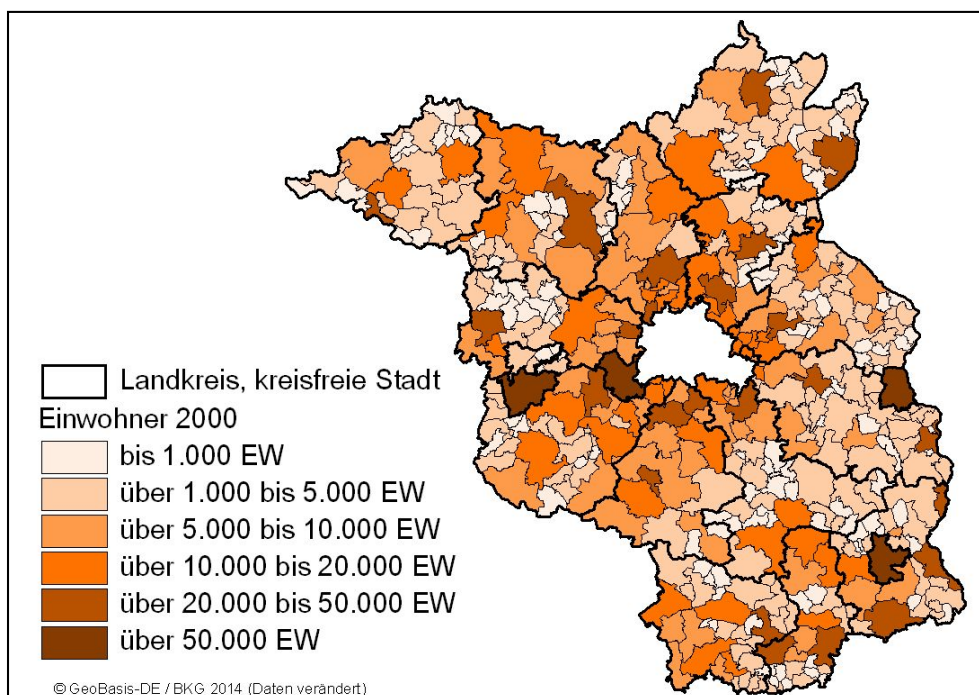
Wird zunächst die Entwicklung seit 1991 insgesamt betrachtet, so kann festgestellt werden, dass kein Zusammenhang zwischen der Einwohnerzahl und der Bevölkerungsentwicklung besteht. Die Klein- und Kleinstgemeinden (bis 1.000 Einwohner) haben deutlich an Einwohnern gewonnen, wobei dies neben der bereits genannten Suburbanisierung auch der Gemeindegebietsreform von 2003 geschuldet ist. Denn das Bevölkerungswachstum der Gemeinden bis 1.000 Einwohnern entsprach 1991 bis 2002 etwa dem von 2002 bis 2004 (2,2 vs. 2,0 %) <sup>270</sup> und Abbildung 11 verdeutlicht, dass dort bezogen auf das Jahr 2000 nur wenige Gemeinden mit bis 1.000 Einwohner im unmittelbaren Umland der Städte mit über 50.000 Einwohner lagen. Folglich müssen sich zahlreiche Gemeinden mit besonders hohen Bevölkerungsverlusten zu Gemeinden mit nun mehr als 1.000 Einwohnern zusammengeschlossen haben, wofür auch die

<sup>270</sup> Eigene Berechnungen auf Basis der Daten des Amtes für Statistik Berlin-Brandenburg (2016): Bevölkerung im Land Brandenburg von 1991 bis 2015 nach Kreisfreien Städten, Landkreisen und Gemeinden.

Bevölkerungsentwicklung während der unterschiedlichen Zeiträume (vgl. Abbildung 10) spricht.

Hingegen hat die Gruppe der Gemeinden mit über 10.000 bis 20.000 Einwohnern (in der Regel Kreisstädte und/oder Mittelzentren) deutlich an Bevölkerung gewonnen (+20,2 %), jene mit über 50.000 Einwohnern fast 30 % an Bevölkerung verloren (-28,9 %). Die Gruppe der Gemeinden mit über 5.000 bis 10.000 Einwohnern zeigten kaum eine Veränderung ihrer Bevölkerung (-0,9 %). Jedoch muss auch hier in mehrere Phasen unterschieden werden. So zeigen sich zwei Effekte: Einerseits wurde die Bevölkerungsentwicklung bis 2015 stark von der Entwicklung der Jahre 1991 bis 2000 beeinflusst. Dabei ist das starke Bevölkerungswachstum der Gemeinden mit über 10.000 bis 20.000 Einwohnern den starken Zuwächsen der Jahre 1991 bis 2000 (+36,1 %) geschuldet, ebenso verzeichneten die Gemeinden mit über 50.000 Einwohnern in diesem Zeitraum den größten Teil ihrer Einwohner (-27,6 %). Hingegen stagnierte in den Gemeinden mit bis zu 1.000 Einwohnern die Bevölkerungsentwicklung (+0,4 %). Zum anderen erfolgte ab dem Jahr 2000 eine Trendwende: Die Stagnation des Bevölkerungswachstums der Gruppe der Gemeinden mit bis zu 1.000 Einwohner wendete sich hin zu einem deutlichen Wachstum (+9,2 %). Die Gruppe der Gemeinden mit über 10.000 bis 20.000 Einwohner hingegen zeigte einen starken Einbruch der Bevölkerungsentwicklung, der sich in eine deutlich negative Entwicklung wendete (-11,7 %). Die Gruppe der Gemeinden mit über 50.000 Einwohner konnte den starken Bevölkerungsrückgang abwenden und verzeichnet eine stagnierende Bevölkerungsentwicklung (-1,9 %).

Abbildung 11: Gemeinden Brandenburgs nach Einwohnergrößenklassen 2000



Eigene Darstellung und Berechnung. Datengrundlage: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg (2016): Bevölkerung im Land Brandenburg von 1991 bis 2015 nach Kreisfreien Städten, Landkreisen und Gemeinden.

Unmittelbar mit der Bevölkerungsentwicklung verbunden ist die Entwicklung der Bevölkerungsdichte. Diese ist jedoch relevant für die siedlungsstrukturelle Einordnung und wird daher im Abschnitt 5.2 betrachtet.

Bezogen auf die Versorgung der Bevölkerung mit Trinkwasser und somit der erforderlichen Infrastruktur hierfür sind folglich zwei gegenläufige demographische Entwicklungen zu verzeichnen: Einerseits eine zunehmende Bevölkerung und andererseits eine rückläufige Bevölkerung. Dabei kam es in den Randgebieten zudem zu einer Trendumkehr der Bevölkerungsentwicklung von einer wachsenden zu einer schrumpfenden Bevölkerung. Insbesondere für den Wasserbedarf und damit den Wasserverbrauch als wichtige Kennzahl für die Ausgestaltung des Versorgungsnetzes ist dies von Bedeutung. So können einerseits Anpassungsbedarfe in beide Richtungen erforderlich sein, andererseits wirkt diese Entwicklung auch auf Betrieb und Unterhaltung der technischen Infrastrukturen der Wasserversorgung. Hierauf wird an anderer Stelle eingegangen.

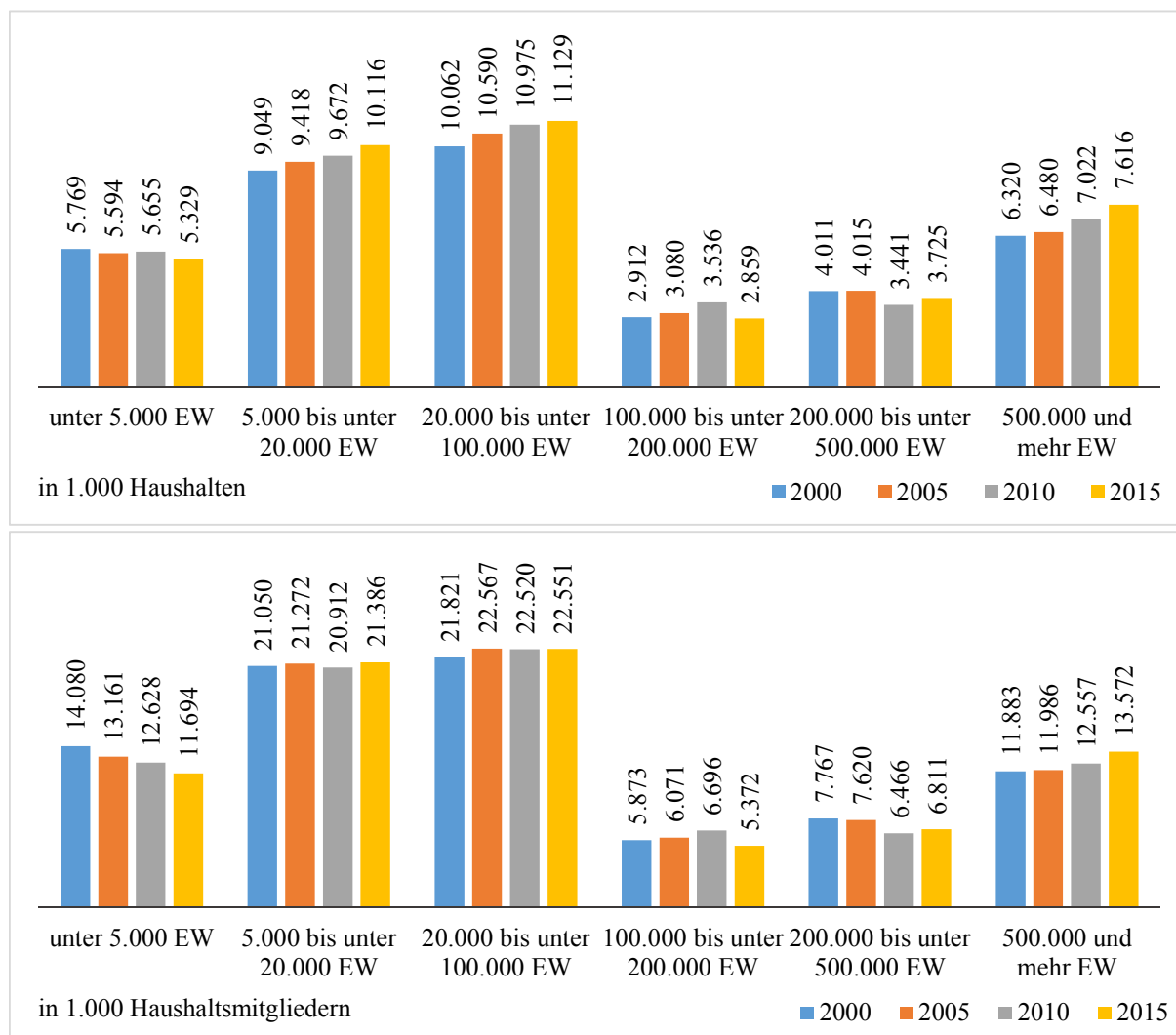
### Entwicklung der Privathaushalte Brandenburgs

Eine weitere, wesentliche Kennzahl bezogen auf die öffentliche Wasserversorgung und damit verbundenen Maßnahmen ist neben der Bevölkerungszahl die Anzahl der Haushalte, da die anzuschließenden Haushalte im Versorgungsgebiet für die Dimension der Versorgungsnetze relevant sind. Ferner ist bezogen auf den Verbrauch bzw. die Dimensionierung (Durchflussmenge etc.) die Größe der Haushalte, folglich die zu versorgenden Einwohner relevant. Statistische Daten zu den privaten Haushalten werden im Rahmen des Mikrozensus erhoben. Dieser erfolgt in der Regel alle vier Jahre. Aktuell (zum Jahr 2016) lagen für Brandenburg insgesamt die Daten bis 2015 (Statistisches Amt Berlin-Brandenburg) bzw. kleinräumig (Landkreise) mit Stand 2011 (Statistisches Bundesamt, Zensus 2011) vor. Für die kleinräumige Darlegung des Status quo sollen daher die Daten des Zensus von 2011 verwendet werden, zur Beschreibung des Entwicklungstrends die Daten des Statistischen Amtes Berlin-Brandenburg.

Abbildung 12 zeigt, dass die Anzahl der Privathaushalte insgesamt insbesondere in den kleinen Gemeinden unter 5.000 Einwohner seit 2000 kontinuierlich zurückgegangen ist (-7,4 %). Gleiches gilt für die Haushaltsmitglieder. Diese Zahl ging seit 2000 um 16,9 % zurück. Folglich kam es in den Gemeinden unter 5.000 Einwohnern neben einem Bevölkerungsrückgang auch zu einer Abnahme der Haushalte insgesamt bei gleichzeitiger Veränderung der Haushaltsgröße hin zu kleiner werdenden Privathaushalten. In den Großstädten ab 500.000 Einwohnern wuchs im gleichen Zeitraum hingegen die Zahl der Privathaushalte um über 20 %, die der Haushaltsmitglieder hingegen nur um gut 14 %. Dies deutet zugleich auf die Zunahme insbesondere der Einpersonenhaushalte hin. Soll diese Entwicklung mit Brandenburg verglichen werden, so ist noch die Entwicklung der Gemeindegrößenklasse 50.000 bis unter 100.000 Einwohner interessant, da diese mit Ausnahme Potsdams und mit Bevölkerungsstand 31.12.2015 alle kreisfreien Städte verortet sind. Bundesweit wuchs auch in dieser Größenklasse die Anzahl aller Privathaushalte um knapp 11 %, die Anzahl der Haushaltsmitglieder blieb mit einem Zuwachs von ca. 0,3 % jedoch eher konstant. Demnach muss es auch dort zu einer deutlichen Zunahme der

Einpersonenhaushalte gekommen sein. Ein ähnliches Bild zeigt sich für diese Entwicklungen in den Gemeinden mit 5.000 bis unter 20.000 Einwohnern.

Abbildung 12: Entwicklung der Privathaushalte (oben) und deren Haushaltsmitglieder (unten) in Deutschland nach Gemeindegrößenklasse 2000 bis 2015

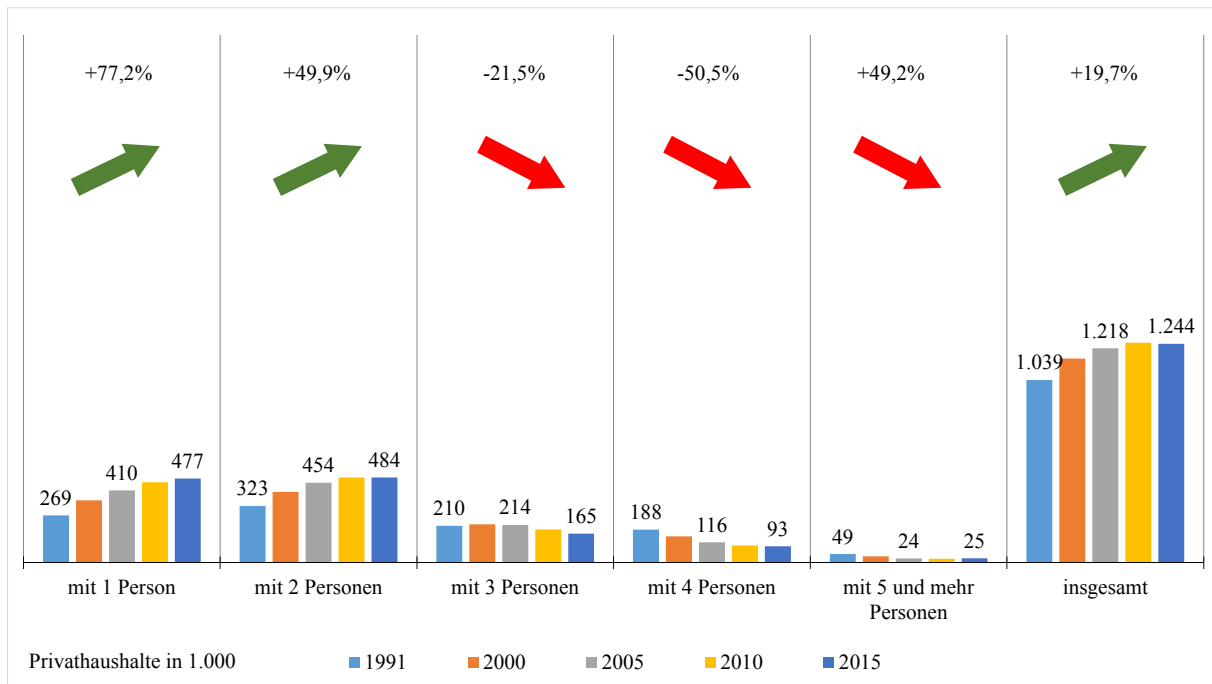


Eigene Darstellung. Daten: Statistisches Bundesamt (2016): Privathaushalte, Haushaltsmitglieder: Deutschland, Jahre, Gemeindegrößenklassen.

Bezogen auf die Entwicklung der Privathaushalte insgesamt, sowie nach der Haushaltsgröße zeigt sich für Brandenburg das in Abbildung 13 dargestellte Bild. Die Anzahl der Haushalte insgesamt ist seit 1991 entgegen der Bevölkerungsentwicklung um ca. 20 % gestiegen, wobei diese Entwicklung ausschließlich Folge des starken Zuwachses der Ein- und Zweipersonenhaushalte (+77,2 bzw. +49,9 %) ist. Dies ist keine spezifische brandenburgische Entwicklung, sondern spiegelt den bundesweiten Trend der Zunahme insbesondere der Einpersonenhaushalte im Rahmen der sozio-demographischen Entwicklung wider. Bezogen auf den Bereich der Trinkwasserversorgung bedeutet dies zunächst, dass trotz stagnierender Bevölkerungsentwicklung in Brandenburg die Zahl der Privathaushalte weiter steigt.



Abbildung 13: Entwicklung der Haushalte nach Haushaltsgröße in Brandenburg 1991 bis 2015

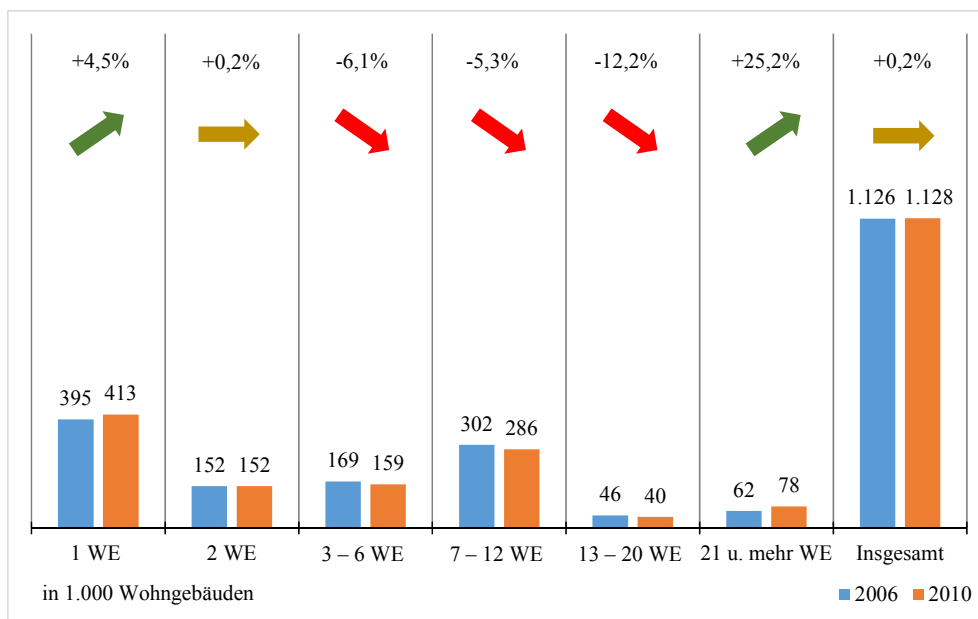


Eigene Darstellung und Berechnung. Datengrundlage: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg (2016): Lebensverhältnisse, Soziale Lage: Haushalte in Brandenburg 1991 bis 2015 nach Haushaltsgröße.

Je nach Wohnform bedeutet dies, dass trotz abnehmender Gesamtbevölkerung die Anzahl der Wohngebäude bzw. der bewohnten Wohneinheiten zunehmen kann. Abbildung 14 zeigt diese Entwicklung für Brandenburg. Es zeigt sich, dass auch die Anzahl der bewohnten Wohneinheiten in Brandenburg leicht steigt (+0,2 %), insbesondere in Gebäuden mit 21 und mehr Wohneinheiten (+25,2%) sowie mit einer Wohneinheit (+4,5 %).<sup>271</sup> Demnach kann für Brandenburg nicht davon ausgegangen werden, dass eine sinkende bzw. stagnierende Bevölkerung automatisch auch eine sinkende Anzahl von Haushalten bzw. bewohnten Wohneinheiten führt. Folglich können die Strukturen der Wasserversorgung, vor allem auch die bestehenden Leitungsnetze, nicht ohne weiteres an eine sinkende Bevölkerungsentwicklung angepasst werden.

<sup>271</sup> Für die Entwicklung der bewohnten Wohneinheiten lagen nur die Daten des Mikrozensus von 2006 und 2010 des Statistischen Amtes Berlin-Brandenburg vor. Daher sind hier nicht die Entwicklungen der ersten Suburbanisierungswelle der 1990er Jahre enthalten, die zu einer starken Abwanderung der Bevölkerung und damit einer starken Zunahme des Wohnungsbestands in das Umland der Kernstädte und für Brandenburg vor allem im Umland von Berlin führten.

Abbildung 14: Entwicklung der bewohnten Wohneinheiten in Brandenburg 2006 bis 2010

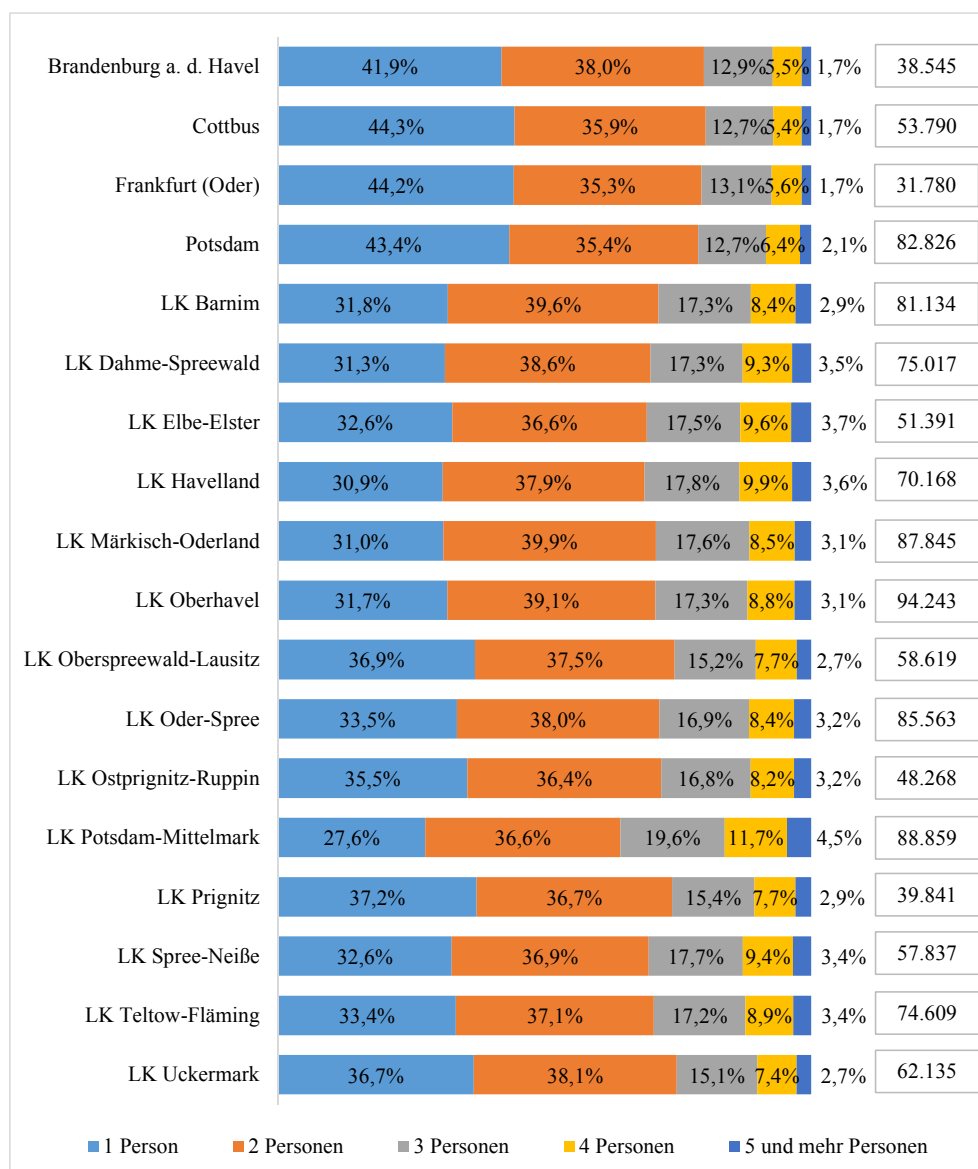


Eigene Darstellung und Berechnung. Datengrundlage: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg (2006) und (2010a): Ergebnisse des Mikrozensus im Land Brandenburg 2006 und 2010.

Gleichzeitig zeigen sich regional deutliche Unterschiede bezogen auf die Struktur der Privathaushalte (vgl. Abbildung 15). Generell dominieren die Ein- und Zweipersonenhaushalte, wobei entsprechend der unterschiedlichen Lebensstile und Lebensweisen in den städtischen Räumen die Zahl der Einpersonenhaushalte überwiegt.<sup>272</sup> Auch in Brandenburg überwiegen diese in den großen, kreisfreien Städten, dort lag der Anteil 2011 jeweils deutlich über 40 %. Zudem zeigt sich, dass ebenfalls in den abgelegenen Landkreisen Oberspreewald-Lausitz, Ostprignitz-Ruppin, Prignitz und Uckermark der Anteil Einpersonenhaushalte deutlich höher ist als in den insbesondere an Berlin angrenzenden Landkreisen. Dort dominieren die Zweipersonenhaushalte leicht, was wiederum durch die Suburbanisierungsprozesse begründet werden kann. Generell ist in den Landkreisen, also den ländlichen Regionen, der Anteil der Drei- und Vierpersonenhaushalte deutlich höher als in den (Groß-)Städten, was einerseits in den ländlichen Lebensstilen und andererseits ebenfalls in den Suburbanisierungsprozessen in das ländliche Umland der Kernstädte begründet liegt. Haushalte mit fünf und mehr Personen weisen generell einen sehr niedrigen Anteil auf, tendenziell ist aber auch deren Anteil in den ländlichen Regionen größer.

<sup>272</sup> Auf weiterreichende Ausführungen zu dieser Thematik wird hier verzichtet. Die damit im Zusammenhang stehenden neuen urbanen Wohnformen, die Pluralisierung der Lebensstile mit den Folgen der zunehmenden Verringerung der durchschnittlichen Haushaltsgröße können der umfangreichen Fachliteratur entnommen werden.

Abbildung 15: Haushalte nach Haushaltsgrößen sowie insgesamt 2011 der Landkreise und kreisfreien Städte Brandenburgs

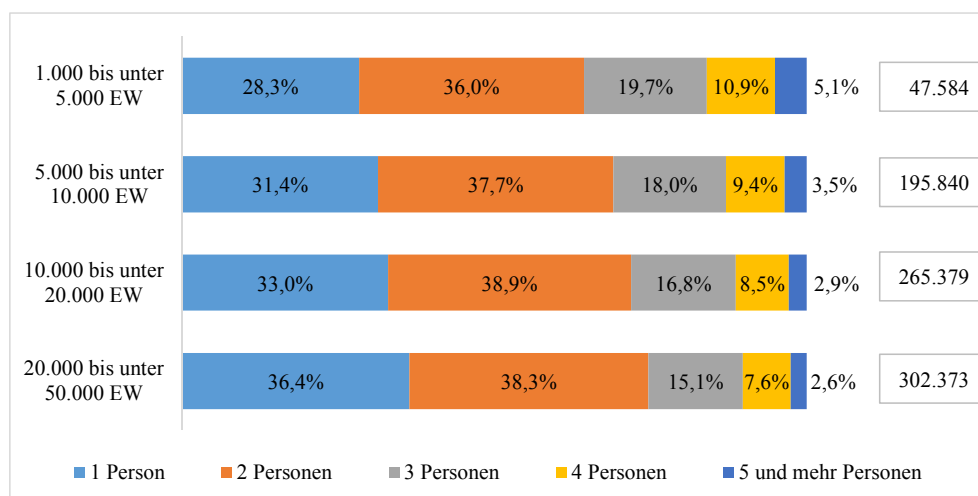


Eigene Darstellung und Berechnungen, Datengrundlage: Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2014): Zensus 2011.

Werden Anzahl der Haushalte sowie Struktur der Haushaltsgröße nach Einwohnergrößenklasse der amtsfreien Gemeinden und Ämter<sup>273</sup> des Landes Brandenburg betrachtet, so zeigt sich das in Abbildung 16 dargestellte Bild. Mit steigender Einwohnerzahl der Gemeinden nimmt nicht nur die Anzahl der Haushalte insgesamt zu, sondern auch der Anteil der Ein- und Zweipersonenhaushalte. Dabei steigt insbesondere der Anteil der Einpersonenhaushalte mit zunehmender Einwohnerzahl deutlich (28,3 % in der Klasse 1.000 bis unter 5.000 Einwohner vs. 36,4 % in jener mit 20.000 bis unter 50.000 Einwohner).

<sup>273</sup> Seitens des zugrunde gelegten Mikrozensus 2011 wurden für die Gemeinden unter 5.000 Einwohner keine entsprechenden Werte veröffentlicht. Für Brandenburg lagen diese daher nur für die amtsfreien Gemeinden sowie die Ämter vor.

Abbildung 16: Haushalte nach Haushaltsgrößen und Einwohnergrößenklassen 2011 der Ämter und amtsfreien Gemeinden Brandenburgs



Eigene Darstellung und Berechnungen, Datengrundlage: Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2014): Zensus 2011. Da für die amtsangehörigen Gemeinden keine entsprechenden Daten veröffentlicht wurden, ist hier die Einwohnergrößenklasse unter 1.000 Einwohner nicht dargestellt, da dieser keine Ämter bzw. amtsfreien Gemeinden zuzuordnen war. Ebenfalls nicht dargestellt sind die kreisfreien Städte.

Bezogen auf die Struktur der Privathaushalte zeigt sich, dass die Anzahl der Haushalte insgesamt in Brandenburg trotz stagnierender bzw. leicht abnehmender Einwohnerzahl deutlich zugenommen hat. Dies ist insbesondere dem starken Zuwachs der Ein- und Zweipersonenhaushalte geschuldet. Für die Infrastrukturen der Wasserversorgung bedeutet dies zunächst, dass trotz sinkender Anzahl von Verbrauchern (Bevölkerungsentwicklung) eine steigende Zahl von Haushalten an die öffentliche Wasserversorgung anzuschließen ist, zumal insbesondere auch die Anzahl der Wohngebäude mit nur einer Wohneinheit deutlich zugenommen hat. Besonders für Unterhalt und Betrieb der technischen Infrastrukturen kann dies zunächst als problematisch gesehen werden, da eine Netzanpassung an einen sinkenden Verbrauch nur schwierig umzusetzen ist. Ferner ist auch zukünftig mit einer weiter steigenden Zahl von Einpersonenhaushalten auch bei rückläufiger Bevölkerungsentwicklung zu rechnen, was auch für die Versorgungsinfrastrukturen Folgen haben wird.

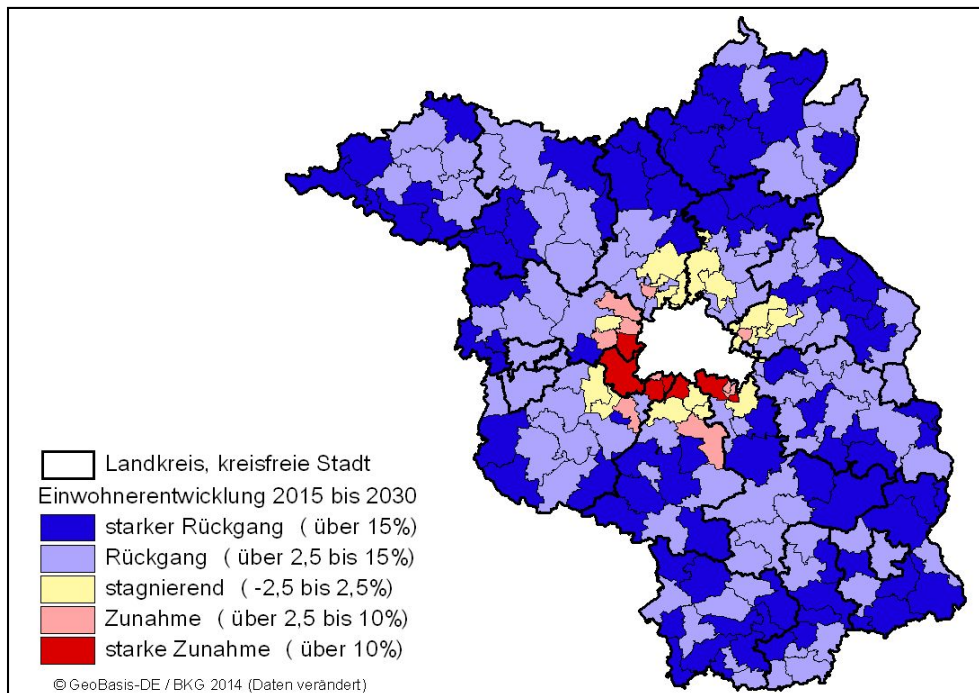
### 5.1.2. Zukünftige Entwicklungstrends

Abschließend zu den allgemeinen sozio-demographischen Rahmenbedingungen wird auf die zukünftige Bevölkerungsentwicklung in Brandenburg eingegangen. Basis dieser Ausführungen ist die Bevölkerungsvorausschätzung 2014 bis 2030 des Landes Brandenburg.<sup>274</sup> Auch hier ist im Rahmen der vorliegenden Arbeit nur die Gesamtentwicklung der Bevölkerung relevant. Diese zeigt Abbildung 17. Wie schon in Abbildung 9 unten gezeigt wurde, wird auch zukünftig nur das Umland Berlins weitere Bevölkerungszuwächse verzeichnen können, wenngleich mit

<sup>274</sup> Land Brandenburg, Landesamt für Bauen und Verkehr (2015): Bevölkerungsvorausschätzung 2014 bis 2030, Ämter und amtsfreie Gemeinden des Landes Brandenburg.

einem deutlich anderen Muster. Denn nur noch die südlichen und westlichen Umlandgemeinden sowie die Landeshauptstadt werden weiterhin teilweise deutliche Bevölkerungszuwächse von über 10 % verzeichnen können, die nördlichen und östlichen Umlandgemeinden werden hingegen mehrheitlich stagnieren bzw. Bevölkerung verlieren. Die restlichen Ämter und Amtsfreien Gemeinden werden flächendeckend teilweise deutliche Bevölkerungsverluste verzeichnen, die wiederum tendenziell mit zunehmender Randlage steigen werden.

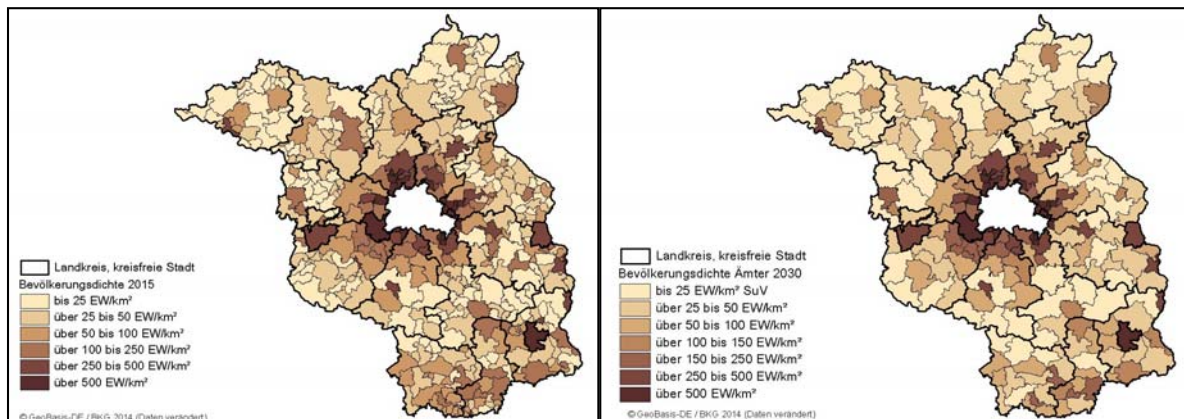
Abbildung 17: Bevölkerungsvorausschätzung 2030 für die Ämter und amtsfreien Gemeinden Brandenburgs



Eigene Darstellung. Datengrundlage: Land Brandenburg, Landesamt für Bauen und Verkehr (2015): Bevölkerungsvorausschätzung 2014 bis 2030, Ämter und amtsfreie Gemeinden des Landes Brandenburg, Anlage 3.

Dies führt zu einer Veränderung der Bevölkerungsdichte und damit zu raum- und siedlungsstrukturellen Veränderungen. Hier wird zunächst nur die Folge der demographischen Entwicklung insgesamt für die Bevölkerungsdichte dargestellt. Abbildung 18 zeigt links die Bevölkerungsdichte 2030. Deutlich erkennbar ist, dass nur noch die Umlandgemeinden Berlins sowie die kreisfreien Städte relativ hohe Bevölkerungsdichten aufweisen werden, hingegen insbesondere in den ländlichen Gebieten die Bevölkerungsdichte deutlich abnehmen wird. Das bedeutet letztlich, dass zukünftig deutlich weniger Einwohner in der Fläche leben werden, dort dennoch die Versorgung mit öffentlichen Leistungen insbesondere im Rahmen der Daseinsvorsorge entsprechend § 2 Abs. 3 ROG flächendeckend in angemessener Weise gewährleistet werden muss.

Abbildung 18: Bevölkerungsdichte der Ämter und amtsfreien Gemeinden Brandenburgs 2015 (links) und 2030 (rechts)

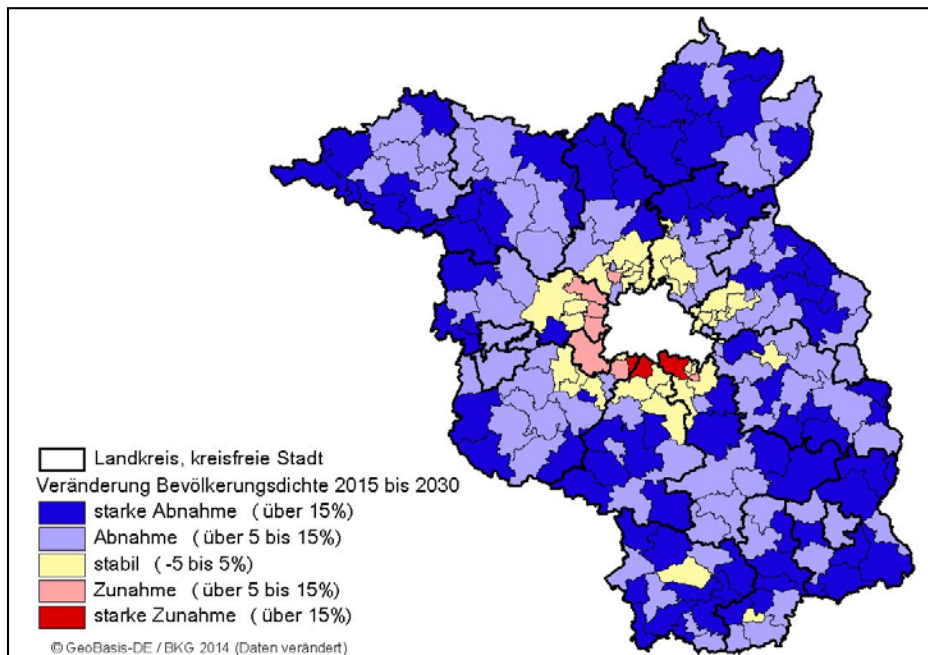


Eigene Darstellung; Datengrundlage: Land Brandenburg, Landesamt für Bauen und Verkehr (2015): Bevölkerungsvorausschätzung 2014 bis 2030, Ämter und amtsfreie Gemeinden des Landes Brandenburg, Anlage 3 und Amt für Statistik Berlin-Brandenburg (2013a): Flächenerhebung nach Art der tatsächlichen Nutzung im Land Brandenburg 2012.

Wird die Entwicklung der Bevölkerungsdichte 2030 mit jener des Jahres 2015 verglichen (Abbildung 19), so zeigt sich, dass erneut nur im direkten Umland Berlins die Bevölkerungsdichte zunehmen wird, in den restlichen Regionen nimmt diese in unterschiedlichem Maße flächendeckend ab, wobei auch hier entsprechend der Bevölkerungsentwicklung insbesondere in den abgelegenen Gebieten deutliche Entdichtungsprozesse stattfinden werden. Diese werden ebenfalls die Infrastrukturversorgung in der Fläche vor große Herausforderungen stellen, wobei hier möglicherweise interkommunale Kooperationen eine Lösungsmöglichkeit bieten können (vgl. Abschnitt 4.2).



Abbildung 19: Veränderung der Bevölkerungsdichte der Ämter und amtsfreien Gemeinden Brandenburgs 2030 gegenüber 2015



Eigene Darstellung und Berechnung; Datengrundlage: Land Brandenburg, Landesamt für Bauen und Verkehr (2015): Bevölkerungsvorausschätzung 2014 bis 2030, Ämter und amtsfreie Gemeinden des Landes Brandenburg, Anlage 3 und Amt für Statistik Berlin-Brandenburg (2013a): Flächenerhebung nach Art der tatsächlichen Nutzung im Land Brandenburg 2012.

## 5.2. Siedlungsstrukturelle Einordnung

Mit Blick auf die siedlungsstrukturelle Einordnung kann Brandenburg insgesamt als ländlich-peripherer Raum bezeichnet werden. Diese Einteilung basiert auf der „Laufenden Raumbesichtigung“ des BUNDESINSTITUTS FÜR BAU-, STADT- UND RAUMFORSCHUNG.<sup>275</sup> Dieser zeigt die aktuellen räumlichen Entwicklungen als Entscheidungsgrundlage für die Raumordnungspolitik des Bundes auf. Er dient damit zur Beurteilung des Ziels der Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Teilräumen der Bundesrepublik als zentrales Leitbild der Bundesregierung.<sup>276</sup> Dies ist in § 1 Abs. 2 ROG verankert. Daher sind die siedlungsstrukturelle Prägung sowie die Lage im Raum bezogen auf die erreichbare Tagesbevölkerung die wesentlichen Einstufungskriterien.<sup>277</sup> Dabei beruht das Merkmal Besiedlung auf zwei siedlungsstrukturellen Teilen, der Bevölkerungsdichte und dem Siedlungsflächenanteil. „Hoch verdichtete Gebiete stehen genau wie hohe Siedlungsabdeckung für städtisch geprägte Umgebung und gering verdichtete Gebiete und hoher Freiraumanteil für ländlich geprägte Umgebung. (...) Die Raumab-

<sup>275</sup> Vgl. BBSR (o. J.): Laufende Raumbesichtigung – Raumabgrenzungen, Raumtypen 2010; online verfügbar unter [http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raumbesichtigung/Raumabgrenzungen/Raumtypen2010\\_vbg/-Raumtypen2010\\_alt.html](http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raumbesichtigung/Raumabgrenzungen/Raumtypen2010_vbg/-Raumtypen2010_alt.html).

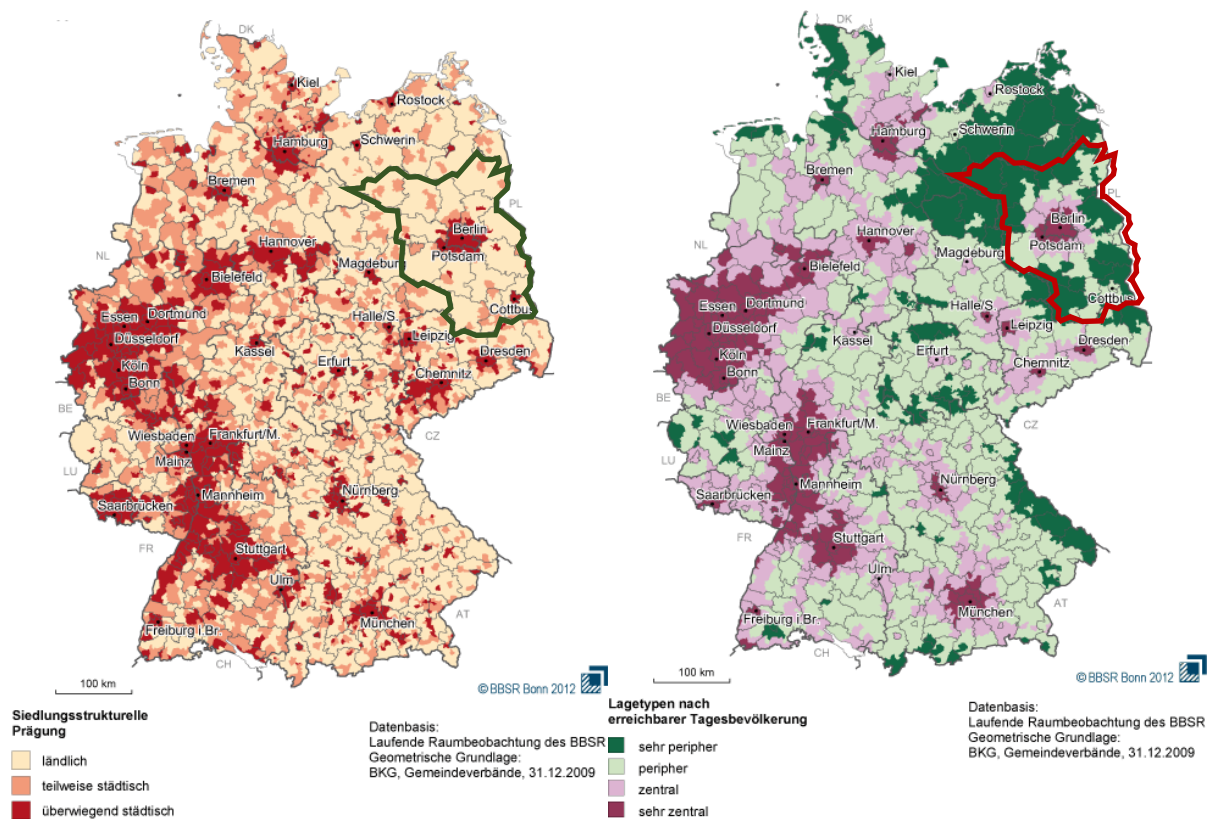
<sup>276</sup> Vgl. bspw. BBSR (2012), S. 7.

<sup>277</sup> Vgl. BBSR (o. J.): Laufende Raumbesichtigung – Raumabgrenzungen, Raumtypen 2010.

grenzung des Strukturmerkmals „Lage“ beruht auf Erreichbarkeitsanalysen mit dem Erreichbarkeitsmodell des BBSR. Die Lagetypisierung im regionalen bis großräumigen Maßstab betrachtet mithilfe eines Zentralitäts-Indexes die Nähe zu Konzentrationen von Bevölkerung und Arbeitsplätzen, die sich auch durch ein gebündeltes Angebot an Beschäftigungsmöglichkeiten und Versorgungseinrichtungen auszeichnen.<sup>278</sup> Wesentliches Kriterium ist dabei die Fahrtzeit mit dem PKW zum nächstgelegenen Siedlungsschwerpunkt als Bevölkerungs- und Arbeitsmarktzentren.<sup>279</sup>

In Abbildung 20 wird die nach diesen Kriterien vorgenommene Raumtypisierung getrennt nach den beiden benannten Merkmalen dargestellt. Es wird ersichtlich, dass Brandenburg bezogen auf das Merkmal Siedlungsstruktur (Karte links) nahezu flächendeckend als ländlich geprägt zu klassifizieren ist. Lediglich das Berliner Umland kann als überwiegend städtisch geprägt bezeichnet werden, die kreisfreien Städte und einige Kreisstädte können zumindest noch als überwiegend städtisch bis teilweise städtisch klassifiziert werden. Nach dem Merkmal „Lage“ zeigt sich, dass mit Ausnahme des Berliner Umlandes Brandenburg flächendeckend als peripher einzuordnen ist, an den Landesgrenzen zunehmend als sehr peripher.

Abbildung 20: Raumtypisierung des BBSR: Raumtypen 2010 klassifiziert nach dem Kriterium Siedlungsstruktur (links) und Lage (rechts)



Quelle: BBSR 2012: Laufende Raumbbeobachtung, Raumtypen 2010.

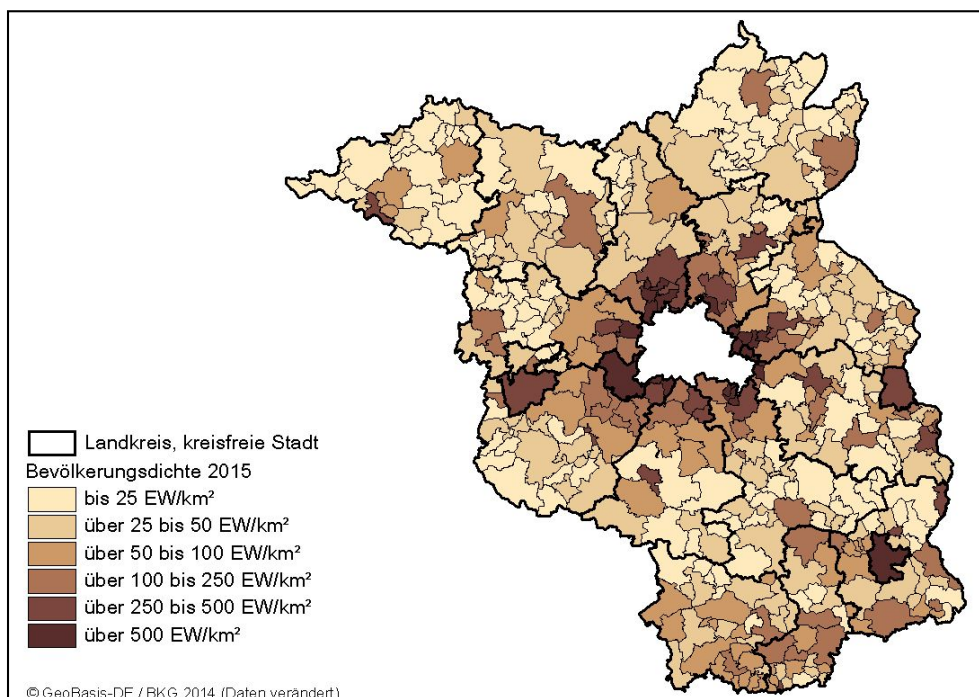
<sup>278</sup> Ebenda.

<sup>279</sup> Vgl. ebenda.



Dementsprechend zeigt sich in Brandenburg auch eine insgesamt niedrige Bevölkerungsdichte (vgl. Abbildung 21). Das Land Brandenburg hat mit 84 Einwohnern je km<sup>2</sup> eine der geringsten Einwohnerdichten Deutschlands (226 EW/km<sup>2</sup>), nur Mecklenburg-Vorpommern ist mit 69 Einwohnern je km<sup>2</sup> noch dünner besiedelt. Dabei zeigen sich innerhalb Brandenburgs jedoch deutliche Unterschiede. Die Spannweite reicht von 8 EW/km<sup>2</sup> (Gemeinde Münchehofe) bis 2.642 EW/km<sup>2</sup> (Gemeinde Glienicke/Nordbahn). Die Landeshauptstadt Potsdam ist mit 895 EW/km<sup>2</sup> ebenfalls dicht besiedelt. Dargestellt nach Einwohnergrößenklassen nimmt die Bevölkerungsdichte folgerichtig mit steigender Einwohnerzahl zu, wobei im Durchschnitt die Gemeinden mit bis zu 10.000 Einwohnern noch unter dem Landesdurchschnitt liegen. In Tabelle 6 am Ende dieses Abschnitts sind die Kennzahlen nach Gemeindegrößenklassen zusammengefasst dargestellt.

Abbildung 21: Bevölkerungsdichte 2015 nach Gemeinden des Landes Brandenburg.



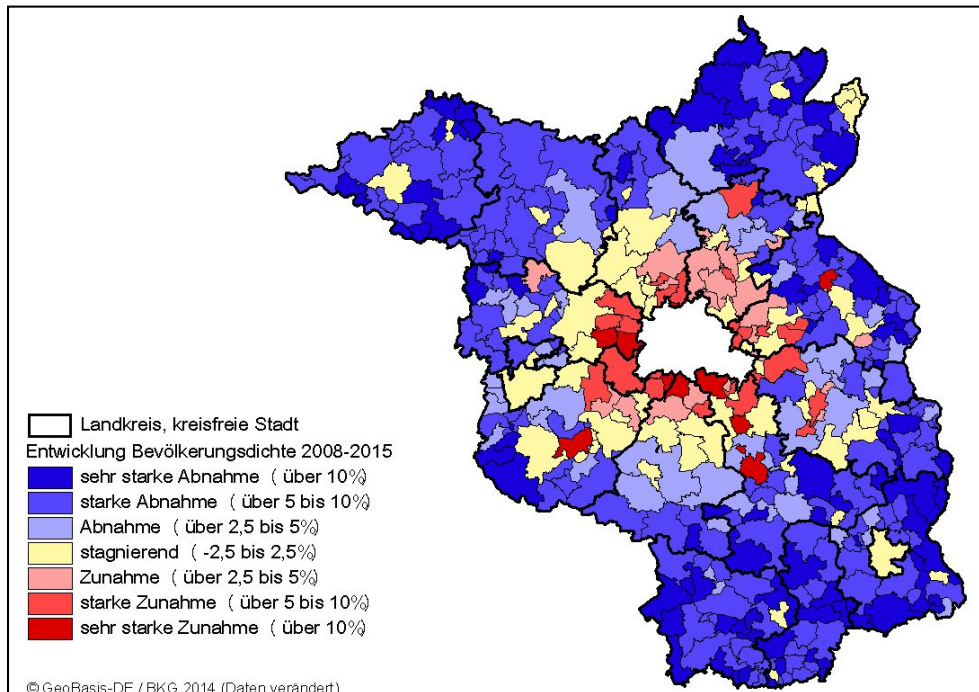
Eigene Darstellung; Datengrundlage: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg (2016): Bevölkerung im Land Brandenburg von 1991 bis 2015 nach Kreisfreien Städten, Landkreisen und Gemeinden und Amt für Statistik Berlin-Brandenburg (2013a): Flächenerhebung nach Art der tatsächlichen Nutzung im Land Brandenburg 2012.

Bereits in der jüngeren Vergangenheit hat sich die Bevölkerungsdichte in Brandenburg verändert. Abbildung 22 zeigt die Veränderungen 2015 gegenüber 2008.<sup>280</sup> Wie bereits bei der Bevölkerungsentwicklung zeigt sich auch hier ein gegenläufiges Bild von Entdichtungs- und Verdichtungsprozessen nach gleichem Muster: Während insbesondere die direkten Umlandgemeinden teilweise starke Verdichtungsprozesse zeigten, stagnierte die Entwicklung im weiteren Umland von Berlin. In den anderen Gemeinden kam es fast flächendeckend zu

<sup>280</sup> Dieser Zeitraum wurde gewählt, da keine detaillierten Daten zur Flächennutzung auf gemeindlicher Ebenen vor 2008 vorlagen.

Entdichtungsprozessen, die wiederum mit zunehmender Entfernung von den Verdichtungsräumen tendenziell höher ausfielen.

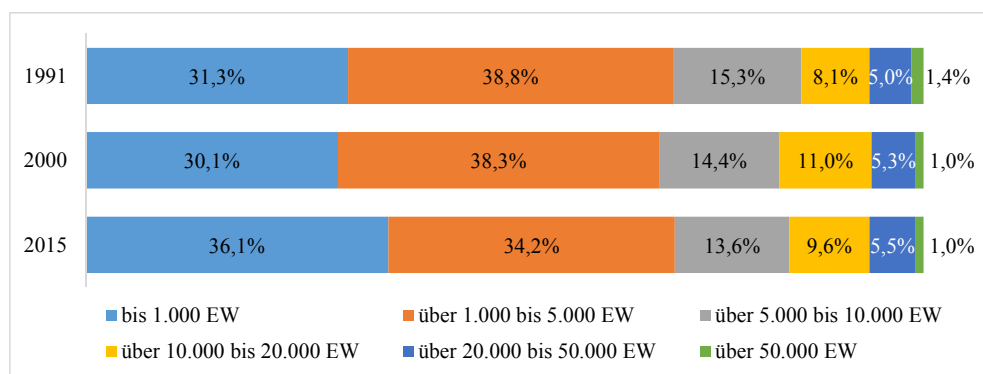
Abbildung 22: Entwicklung der Bevölkerungsdichte der Gemeinden Brandenburgs 2008 zu 2015



Eigene Darstellung; Datengrundlage: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg (2016): Bevölkerung im Land Brandenburg von 1991 bis 2015 nach Kreisfreien Städten, Landkreisen und Gemeinden und Amt für Statistik Berlin-Brandenburg (2013a): Flächenerhebung nach Art der tatsächlichen Nutzung im Land Brandenburg 2012.

Die relativ dünne Bevölkerungsdichte ist auch auf die Siedlungsstruktur Brandenburgs zurückzuführen, die durch einen großen Anteil an kleinen Gemeinden gekennzeichnet ist. Seit der Gemeindegebietsreform 2003 hat sich die Anzahl zwar verringert, dennoch existieren in Brandenburg mit Gebietsstand 2014 noch 418 eigenständige Gemeinden. Abbildung 23 zeigt die Struktur der Gemeinden nach Gemeindegrößenklassen für die Jahre 1991, 2000 und 2015. Es zeigt sich, dass einerseits die Gemeinden mit bis zu 5.000 Einwohner dominieren (zusammen lassen sich in diese Größenklassen ca. 70 % der Gemeinden Brandenburgs einordnen). Andererseits stieg insbesondere seit dem Jahr 2000 die Anzahl der Kleinstgemeinden mit bis zu 1.000 Einwohner, 2015 lag deren Anteil mit gut 36 % über dem der kleinen Gemeinden (über 1.000 bis 5.000 Einwohner) mit gut 34 %. In den Gemeinden mit über 20.000 Einwohnern zeigten sich kaum Veränderungen bzgl. deren Anzahl, die nach der brandenburgischen Gemeindegrößenklassenstruktur mittleren Gemeinden mit über 5.000 bis 20.000 Einwohner, damit auch die Gruppe der Kreisstädte, zeigt sich, dass deren Anzahl infolge der demographischen Entwicklung rückläufig ist, d. h., dass diese insbesondere mit den Folgen des demographischen Wandels konfrontiert wurden.

Abbildung 23: Vergleich der Gemeindegrößenklassenstruktur 1991, 2000 und 2015



Eigene Darstellung und Berechnung. Datengrundlage: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg (2016): Bevölkerung im Land Brandenburg von 1991 bis 2015 nach Kreisfreien Städten, Landkreisen und Gemeinden.

Auf Basis der Entwicklung der Bevölkerungsdichte wird erkennbar, dass in der Fläche weniger Einwohner mit öffentlichen Leistungen zu versorgen sind. Allerdings ist der Indikator Siedlungsdichte für entsprechende Aussagen besser geeignet. Denn dieser lässt unter anderem Rückschlüsse auf die Siedlungsstruktur und damit indirekt auch auf die Kosten der technischen Infrastruktur zu. Sie ergibt sich aus der Einwohnerzahl je km<sup>2</sup> Siedlungs- und Verkehrsfläche und zeigt an, wie intensiv die Flächennutzung für Siedlungszwecke und folglich wie urban eine Siedlung ist. Ein weiterer, ähnlicher Indikator ist der sogenannte Flächeneinsatz. Er gibt die Siedlungs- und Verkehrsfläche je Einwohner wieder<sup>281</sup> und zeigt den Flächenverbrauch für Siedlungszwecke, also das gesamte Ausmaß der siedlungsbedingten Flächeninanspruchnahme. Dabei bedingt eine geringe Siedlungsdichte in der Regel einen vergleichsweise hohen Flächeneinsatz. Eine gleichzeitige Betrachtung beider Indikatoren muss dabei nicht immer aussagekräftig sein, da die Siedlungsdichte als Maß eher für den Vergleich verdichteter Räume geeignet ist und der Flächeneinsatz als ein Verbrauchsmaß eher für den Vergleich gering verdichteter Räume geeignet ist. Bezogen auf die Wasserversorgung kann dies bspw. bedeuten, dass der Aufwand der Erschließung von Haushalten in Gebieten mit einer hohen Siedlungsdichte kostengünstiger erfolgen kann, da dort bspw. ein kleineres oder technisch effizienteres Versorgungssystem verwendet werden kann als in Gebieten mit geringerer Siedlungsdichte, d. h. weniger Einwohner je zu erschließender Fläche.

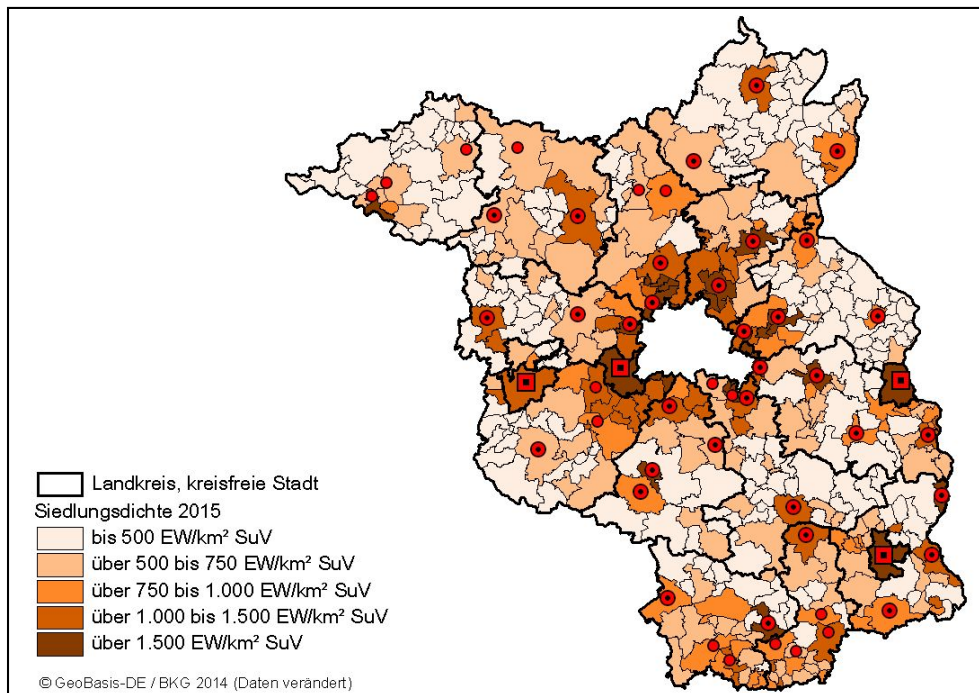
Abbildung 24 zeigt zunächst die Siedlungsdichte der Gemeinden Brandenburgs für das Jahr 2015. Es wird ersichtlich, dass neben den Gemeinden des Berliner Umlandes insbesondere die Zentralen Orte<sup>282</sup> und deren Umland verhältnismäßig hohe Siedlungsdichten und damit kompaktere bauliche Strukturen aufweisen, wobei fast ausschließlich die Zentralen Orte eine über

<sup>281</sup> Teilweise wird hierfür auch nur die Siedlungsfläche als Grundlage verwendet, da nicht alle Verkehrsflächen von der kommunalen Ebene genutzt werden bzw. nicht alle Verkehrseinrichtungen kommunale oder gar öffentliche Aufgaben umfassen (bspw. Bahnanlagen, Flugplätze oder Bundes- bzw. Landstraßen). Jedoch kann eine Bebauung in den Kommunen nur erfolgen, wenn auch die verkehrliche Erschließung gesichert ist. Dafür sind zumindest kommunale Verkehrsanlagen erforderlich. Weiterhin sind auch Parkraumkonzepte und damit der Parkraum i. d. R. kommunale Planungen. Folglich werden auch Verkehrsflächen durch diese verursacht und sollten hier mit erfasst werden, zumal vielfach in der Flächenstatistik nicht entsprechend differenziert wird.

<sup>282</sup> Auf das Instrument der Zentralen Orte aus der Raumordnung soll hier nicht weiter eingegangen werden, dies kann der umfangreichen wissenschaftlichen Literatur darüber entnommen werden.

dem Landesdurchschnitt von 906 EW/km<sup>2</sup> Siedlungs- und Verkehrsfläche liegende Siedlungsdichte aufweisen. Bemerkenswert ist dabei, dass die als „sehr peripher“ eingestuften Räume nach den Raumtypen 2010 des BBSR (vgl. Abbildung 20) nicht zwingend die geringste Siedlungsdichte aufweisen. Grundsätzlich nimmt jedoch die Siedlungsdichte mit Entfernung von den Kernstädten/Zentralen Orten ab. Dies deutet zunächst darauf hin, dass dort die Versorgung mit flächendeckenden Infrastrukturen für eine geringere Anzahl von Nutzern in einer größeren Fläche vorgehalten werden muss.

Abbildung 24: Siedlungsdichte der Gemeinden Brandenburgs 2015

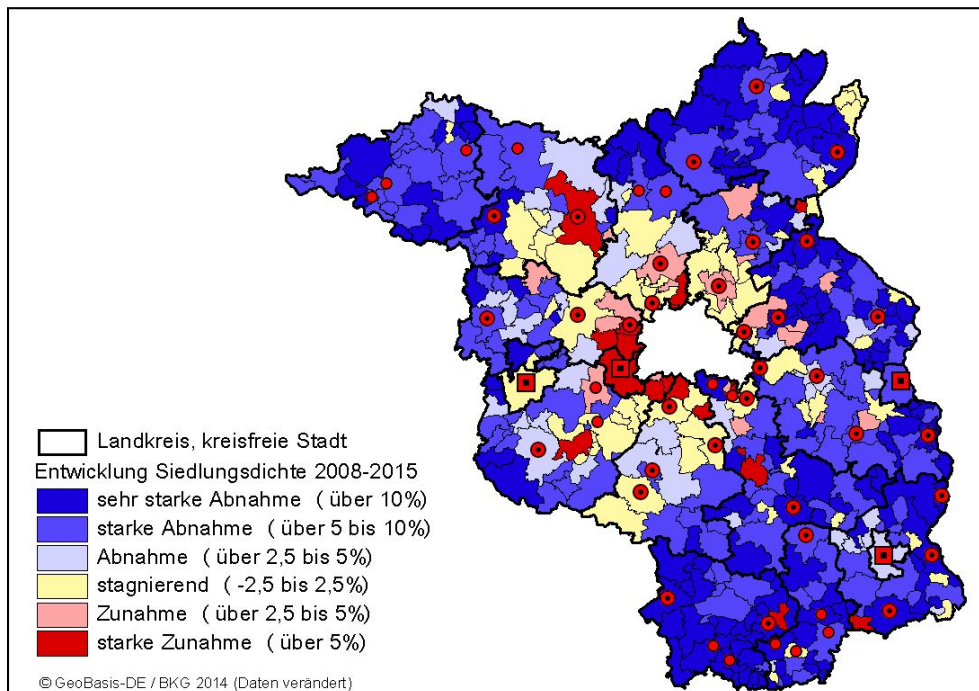


Eigene Darstellung und Berechnung; Datengrundlage: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg (2013a): Flächenerhebung nach Art der tatsächlichen Nutzung im Land Brandenburg 2012 und Amt für Statistik Berlin-Brandenburg (2016): Bevölkerung im Land Brandenburg von 1991 bis 2015 nach Kreisfreien Städten, Landkreisen und Gemeinden.

Entsprechend der Entwicklung der Bevölkerung verändert sich auch die Siedlungsdichte. So zeigt Abbildung 25 die Entwicklung der Siedlungsdichte von 2008 zu 2015. In den Räumen, in welchen die Bevölkerung wuchs, erhöhte sich die Siedlungsdichte, d. h., dort wird die vorhandene Infrastruktur von einer steigenden Zahl von Personen genutzt. Umgekehrt wird in Räumen mit einer sinkenden Siedlungsdichte die Infrastruktur von einer abnehmenden Personenzahl genutzt. Folglich sind besonders in diesen Räumen negative Folgen für Betrieb und Unterhalt von flächenhaften Infrastrukturen und dort insbesondere Remanenzeffekte (vgl. dazu Abschnitt 4.2.1), zu erwarten.



Abbildung 25: Entwicklung der Siedlungsdichte der Gemeinden Brandenburgs 2008 zu 2015



Eigene Darstellung und Berechnung; Datengrundlage: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg (2013a): Flächenerhebung nach Art der tatsächlichen Nutzung im Land Brandenburg 2012 und Amt für Statistik Berlin-Brandenburg (2016): Bevölkerung im Land Brandenburg von 1991 bis 2015 nach Kreisfreien Städten, Landkreisen und Gemeinden.

Zusammenfassend zu den Ausführungen zur aktuellen Siedlungsstruktur zeigt Tabelle 6 einen Überblick zu den für die vorliegende Arbeit wesentlichen siedlungsstrukturellen Kennziffern. Dabei wurden diese für die Merkmale zentralörtliche Funktion, Gemeindegrößenklasse und Verwaltungsstruktur aufgeführt. Insgesamt zeigt sich auch dort die relativ kleinteilige Siedlungsstruktur und relative Bevölkerungskonzentration in den wenigen Städten über 20.000 Einwohner: In diesen 27 Gemeinden (6,5 %) bzw. auf nur 11 % der Bodenfläche lebt gut ein Viertel der Gesamtbevölkerung Brandenburgs.

Tabelle 6: Siedlungsstrukturelle Kennzahlen der Gemeinden Brandenburgs nach Gemeindestrukturmerkmalen

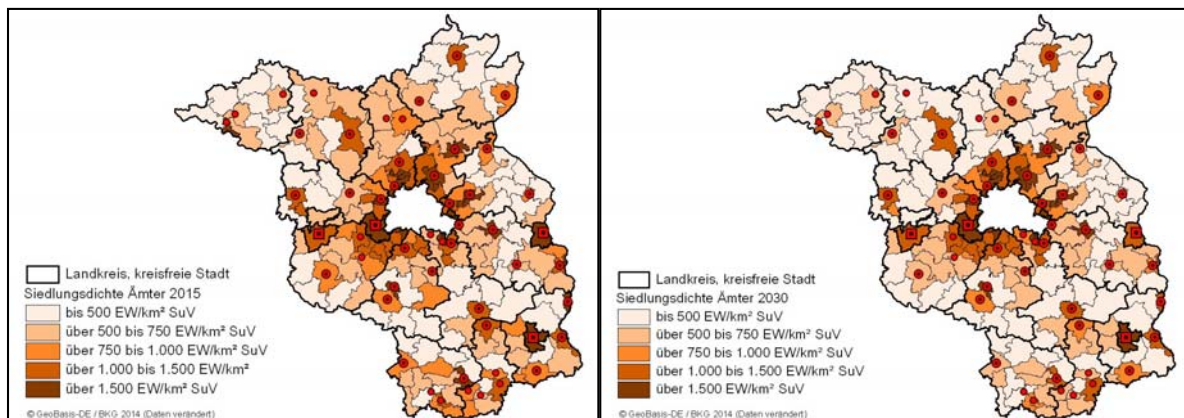
Strukturmerkmal	Anzahl Gemeinden 2015	Anteil an Gesamtheit Gemeinden 2015	Anteil an Bodenfläche 2012	Anteil an Bevölkerung 2015	Anteil Siedl.- u. Verkehrsfläche an Bodenfläche 2012	Bev.-dichte 2015 [EW/km <sup>2</sup> ]	Siedlungsdichte 2015 [EW/km <sup>2</sup> SuV]	Flächen-einsatz 2015 [m <sup>2</sup> SuV/EW]
Oberzentrum (OZ)	4	1,0%	2,5%	7,1%	26,3%	545	2.072	483
Mittelzentrum (MZ)	34	8,1%	14,1%	21,7%	14,2%	178	1.251	800
MZ mit Funktionsteilung	16	3,8%	6,8%	8,2%	11,5%	103	899	1.112
nicht-zentrale Gemeinden	364	87,1%	76,6%	63,1%	7,6%	50	660	1.516
bis 1.000 EW	151	36,1%	14,5%	8,8%	5,6%	24	394	2.540
über 1.000 bis 5.000 EW	143	34,2%	36,4%	25,6%	6,5%	31	496	2.016
über 5.000 bis 10.000 EW	57	13,6%	20,8%	20,0%	8,9%	71	704	1.420
über 10.000 bis 20.000 EW	40	9,6%	17,3%	21,6%	12,5%	110	977	1.023
über 20.000 bis 50.000 EW	23	5,5%	8,5%	16,9%	19,1%	261	1.543	648
über 50.000 EW	4	1,0%	2,5%	7,1%	26,3%	545	2.072	483
amtsfreie Gemeinden	144	34,4%	60,4%	69,9%	10,3%	96	944	1.060
amtsangehörige Gemeinden	270	64,6%	37,2%	14,1%	6,5%	32	494	2.023
kreisfreie Städte	4	1,0%	2,5%	16,0%	26,3%	534	2.072	483
<b>Land Brandenburg</b>	<b>418</b>	<b>100%</b>	<b>2.484.826 bzw. 100%</b>	<b>2.948 km<sup>2</sup> bzw. 100%</b>	<b>9,3%</b>	<b>84</b>	<b>906</b>	<b>1.103</b>

Eigene Berechnungen, Datengrundlage: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg (2013a): Flächenerhebung nach Art der tatsächlichen Nutzung im Land Brandenburg 2012 und Amt für Statistik Berlin-Brandenburg (2016): Bevölkerung im Land Brandenburg von 1991 bis 2015 nach Kreisfreien Städten, Landkreisen und Gemeinden.

Abschließend zur siedlungsstrukturellen Betrachtung soll ein Ausblick auf deren Entwicklungstendenz gegeben werden. Da für die hierzu erforderliche Bevölkerungsprognose nur Daten auf der administrativen Ebene der Ämter und Amtsfreien Gemeinden vorliegen, wird hier auf diese Bezug genommen. Das Basisjahr für die Art der Flächennutzung stellt das Jahr 2012 dar, da auch hier keine aktuelleren Daten vorliegen. Dabei wird vereinfachend angenommen, dass sich dieser Wert nicht verändert.

Abbildung 26 zeigt die Siedlungsdichte für das Jahr 2015 (links) und entsprechend fortgeschrieben für das Jahr 2030 (rechts), jeweils gleich skaliert. Die darauffolgende Abbildung 27 gibt die Veränderung der Siedlungsdichte 2030 zu 2015 wieder. Zunächst wird aus erstgenannter Abbildung deutlich, dass der Bevölkerungsrückgang zukünftig zu einer insgesamt geringeren Siedlungsdichte führen wird. Aus letzterer Abbildung wird ersichtlich, dass es vor allem in den Gemeinden außerhalb des Berliner Umlandes zu einer abnehmenden Siedlungsdichte kommen wird, insbesondere im Umland der Zentralen Orte. Dort sind Rückgänge der Siedlungsdichte von über 15 % zu erwarten, d. h. eine deutliche Abnahme der Nutzer von örtlichen, auch flächenhaften Infrastruktureinrichtungen. Bezogen auf die Wasserversorgung bedeutet dies, dass eventuell weniger Letztverbraucher über das bestehende Netz versorgt werden müssen. Sofern dort keine Netzanpassungen möglich sind (vgl. Ausführungen zu Remanenzeffekten), sind insbesondere in diesen Räumen zukünftig weitere negative Auswirkungen insbesondere in Bezug auf Unterhalt und Betrieb zu befürchten.

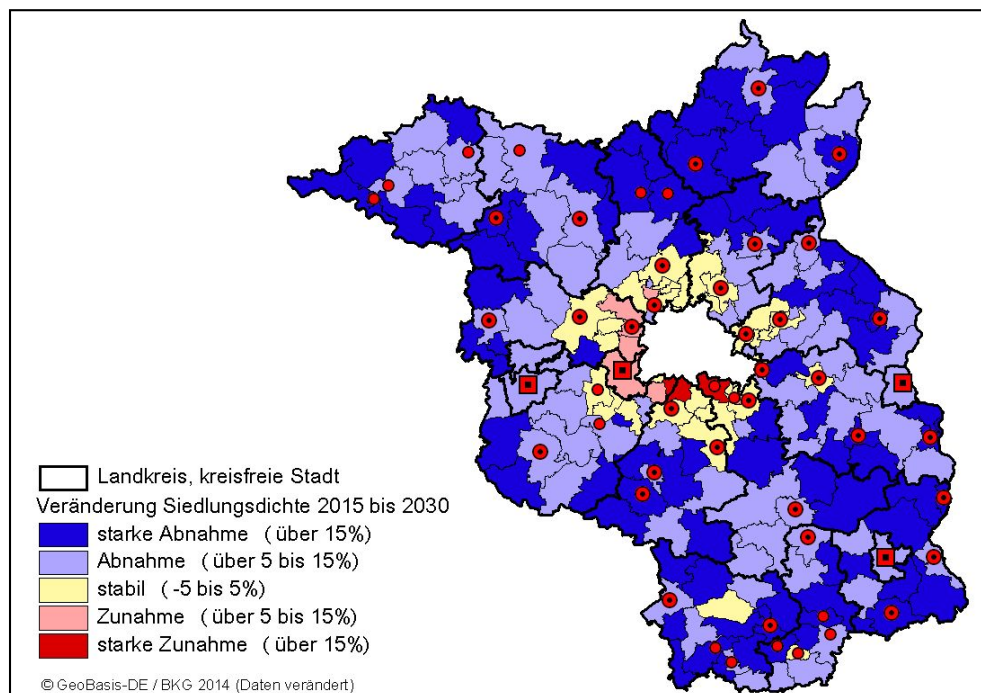
Abbildung 26: Siedlungsdichte der Ämter und amtsfreien Gemeinden Brandenburgs 2015 (links) und Fortschreibung 2030<sup>283</sup> (rechts)



Eigene Darstellung und Berechnung; Datengrundlage: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg (2013a): Flächenerhebung nach Art der tatsächlichen Nutzung im Land Brandenburg 2012, Amt für Statistik Berlin-Brandenburg (2016): Bevölkerung im Land Brandenburg von 1991 bis 2015 nach Kreisfreien Städten, Landkreisen und Gemeinden und Land Brandenburg, Landesamt für Bauen und Verkehr (2015): Bevölkerungsvorausschätzung 2014 bis 2030, Ämter und amtsfreie Gemeinden des Landes Brandenburg, Anlage 3.

<sup>283</sup> Basis: Flächennutzung 2012, Bevölkerungsvorberechnung des Landesamts für Bauen und Verkehr 2015.

Abbildung 27: Veränderung der Siedlungsdichte der Ämter und amtsfreien Gemeinden Brandenburgs 2030 gegenüber 2015



Eigene Darstellung und Berechnung; Datengrundlage: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg (2013a): Flächenerhebung nach Art der tatsächlichen Nutzung im Land Brandenburg 2012 und Amt für Statistik Berlin-Brandenburg (2016): Bevölkerung im Land Brandenburg von 1991 bis 2015 nach Kreisfreien Städten, Landkreisen und Gemeinden.

### 5.3. Haushaltssituation der Gemeinden und Gemeindeverbände Brandenburgs

In diesem Abschnitt soll bezogen auf die Haushaltssituation der gemeindlichen Ebene nur die Verschuldung der Kommunen betrachtet werden, da insbesondere diese einen großen Einfluss auf die Wahrnehmung kommunaler Aufgaben bzw. deren Art und Umfang hat. Wird die Verschuldung der kommunalen Ebene des Landes Brandenburg – folglich die der Gemeinden, kreisfreien Städte, Ämter und Kreise – betrachtet, so sind neben den Schulden im Kernhaushalt auch die Schulden der kommunalen Auslagerungen, also auch jene der sogenannten Extrahaushalte und sonstigen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEUs), zu betrachten.<sup>284</sup> Zunächst zeigt Tabelle 7 die Gesamtverschuldung sowie die Bürgschaften und Schulden aus kreditähnlichen Rechtsgeschäften der Brandenburger Gemeinden. Bürgschaften stellen dabei Eventualverbindlichkeiten dar, d. h. aus ihnen können sich gegebenenfalls reale Zahlungsverpflichtungen ergeben. Unter kreditähnliche Rechtsgeschäfte fallen bspw. Hypotheken-, Grund- und

<sup>284</sup> Hier können nur die Jahre ab 2010 erfasst werden, da die zugrunde liegende Schuldenstatistik des Statistischen Bundesamtes für die Jahre bis 2009 insbesondere keine Daten zu den Schulden der sonstigen FEU berichtet. Im Falle Brandenburgs liegen Daten zu den sonstigen FEU auch nach 2010 nicht vor, ferner sind auch keine Rückstellungen (bspw. für Pensionen) berücksichtigt, da diese statistisch nicht berichtet werden. Folglich gibt die hier dargestellte Verschuldung nicht die tatsächliche Verschuldung wieder (vgl. Burth (2016a)).



Rentenschulden, Restkaufgelder oder Leasingverträge.<sup>285</sup> Insgesamt zeigt sich, dass die Verschuldung der gesamten kommunalen Ebene seit 2010 leicht rückläufig ist und 2015 bei 3.128 Euro je Einwohner lag. Bürgschaften und kreditähnliche Rechtsgeschäfte sind dabei mit 159 bzw. 12 Euro je Einwohner in 2015 von untergeordneter Bedeutung.

*Tabelle 7: Entwicklung der Gesamtverschuldung, der Bürgschaften und der kreditähnlichen Rechtsgeschäfte der Kommunen des Landes Brandenburg (Datenstand jeweils zum 31.12.)*

Jahr	Schulden beim öffentl. und nicht-öffentlichen Bereich		Bürgschaften		Kreditähnliche Rechtsgeschäfte	
	in Mrd. €	in €/EW	in Mrd. €	in €/EW	in Mrd. €	in €/EW
2010	8,22	3.280	0,53	211	0,04	16
2011	8,20	3.280	0,53	214	0,04	15
2012	8,02	3.272	0,52	210	0,04	14
2013	7,88	3.219	0,49	199	0,03	14
2014	7,71	3.147	0,41	166	0,03	11
2015	7,71	3.128	0,39	159	0,03	12

Quelle: Burth 2016a.

Werden Bürgschaften und kreditähnliche Rechtsgeschäfte nicht weiter berücksichtigt, so ist von Interesse, ob die Schulden einer Gebietskörperschaft beim öffentlichen oder nicht-öffentlichen Bereich anfallen, da diese unterschiedlich zu bewerten sind. Der nicht-öffentliche Bereich umfasst dabei vor allem Banken, Sparkassen, Versicherungsunternehmen oder das sonstige Ausland. Der öffentliche Bereich umfasst hingegen neben den Ebenen Bund, Land und Kommune die gesetzlichen Sozialversicherungen und öffentliche Unternehmen (Extrahaushalte und sonstige FEU). Folglich können Schulden beim öffentlichen Bereich als staatsinterne Schulden definiert werden, da diesen Schulden Finanzvermögen in gleicher Höhe in anderen Körperschaften gegenübersteht. Für die kommunale Ebene in Brandenburg lag der Anteil von Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich in den Jahren 2010 bis 2015 bei etwa 95 %.<sup>286</sup>

Bezogen auf die Verschuldung ist relevant, um welche Art der Verschuldung es sich handelt und wo diese im kommunalen Gesamthaushalt verortet sind. Bezogen auf die Schuldenart wird insbesondere in Wertpapiersschulden, in investive Kredite und in Kassenkredite unterteilt. Dabei werden Kassenkredite als besonders problematisch angesehen, da diese nicht investiven Zwecken, sondern der kurzfristigen Liquiditätssicherung für laufende Ausgaben dienen und sie daher überwiegend bei 0,00 Euro je Einwohner liegen sollten.<sup>287</sup> Wenn diese Kredite nicht mehr dem benannten intendierten Zweck, sondern als Dauerfinanzierungsinstrument dienen, kann unterstellt werden, dass eine Kommune zumindest in der Vergangenheit dauerhaft ihre Ausgaben nicht durch eigene Einnahmen decken konnte. Da die Kommunen ihre Aufgaben nicht nur

<sup>285</sup> Vgl. Burth (2016a).

<sup>286</sup> Vgl. ebenda.

<sup>287</sup> Vgl. ebenda.

im Kernhaushalt wahrnehmen, sondern sich zur Aufgabenerledigung auch öffentlicher Einrichtungen und Unternehmen bedienen, können sie auch Schulden in den Extrahaushalten und sonstigen FEU aufnehmen. Extrahaushalte sind dabei bspw. Zweckverbände, sonstige FEU umfassen v. a. ausgelagerte Bereiche wie bspw. Krankenhäuser, Verkehrsunternehmen oder (kommunale) Ver- und Entsorgungsunternehmen. Dabei sind diese Schulden wirtschaftlich betrachtet genauso der entsprechenden Kommune zuzurechnen wie die Schulden im kommunalen Kernhaushalt. Die Summe aus Kernhaushalten, Extrahaushalten und sonstigen FEU umfasst somit den sogenannten öffentlichen Bereich. „Die Unterscheidung zwischen Schulden im Kernhaushalt und Schulden in Auslagerungen (Extrahaushalte und sonstige FEU) ist bedeutsam, da die Schulden in Auslagerungen tendenziell stärker vor dem Blick von Verwaltungsführung, Kommunalpolitik und Öffentlichkeit ‚versteckt‘ sind. Man spricht in diesem Kontext z.T. auch von Schulden in ‚Schattenhaushalten‘. Der prozentuale Anteil der in Auslagerungen verorteten Schulden wird als Auslagerungsgrad bezeichnet.“<sup>288</sup>

Tabelle 8 zeigt den Anteil der Kassenkredite und der ausgelagerten Schulden an den gesamten Schulden für die Gemeinden Brandenburgs für die Jahre 2010 bis 2015. Dabei ist zweierlei erkennbar: Einerseits erscheint der Anteil der Kassenkredite mit ca. 9 bis 10 % an den gesamten Schulden eher gering, andererseits ist ein Großteil der Schulden aus den Kernhaushalten ausgelagert, dieser Anteil hat zudem von ca. 73 % im Jahr 2010 auf ca. 76 % im Jahr 2015 stetig zugenommen. Bezogen auf das Kassenkreditniveau muss jedoch innerhalb der Kommunen differenziert werden. Dabei gibt es zwar viele Kommunen ohne Kassenkredite, jedoch weisen mehrere Kommunen problematische Kassenkredite auf, so dass insgesamt das Niveau der Verschuldung mit Kassenkrediten als mittelhoch einzustufen ist.<sup>289</sup>

*Tabelle 8: Anteil der Kassenkredite und der ausgelagerten Schulden an den gesamten Schulden der Kommunen in Brandenburg*

Jahr	Schulden beim öffentl. und nicht-öffentlichen Bereich		Anteil der Kassenkredite an den gesamten Schulden in %	Anteil der ausgelagerten Schulden an den gesamten Schulden in %
	in Mrd. €	in €/EW		
2010	8,22	3.280	8,82	72,99
2011	8,20	3.280	9,79	72,83
2012	8,02	3.272	9,75	73,63
2013	7,88	3.219	10,19	73,81
2014	7,71	3.147	10,13	74,44
2015	7,71	3.128	9,93	75,65

Quelle: Burth (2016a).

<sup>288</sup> Ebenda.

<sup>289</sup> Vgl. ebenda.

Im Jahr 2015 verzeichneten dabei 22 Kommunen hohe Pro-Kopf-Kassenkredite von über 500 Euro je Einwohner, 14 davon sogar Kassenkreditschulden von über 1.000 Euro je Einwohner, wobei der höchste Wert bei ca. 4.900 Euro je Einwohner lag.<sup>290</sup> Insgesamt vereinen die drei kreisfreien Städte Brandenburg an der Havel, Cottbus und Frankfurt (Oder) 67,5 % aller Kassenkredite der Kommunen in Brandenburg.<sup>291</sup>

Differenziert nach Kommunaltyp zeigt sich, dass bezogen auf die gesamte Pro-Kopf-Verschuldung die kreisfreien Städte mit ca. 4.900 Euro je Einwohner den höchsten Schuldenstand aufweisen, gefolgt von den amtsfreien, kreisangehörigen Gemeinden mit ca. 1.700 Euro je Einwohner (vgl. Tabelle 9). Die geringste Verschuldung weisen nach dieser Betrachtung die Gemeindeverbände auf. So lag der Schuldenstand je Einwohner bei den Landkreisen bei ca. 160 Euro und bei den Ämtern bei ca. 80 Euro. Die durchschnittliche gesamte Pro-Kopf-Verschuldung lag 2014 bei 2.216 Euro und wurde wesentlich durch die kreisfreien Städte geprägt. Dabei zeigt sich, dass die Schulden der amtsangehörigen Gemeinden und der Gemeindeverbände vor allem aus Wertpapiersschulden und Krediten im Kernhaushalt bestehen, die der kreisfreien Städte und amtsfreien Gemeinden hingegen besonders aus den Schulden der Eigenbetriebe und Eigengesellschaften. Bei den kreisfreien Städten stellen zudem noch Kassenkredite einen wesentlichen Schuldenposten dar.

*Tabelle 9: Schulden der Kommunen in Brandenburg nach Kommunaltyp zum 31.12.2014*

	Schulden beim öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereich zum 31.12.2014							
	gesamt		davon: Wertpapiersschulden und Kredite im Kernhaushalt		davon: Kassenkredite im Kernhaushalt		davon: Schulden der Eigenbetriebe und Eigengesellschaften	
	in 1.000 €	€/EW	in 1.000 €	€/EW	in 1.000 €	€/EW	in 1.000 €	€/EW
Kreisfreie Städte	1.900.730	4.846	142.856	364	526.250	1.342	1.231.624	3.140
Landkreise	326.701	158	133.654	65	82.234	40	110.813	54
Ämter	27.621	79	26.601	76	1.021	3	0	0
Amtsfreie Gemeinden	2.957.307	1.722	702.641	409	145.730	85	2.108.936	1.228
Amtsangehörige Gemeinden	233.849	671	187.420	538	31.677	91	14.753	42
<b>gesamt</b>	<b>5.446.208</b>	<b>2.216</b>	<b>1.193.172</b>	<b>485</b>	<b>786.912</b>	<b>320</b>	<b>3.466.126</b>	<b>1.410</b>

Eigene Darstellung nach Burth (2015).

Werden die Schuldenstände der amtsfreien, kreisangehörigen Gemeinden nach Einwohnergrößenklassen differenziert, so zeigt sich das in Tabelle 10 dargestellte Bild. Dabei ist zu beachten, dass dort nicht nach Amtszugehörigkeit oder Amtsfreiheit differenziert wurde und zudem die Schulden der Ämter und Landkreise nicht enthalten sind. Es zeigt sich, dass die Pro-Kopf-Ver-

<sup>290</sup> Vgl. Burth (2016b).

<sup>291</sup> Vgl. ebenda.

schuldung mit steigender Einwohnerzahl der Gemeinden zunimmt. Jedoch ist hierbei zu beachten, dass die Gemeindegrößenklasse ab 50.000 Einwohner ausschließlich die kreisfreien Städte umfasst, welche neben den gemeindlichen Aufgaben auch jene der Kreise wahrnehmen. Ähnliches gilt für die Gemeinden der Einwohnerklassen 5.000 bis 9.999 Einwohner, 10.000 bis 19.999 Einwohner und 20.000 bis 49.999 Einwohner. In der Regel sind dies amtsfreie Gemeinden und erbringen alle gemeindlichen Aufgaben in Eigenregie, während die amtsangehörigen Gemeinden einen Teil der Aufgaben durch die Ämter erbringen lassen. Zudem zeigt sich mit Ausnahme für die kreisfreien Städte, dass der überwiegende Teil der Schulden in den ausgelagerten Bereichen der sonstigen öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen zu verzeichnen sind, die Verschuldung der Extrahaushalte kann hingegen weitestgehend vernachlässigt werden.

*Tabelle 10: Schulden der Gemeinden Brandenburgs differenziert nach Einwohnergrößenklasse zum 31.12.2012*

	Schulden des öffentlichen Bereichs zum 31.12.2012							
	gesamt		davon: Kernhaushalt		davon: Extrahaushalte		davon: sonstige FEU	
	1.000 €	€/EW	1.000 €	€/EW	1.000 €	€/EW	1.000 €	€/EW
50.000 und mehr EW	1.892.741	4.876	627.462	1.617	83.781	216	1.181.498	3.044
20.000 bis 49.999 EW	1.945.857	3.160	320.766	521	765	1	1.624.326	2.638
10.000 bis 19.999 EW	1.268.824	2.223	283.772	497	54	0	984.998	1.726
5.000 bis 9.999 EW	1.028.572	2.371	236.920	546	297	1	791.356	1.824
1.000 bis 4.999 EW	566.306	1.664	256.890	755	1.523	4	307.893	905
unter 1.000 EW	194.207	1.911	55.233	543	775	8	138.198	1.360
<b>gesamt</b>	<b>6.896.507</b>	<b>2.815</b>	<b>1.781.043</b>	<b>727</b>	<b>87.195</b>	<b>36</b>	<b>5.028.269</b>	<b>2.052</b>

Eigene Darstellung, Datengrundlage: Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2014).

Tabelle 11 zeigt ergänzend, dass über die Hälfte der Schulden der Gemeinden bei den Gemeinden ab 20.000 Einwohnern zu verorten sind, welche jedoch nur gut 6 % aller Gemeinden repräsentieren. Die Gemeinden unter 5.000 Einwohner vereinen hingegen nur knapp 10 % aller Schulden der Gemeinden, repräsentieren aber zahlenmäßig 70 % aller Gemeinden. Dabei muss aber relativierend erwähnt werden, dass in den Gemeinden ab 20.000 Einwohnern über 30 % der Einwohner Brandenburgs leben, in den Gemeinden unter 5.000 Einwohnern hingegen nicht ganz 20 % aller Einwohner.

Tabelle 11: Strukturelle Kennzahlen zu den Gemeindegrößenklassen

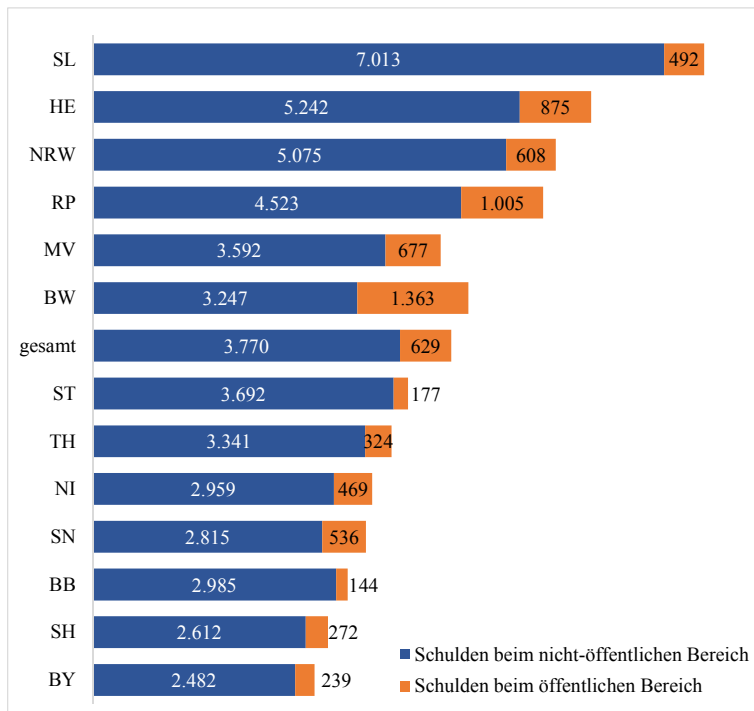
	Einwohner 2012	Anteil an Bevölke- rung	Schulden Insgesamt	Anteil an den Schul- den	Anzahl Gemeinden	Anteil an den Ge- meinden
50.000 und mehr EW	388.155	15,8%	1.892.741.170	27,4%	4	1,0%
20.000 bis 49.999 EW	615.702	25,1%	1.945.856.997	28,2%	23	5,3%
10.000 bis 19.999 EW	570.645	23,3%	1.268.823.757	18,4%	40	9,8%
5.000 bis 9.999 EW	433.878	17,7%	1.028.572.035	14,9%	57	13,6%
1.000 bis 4.999 EW	340.296	13,9%	566.306.253	8,2%	143	35,1%
unter 1.000 EW	101.643	4,1%	194.206.693	2,8%	151	35,3%
<b>gesamt</b>	<b>2.450.319</b>	<b>100,0%</b>	<b>6.896.506.904</b>	<b>100,0%</b>	<b>418</b>	<b>100,0%</b>

Eigene Darstellung, Datengrundlage: Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2014.

Abschließend zur Betrachtung der Verschuldung der Kommunen Brandenburgs sind zwei Aspekte zu benennen. Einerseits wiesen zum 31.12.2014 von den 418 Kommunen 83 (entspricht 19,8 % aller Kommunen) weder Schulden im Kernhaushalt noch in den Eigenbetrieben und Eigengesellschaften auf. Diese unterteilen sich in eine amtsfreie Gemeinde, 18 Ämter sowie 64 amtsangehörige Gemeinden. Kreisfreie Städte oder Landkreise ohne Schulden gab es zum 31.12.2015 nicht.<sup>292</sup> Andererseits zeigt sich im bundesdeutschen Vergleich, dass die Verschuldung der Kommunen Brandenburgs bezogen auf den Schuldenstand je Einwohner mit 2.985 Euro für den nicht-öffentlichen Bereich (vgl. Abbildung 28) deutlich unter dem Durchschnitt der Flächenländer (3.770 €/EW) liegt. Damit weisen die Kommunen Brandenburgs eine der geringsten Verschuldungen auf. Nur in Bayern und Schleswig-Holstein sind die Kommunen noch weniger verschuldet. Die Kommunen in Brandenburg sind vor allem in ihren Auslagerungen (Extrahaushalte und sonstige FEU) verschuldet, deren Anteil an der Gesamtverschuldung beträgt etwas über 75 % (vergleiche Abbildung 29; Durchschnitt der Flächenländer: gut 60 %). Auch bezogen auf die Verschuldung des Kernhaushalts stehen die Kommunen Brandenburgs demnach deutlich besser da als jene der meisten Flächenländer.

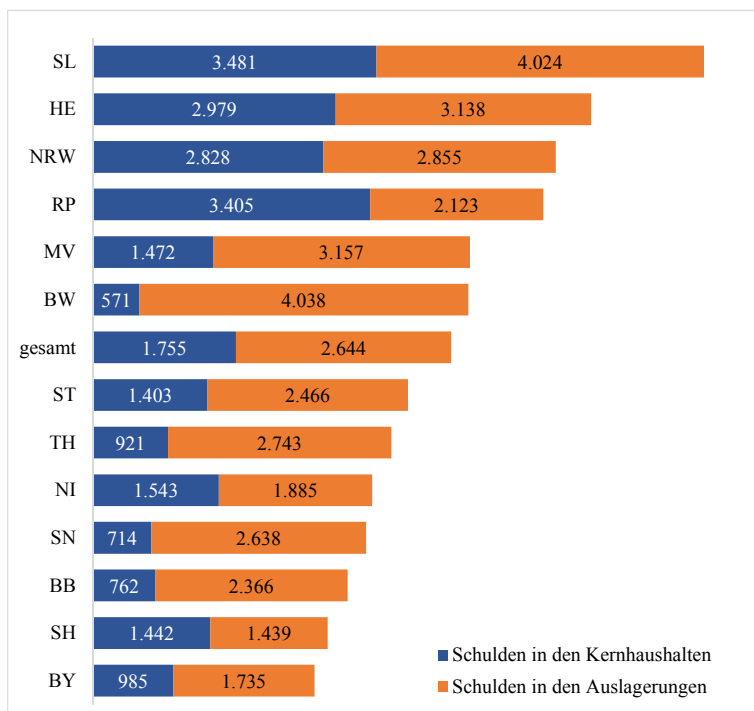
<sup>292</sup> Vgl. ebenda.

Abbildung 28: Pro-Kopf-Verschuldung der Flächenländer zum 31.12.2015 differenziert nach öffentlichem und nicht-öffentlichem Bereich



Eigene Darstellung, Datengrundlage: Burth (2016c).

Abbildung 29: Pro-Kopf-Verschuldung der Flächenländer zum 31.12.2015 differenziert nach Kernhaushalten und Auslagerungen



Eigene Darstellung, Datengrundlage: Burth (2016c).

#### 5.4. Grundlegende Organisation der und wesentliche Kennzahlen zur öffentlichen Wasserversorgung in Brandenburg

Rechtliche Grundlage der Wasserversorgung in Brandenburg bildet das Wasserhaushaltsgesetz (WHG) und das Brandenburgische Wassergesetz (BbgWG). Erstgenanntes regelt die wasserwirtschaftliche Ordnung, insbesondere die Benutzung der Oberflächengewässer und des Grundwassers, den Umgang mit wassergefährdenden Stoffen, die Abwasserbeseitigung, die Unterhaltung und den Ausbau von Gewässern sowie den Hochwasserschutz. Zweitgenanntes ergänzt das Wasserhaushaltsgesetz und regelt die Organisation der Wasserwirtschaft im Land Brandenburg. Insbesondere werden dort die Wasserbehörden und deren Zuständigkeiten benannt. Nach § 124 BbgWG ist das für die Wasserwirtschaft zuständige Ministerium, derzeit das Ministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz des Landes Brandenburg, die oberste Wasserbehörde, das Landesamt für Umwelt die obere Wasserbehörde und die Landkreise und kreisfreien Städte die unteren Wasserbehörden, wobei sie diese Aufgabe als Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung wahrnehmen. Die oberste Wasserbehörde gibt die politischen Rahmenbedingungen vor und nimmt unter anderem die Aufsicht gegenüber den unteren Wasserbehörden und der oberen Wasserbehörde wahr.<sup>293</sup> Die obere Wasserbehörde ist zugleich das Wasserwirtschaftsamt und nach § 126 Abs. 3 BbgWG und wirkt als Fachbehörde beim Vollzug des WHG, des BbgWG und der darauf beruhenden Rechtsverordnungen mit. „Es unterstützt die Wasserbehörden, Gewässerunterhaltungsverbände, Gemeinden, Gemeindeverbände und andere Träger öffentlicher Belange im Einzelfall nach deren Bedarf als wissenschaftlich-technische Fachbehörde.“ Das Wasserwirtschaftsamt ist entsprechend dieser Norm insbesondere zuständig für

- die Ermittlung und Entwicklung der technisch-wasserwirtschaftlichen und naturwissenschaftlichen Grundlagen des Wasserhaushaltes, insbesondere von Menge, Güte und Zustand der Gewässer,
- den Ausbau der Gewässer,
- die Unterhaltung, die Bedienung und den Ausbau der Hochwasserschutzanlagen einschließlich der dazugehörigen wasserbaulichen Anlagen,
- die Erarbeitung der Beiträge zu den Maßnahmenprogrammen und Bewirtschaftungsplänen,
- die Unterhaltung der Gewässer I. Ordnung sowie Errichtung, Unterhaltung und Bedienung der wasserwirtschaftlichen Anlagen, soweit sie dem Land unterstehen.

Die unteren Wasserbehörden sind nach § 126 Abs. 1 BbgWG die zuständigen Behörden und damit insbesondere zuständig für die

- „Erteilung oder Aufhebung von Erlaubnissen für Gewässerbenutzungen
- Genehmigung von Anlagen in und an Gewässern (z.B. Bootsstege)
- Zulassung zum Befahren nicht schiffbarer Gewässer

---

<sup>293</sup> Vgl. MLUL (2013).

- Genehmigung von Abwasseranlagen
- Überprüfung von Abwassereinleitungen
- Bearbeitung von Anzeigen zum Umgang mit wassergefährdenden Stoffen (z.B. die Errichtung von Heizöltanks, Anlagen zum Lagern oder Abfüllen von Gülle oder Jauche)
- Entgegennahme von Meldungen über den Austritt wassergefährdender Stoffe und über Gewässerverunreinigungen und Veranlassung der notwendigen Maßnahmen
- Überwachung der Gewässerunterhaltung
- Durchführung von Gewässer- und Deichschau
- Anordnung von Schutzarbeiten bei Hochwassergefahr
- Bußgeld- und Entschädigungsverfahren
- Feststellung alter Rechte und Befugnisse.<sup>294</sup>

Für die öffentliche Wasserversorgung vor Ort obliegt nach § 59 BbgWG den Gemeinden die Aufgabenträgerschaft im Rahmen ihrer Selbstverwaltung.

Nachfolgend sollen nun die wesentlichen Eckwerte der öffentlichen<sup>295</sup> Wasserversorgung in Brandenburg dargelegt werden. Diese wird von ca. 100 Wasserversorgungsunternehmen über ungefähr 500 Wasserwerke sichergestellt.<sup>296</sup> Tabelle 12 gibt zunächst einen Überblick zu den regionalen Anschlussgraden an die öffentliche Wasserversorgung sowie den dort tätigen Wasserversorgungsunternehmen. Mit Datenstand 2010 waren 98,7 % der Bevölkerung an die öffentliche Wasserversorgung angeschlossen, wobei sich hier innerhalb der Landkreise und kreisfreien Städte deutliche Unterschiede zeigen. Werden die kreisfreien Städte nicht berücksichtigt, sind in den Landkreisen Elbe-Elster, Oberspreewald-Lausitz und Spree-Neiße 99,7 % der Bevölkerung angeschlossen, im Landkreis Oberhavel hingegen 96,5 % oder ähnlich im Landkreis Dahme-Spreewald (96,9 %). Wenngleich sich im Zeitverlauf der Anschlussgrad insgesamt positiv entwickelt hat (Vergleich zu 2004), so zeigen sich in einzelnen Landkreisen aber auch gegenläufige Entwicklungen. So waren bspw. im Landkreis Oberhavel 2010 weniger Einwohner an die öffentliche Wasserversorgung angeschlossen als noch 2004 (-2,3 %). Dies kann in Anpassungen an den demographischen Wandel, d. h. einem Rückbau von Netzinfrastrukturen und der Sicherstellung der Wasserversorgung durch dezentrale Trinkwasserbrunnen für einzelne Ortschaften geschuldet sein. Deutlich zurückgegangen ist die Anzahl der Wasserversorgungsunternehmen, mit Stand 2013 waren in Brandenburg 93 entsprechende Unternehmen tätig. Dies sind 18 weniger als noch 2004. Dabei zeigten sich auch hier unterschiedliche Entwicklungen innerhalb der Kreisebene, dort hat sich in 8 Kreisen die Anzahl von Wasserversorgungsunternehmen verringert.

---

<sup>294</sup> Ebenda.

<sup>295</sup> Nicht betrachtet wird die private Wasserversorgung durch Brunnen, da einerseits hierüber nur unzureichende Daten vorliegen und nur ein minimaler Anteil auf diese entfällt und andererseits das Thema der Arbeit nur auf die öffentliche Wasserversorgung abstellt.

<sup>296</sup> Leider existiert hier keine einheitliche Datenbasis. Mit Stand von 2013 wird die öffentliche Wasserversorgung in Brandenburg von 93 Unternehmen (vgl. Amt für Statistik Berlin-Brandenburg 2013b) über 463 Wasserwerke (Stand 2007, nach dem aktuell gültigen Wasserversorgungsplan des Landes Brandenburg (2009), S. 52) sichergestellt.



Tabelle 12: Anschlussgrad und Wasserversorgungsunternehmen in den Landkreisen und kreisfreien Städten Brandenburgs

	Anschlussgrad an die öffentliche Wasserversorgung			Wasserversorgungsunternehmen <sup>1</sup>		
	2004	2010	Veränderung	2004	2013	Veränderung
Brandenburg an der Havel	98,4 %	98,7 %	0,3 %	1	1	keine
Cottbus	100,0 %	100,0 %	keine	1	1	keine
Frankfurt (Oder)	99,9 %	99,9 %	keine	–	–	–
Potsdam	99,9 %	99,9 %	keine	1	1	keine
Barnim	97,6 %	97,8 %	0,2 %	6	6	keine
Dahme-Spreewald	92,8 %	96,9 %	4,4 %	14	12	-14,3 %
Elbe-Elster	99,6 %	99,7 %	0,1 %	10	8	-20,0 %
Havelland	97,9 %	99,0 %	1,1 %	5	4	-20,0 %
Märkisch-Oderland	99,3 %	99,6 %	0,3 %	5	5	keine
Oberhavel	98,8 %	96,5 %	-2,3 %	9	8	-11,1 %
Oberspreewald-Lausitz	100,0 %	99,7 %	-0,3 %	2	2	keine
Oder-Spree	98,9 %	98,6 %	-0,3 %	13	8	-38,5 %
Ostprignitz-Ruppin	98,4 %	98,7 %	0,3 %	10	10	keine
Potsdam-Mittelmark	97,6 %	98,0 %	0,4 %	22	16	-27,3 %
Prignitz	99,8 %	98,7 %	-1,1 %	7	7	keine
Spree-Neiße	99,7 %	99,7 %	keine	7	6	-14,3 %
Teltow-Fläming	97,0 %	99,4 %	2,5 %	9	9	keine
Uckermark	99,1 %	99,1 %	0,0 %	5	4	-20,0 %
<b>Land Brandenburg</b>	<b>98,4 %</b>	<b>98,7 %</b>	<b>0,3 %</b>	<b>111</b>	<b>93</b>	<b>-16,2 %</b>

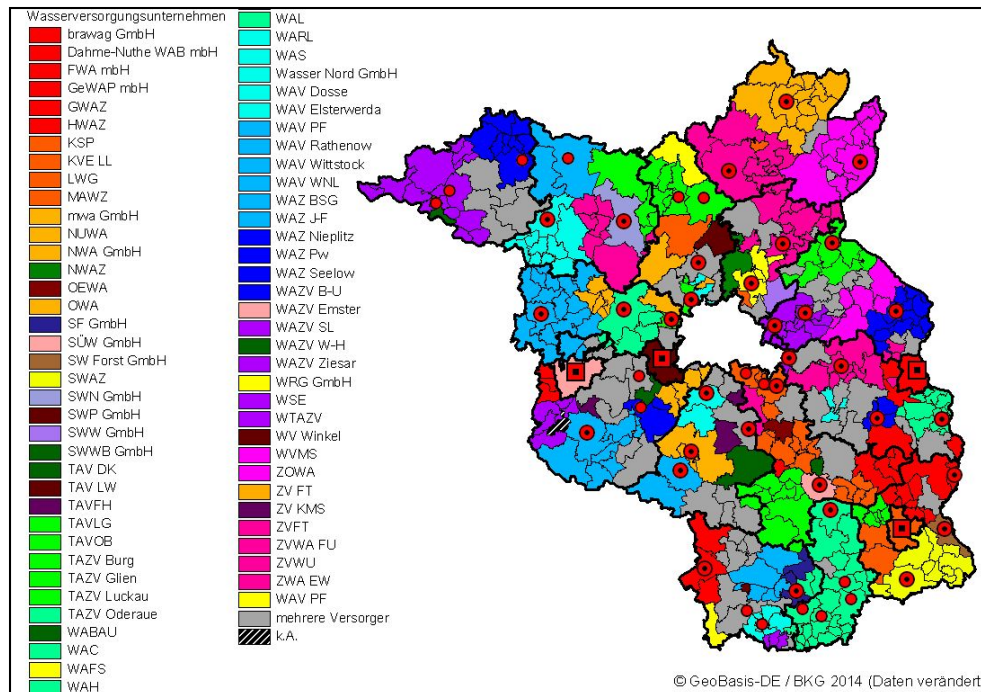
<sup>1</sup> Benannt ist die Anzahl der in den Landkreisen und kreisfreien Städten tätigen WVU. Daher werden einige Unternehmen mehrfach erfasst und die Summe der dort tätigen Unternehmen entspricht nicht der Anzahl der in Brandenburg tätigen Unternehmen.

Eigene Darstellung. Datengrundlage: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg (2007), (2010b) und (2013b): Statistischer Bericht Q I 1 - 3j, Wasserversorgung und Abwasserentsorgung im Land Brandenburg, Berichtsjahre 2004, 2007 und 2010.

Die Wasserversorgung erfolgt für bestimmte Versorgungsgebiete, die als hoheitliche Aufgabe entweder über ein Verbands- oder Konzessionsgebiet abgegrenzt werden. Grundsätzlich werden diese aus dem administrativen Gemeindegebiet gebildet, wobei im Rahmen der kommunalen Aufgabenwahrnehmung zunächst jede Gemeinde für sich mit der Wasserversorgung betraut ist. Da es jedoch hier infolge von Gemeindegebietsreformen durchaus zu Veränderungen kommt, zeigt sich eine Abgrenzung nach Gemeindeteilen bzw. Ortslagen mit deren Flurgrundstücken, welche zum Teil ehemals eigenständige Gemeinden waren. Abbildung 30 zeigt die Versorgungsgebiete der Trinkwasserversorgung für Brandenburg. Mit Stand 1. Quartal 2016 existieren 76 Versorgungsgebiete, wobei infolge der oben genannten Gebietsreformen einige Gemeinden mehreren Versorgungsgebieten zugeordnet sind (grau hinterlegte Gemeinden in der Abbildung). Die variierende Größe ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass einige größere

Städte die Wasserversorgung nur für sich und in einigen Fällen für einige Umlandgemeinden erbringen. Die überwiegende Form der Wasserversorgung ist jedoch eine gemeinsame Erbringung mehrerer Gemeinden durch einen Zweckverband oder Wasserverband.

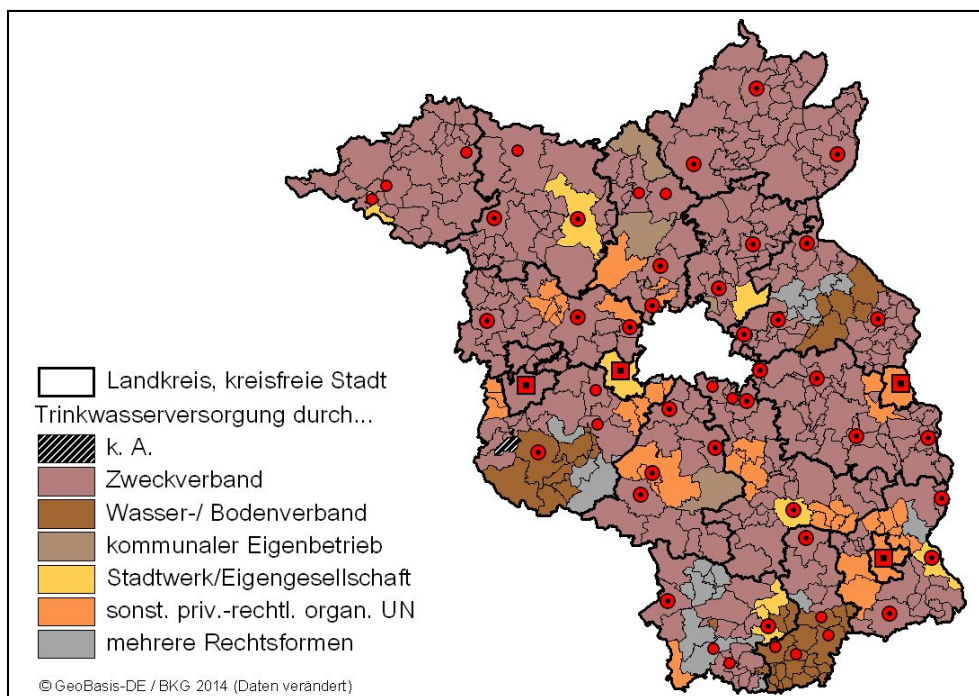
Abbildung 30: Versorgungs- bzw. Konzessionsgebiete der Trinkwasserversorgung (Stand 2016)



Eigene Darstellung; Datengrundlage: Ministerium des Innern und für Kommunales des Landes Brandenburg (2016): Behördenverzeichnis, Zweckverbände, online verfügbar unter <http://service.brandenburg.de>.

Die Organisationsform bzw. die genutzte Rechtsform der Wasserversorgung zeigt Abbildung 31. Die überwiegende Mehrzahl der Gemeinden nutzt hierfür einen Zweckverband oder Wasser- bzw. Bodenverband. Dies ist mit Blick auf die rechtlichen Vorgaben logisch, denn wenn eine Gemeinde die Wasserversorgung nicht selbst bereitstellen kann oder will, dann kann hierfür unter anderem das Instrument des Zweckverbands als Zusammenschluss von Gemeinden zur gemeinsamen Aufgabenerfüllung (vgl. hierzu auch Abschnitt 4.4.3) genutzt werden. Einige Gemeinden nutzten auch die Rechtsform eines kommunalen Eigenbetriebs bzw. einer Eigenesellschaft (vgl. hierzu auch Abschnitt 3.3). Auch die Versorgung durch sonstige privatrechtlich organisierte Unternehmen (vgl. hierzu Abschnitt 4.5) wird von einigen Gemeinden für die Wasserversorgung genutzt. Zudem wird in einigen Gemeinden die Wasserversorgung durch mehrere Versorger erbracht, in der Regel sowohl durch einen Zweck- bzw. Wasserverband und ein privatrechtlich organisiertes Unternehmen.

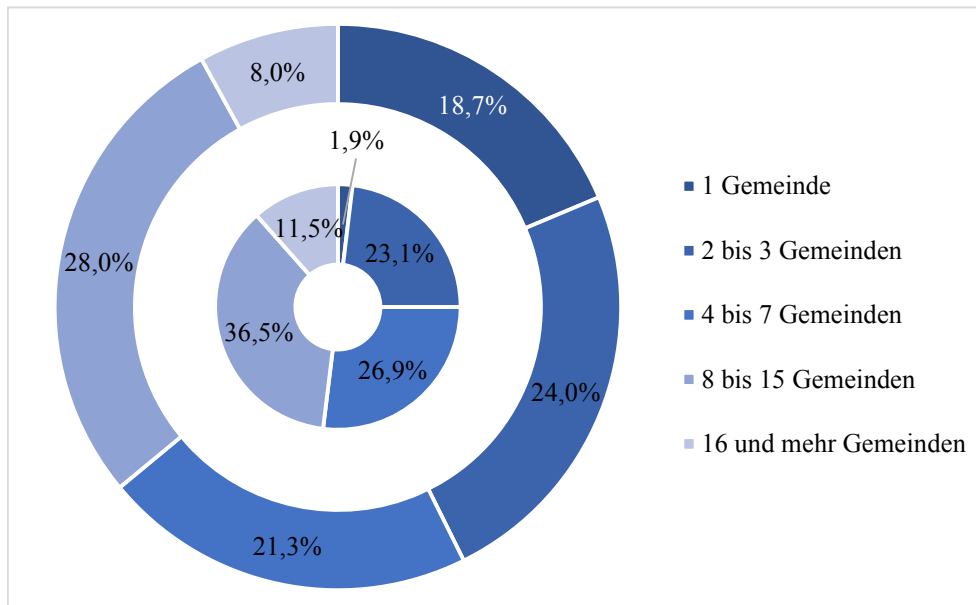
Abbildung 31: Rechtsformen der Wasserversorgungsbetriebe (Stand: 2016)



Eigene Darstellung; Datengrundlage: Ministerium des Innern und für Kommunales des Landes Brandenburg (2016): Behördenverzeichnis, Zweckverbände, online verfügbar unter <http://service.brandenburg.de>.

Abbildung 32 (äußerer Ring) zeigt schließlich die Anzahl der Gemeinden im Versorgungsgebiet der in Brandenburg tätigen Wasserversorgungsunternehmen. Dabei umfasst das Versorgungsgebiet von knapp 19 % der Unternehmen nur eine Gemeinde, in der Regel sind dies kommunale Eigengesellschaften oder Eigenbetriebe, nur ein Zweckverband umfasst nur eine Gemeinde. Gut ein Viertel der Versorgungsunternehmen (24,0 %) versorgt zwei bis drei Gemeinden mit Wasser, etwa ein Fünftel (21,3 %) vier bis sieben. Die restlichen Versorgungsunternehmen (36,0 %) haben größere Versorgungsgebiete bezogen auf die Anzahl der Gemeinden, wobei diese bei 28,0 % acht bis 15 Gemeinden umfassen. Durchschnittlich werden von einem Unternehmen 6,4 Gemeinden versorgt (bzw. 7,7 Gemeinden, wenn nur die Unternehmen mit einem mehrere Gemeinden umfassenden Versorgungsgebiet berücksichtigt würden). Bezogen auf die Zweckverbände bzw. Wasserverbände (innerer Ring) sind durchschnittlich 8,1 Gemeinden Mitglied dieser Verbände, wobei in 23,1 % dieser zwei bis drei Gemeinden Mitglied sind, in 26,9 % vier bis sieben, in 36,5 % acht bis 15 und schließlich in 11,5 % 16 und mehr.

Abbildung 32: Anzahl der Gemeinden im Versorgungsgebiet aller in Brandenburg tätigen Wasserversorgungsunternehmen (außen) und Anzahl der Mitgliedsgemeinden der Zweck-/ Wasserverbände (innen)



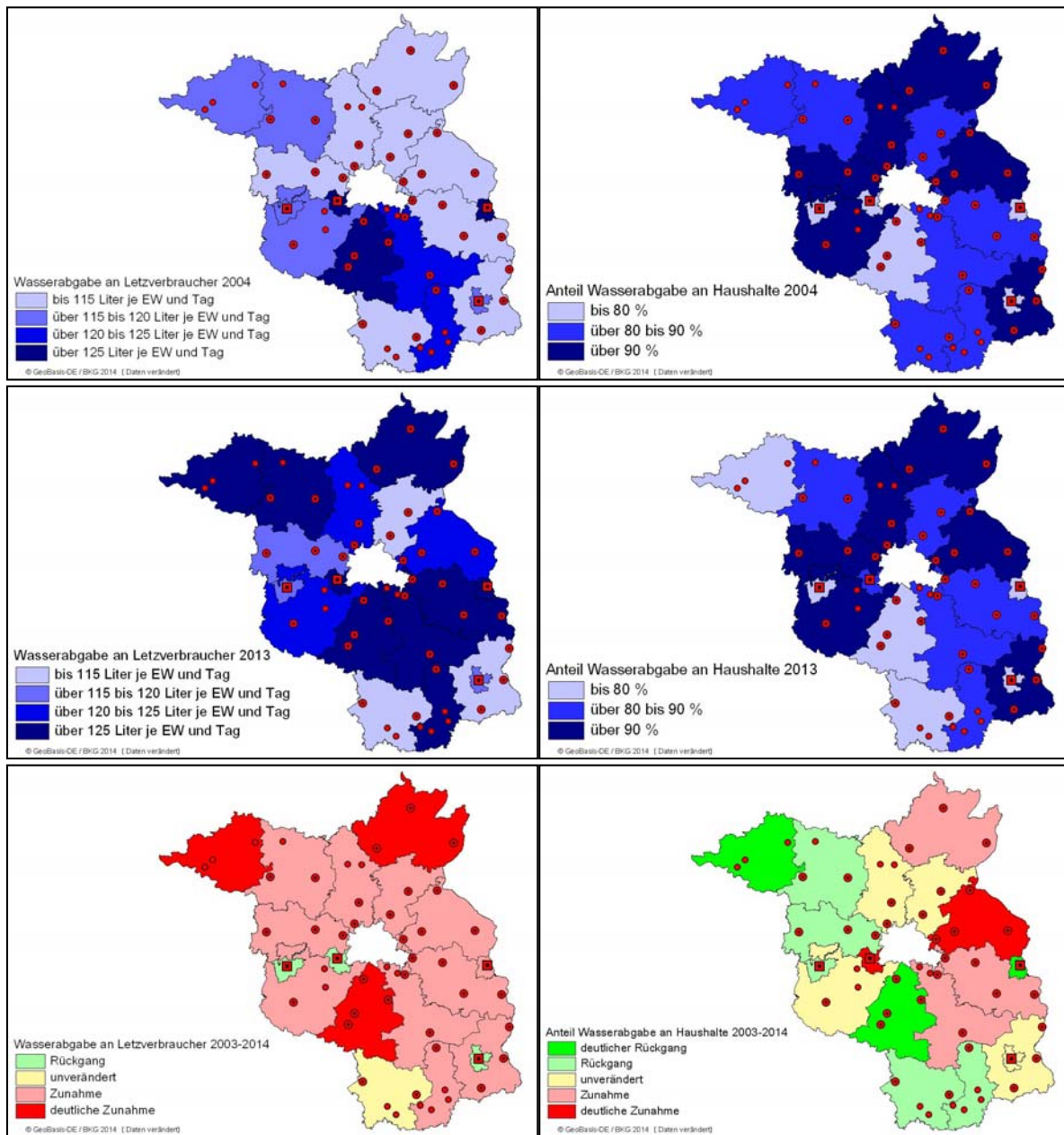
Eigene Darstellung. Datengrundlage: Ministerium des Innern und für Kommunales des Landes Brandenburg (2016): Behördenverzeichnis, Zweckverbände, online verfügbar unter <http://service.brandenburg.de>.

Abschließend zu diesem Überblick wird auf die Wasserabgabe sowie die Entgelte und Gebühren für die Wasserversorgung eingegangen. Die relevanten Daten hierfür waren nur bis zum Jahr 2013 verfügbar, Grundlage sind die Statistischen Berichte zur Wasserver- und Abwasserentsorgung, die alle 3 Jahre erhoben werden. Die Daten werden durch das AMT FÜR STATISTIK BERLIN-BRANDENBURG auf Ebene der Kreise und kreisfreien Städte erhoben.

Zunächst zeigt Abbildung 33 die Zahlen zur Wasserabgabe für die Jahre 2004 und 2013. Hier soll allerdings nur die Wasserabgabe an den Letztverbraucher sowie davon jene an die Haushalte dargestellt werden. Die Karten links zeigen die Wasserabgabe an Letztverbraucher insgesamt, oben für das Jahr 2004 und darunter für das Jahr 2013. Um eine Vergleichbarkeit innerhalb der Erhebungseinheiten zu gewährleisten, wird die Wasserabgabe in Liter je Einwohner und Tag erfasst. Zunächst wird ersichtlich, dass der Wasserverbrauch insgesamt von 2004 zu 2013 deutlich gestiegen ist. Insbesondere die peripheren Landkreise zeigen einen deutlich höheren Wasserverbrauch, dort erhöhte sich die Wasserabgabe von bis zu 115 Liter je Einwohner und Tag auf bis zu 125 Liter je Einwohner und Tag. Basierend auf der demographischen Entwicklung – tendenziell ein flächendeckender Einwohnerrückgang – scheint dies nicht durch den Verbrauch durch die Privathaushalte bedingt zu sein. Darauf deutet die Entwicklung des Anteils der Wasserabgabe an die Haushalte (rechte Karten) hin, welcher im Vergleich der Jahre 2003 zu 2014 eher unverändert geblieben bzw. tendenziell gesunken ist.



Abbildung 33: Wasserabgabe an Letztverbraucher 2004 (oben links) und 2013 (Mitte links), Anteil der Haushalte an dieser 2004 (oben rechts) und 2013 (Mitte rechts) sowie Entwicklung der Wasserabgabe an die Letztverbraucher (unten links) und des Anteils der Haushalte an dieser (unten rechts) 2004 bis 2013 nach Landkreisen und kreisfreien Städten



Eigene Darstellung. Datengrundlage: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg (2007), (2010b), (2013b) und (2017): Statistischer Bericht Q I 1 - 3j, Wasserversorgung und Abwasserentsorgung im Land Brandenburg, Berichtsjahre 2004, 2007, 2010 und 2013.

Den Entwicklungspfad der Wasserabgabe je Einwohner und Tag zeigen die unteren Karten, links für alle Letztverbraucher und rechts nur für die Privathaushalte. So blieb der Anteil der Wasserabgabe an die Haushalte an der Wasserabgabe an alle Letztverbraucher insgesamt von 2004 zu 2013 mit durchschnittlich +0,9 % eher unverändert, hingegen stieg die Wasserabgabe

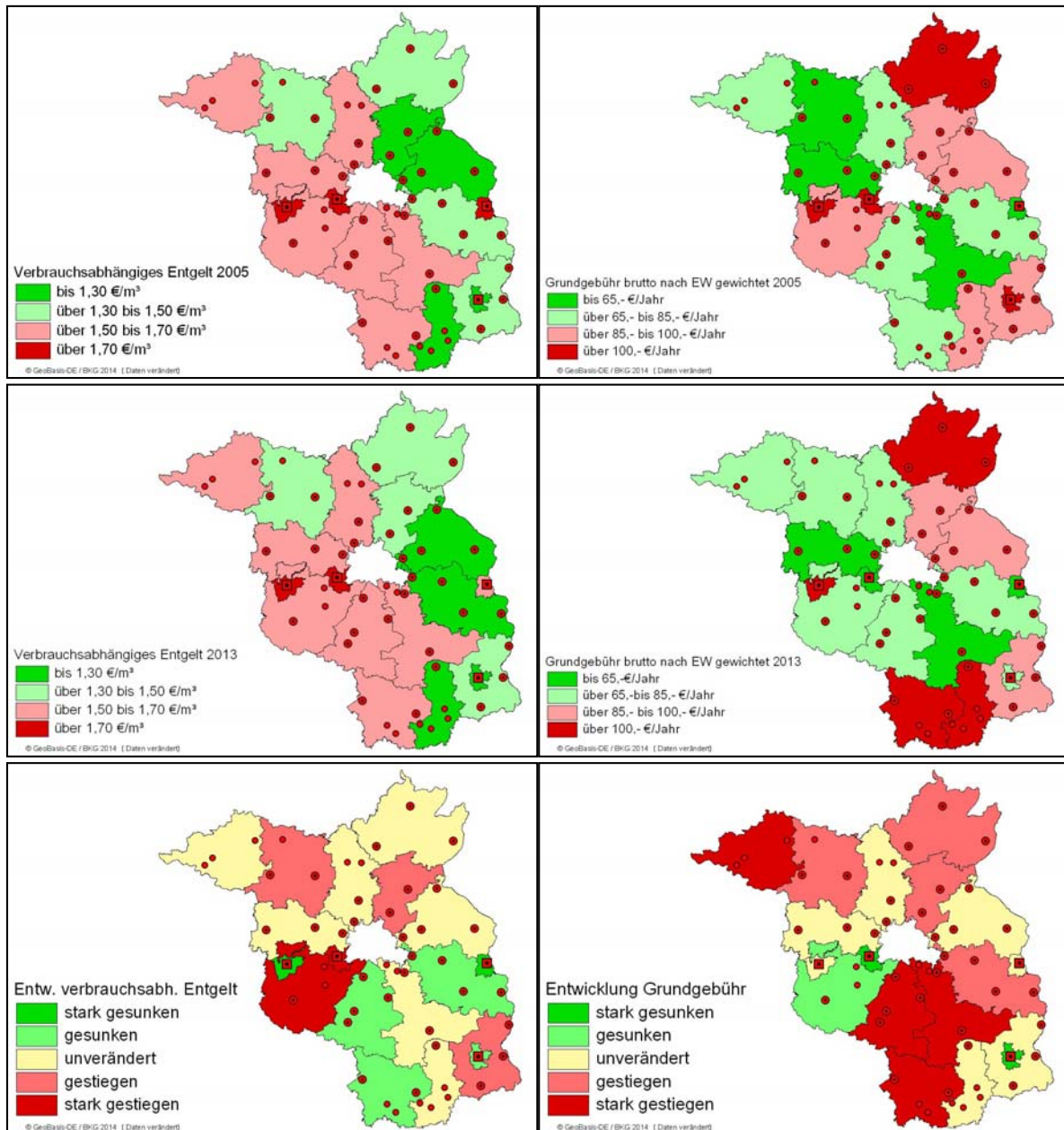
an die Letztverbraucher insgesamt im gleichen Zeitraum um durchschnittlich 6,7 %. Damit ist der Anstieg des Wasserverbrauchs bei den Haushalten trotz negativer demographischer Entwicklung wasserhygienischen Maßnahmen, wie der Spülung der Wasserleitungen durch sinkende Abnehmer, geschuldet, was sich im Rahmen der Gebührenordnungen (Kostendeckung) letztlich in einem statistisch steigenden Verbrauch widerspiegeln kann. Andererseits scheint der Wasserverbrauch durch andere Nutzer, bspw. Unternehmen, gestiegen zu sein. Hier spiegelt sich ein steigender Wasserbedarf bspw. durch die Landwirtschaft infolge extremer klimatischer Bedingungen (extreme Niederschlagsschwankungen insbesondere in den Sommermonaten) wider. Für die vorliegende Untersuchung ist dies jedoch nicht relevant und soll daher nicht weiter betrachtet werden.

Die Kosten für die Wasserversorgung zeigt

Abbildung 34. Dort ist in den linken Karten das verbrauchsabhängige Entgelt in Euro je m<sup>3</sup> für die Jahre 2005 (oben) und 2013 (Mitte) dargestellt. Die Einteilung dieser Kosten erfolgte dabei auf Basis des Medians sowie des 25- und 75 %-Quartils der Kosten aller Landkreise und kreisfreien Städte. Sowohl für das Jahr 2005 als auch 2013 zeigt sich, dass das verbrauchsabhängige Entgelt, demnach der Wasserpreis je m<sup>3</sup>, in den östlichen Landkreisen mit bis zu 1,50 Euro deutlich niedriger ausfällt als in den westlichen Landkreisen und der Mehrzahl der kreisfreien Städte. Zudem zeigen sich hier kaum nennenswerte Veränderungen im Zeitverlauf. Dabei muss jedoch beachtet werden, dass es sich um einen durchschnittlichen Preis bezogen auf den Landkreis handelt und dieser innerhalb der einzelnen Landkreise je nach Wasserversorger/Zweckverband variieren kann.

Die rechten Karten zeigen die Grundgebühr für den Wasseranschluss brutto gewichtet nach Einwohnern, wiederum oben für 2005 und in der Mitte für 2013. Hier zeigt sich, dass insbesondere in den peripheren Regionen eine deutlich höhere Grundgebühr (über 85,00 Euro pro Jahr) zu entrichten ist als in den zentrumsnahen (bis 85,00 Euro pro Jahr), die auch durch eine höhere Einwohnerzahl und Siedlungsdichte gekennzeichnet sind. Dieser Unterschied hat sich im Zeitverlauf sogar verfestigt. Insgesamt ist im Land Brandenburg das verbrauchsabhängige Entgelt von 2005 bis 2013 von durchschnittlich 1,50 Euro je m<sup>3</sup> leicht um 1,3 % auf 1,52 Euro je m<sup>3</sup> gestiegen. Dabei zeigt sich eine heterogene Entwicklung innerhalb der Landkreise. Dort scheint kein räumliches Muster identifizierbar (siehe Karte unten links). Die größte Kostensteigerung verzeichnete die Stadt Potsdam, dort stieg dieses Entgelt zwischen 2005 und 2013 um knapp 21 %. Hingegen fiel der Wasserpreis in der Stadt Brandenburg an der Havel im gleichen Zeitraum um gut 13 %. Ähnlich zeigt sich der Entwicklungspfad bezogen auf die Grundgebühr (siehe Karte unten rechts). Die durchschnittliche jährliche Grundgebühr ist in Brandenburg von 100,56 Euro/Jahr in 2005 deutlich gefallen, 2013 betrug diese nur noch 79,62 Euro/Jahr (-20,8 %). Jedoch gilt auch hier, dass innerhalb der Landkreise je nach Versorgungsunternehmen deutliche Unterschiede bestehen können. Insgesamt sind bezogen auf die Kosten der Wasserversorgung besonders die jährlichen Grundgebühren deutlich gestiegen (siehe untere Karten), in 8 der 18 Landkreise und kreisfreien Städte kam es dort zu Kostensteigerungen, hingegen in nur einem Landkreis und zwei kreisfreien Städten zu Kostensenkungen.

Abbildung 34: Verbrauchsabhängige Wasserentgelte 2005 (o. l.) und 2013 (m. l.), jährliche Grundgebühr brutto 2005 (o. r.) und 2013 (m. r.) sowie deren Entwicklung 2005 bis 2013 (Wasserentgelte u. l., Grundgebühr u. r.) nach Landkreisen und kreisfreien Städten



Eigene Darstellung. Datengrundlage: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg (2007), (2010b), (2013b) und (2017): Statistischer Bericht Q I 1 - 3j, Wasserversorgung und Abwasserentsorgung im Land Brandenburg, Berichtsjahre 2004, 2007, 2010 und 2013.

## **6. Hypothesen zur öffentlichen Wasserversorgung und Fragebogenentwicklung zur Hypothesenprüfung**

Nach der theoretischen Analyse zur Wasserversorgung und den möglichen Organisations- und Kooperationsformen zur kommunalen Aufgabenerfüllung (Kapitel 3 und 4) und der Auswertung der Kommunalbefragung wurden für die vorliegende Untersuchungen Hypothesen zur Auswirkung der demographischen und siedlungsstrukturellen Rahmenbedingungen auf die Organisationsform und Kooperationen in der öffentlichen Wasserversorgung Brandenburgs abgeleitet. Um diese prüfen zu können, erfolgte eine schriftliche Befragung der Kommunen Brandenburgs unter Verwendung eines standardisierten Fragebogens mit geschlossenen Fragen. Nachfolgend sollen zunächst die aus den zugrundeliegenden, o. g. Analysen abgeleiteten Hypothesen sowie deren Ziele benannt werden. Anschließend wird der Aufbau und Inhalt des Fragebogens näher dargelegt.

### **6.1. Hypothesenentwicklung**

Zu den benannten Analysen wurden 12 Hypothesen entwickelt, die im Wesentlichen auf Kooperationen und Kooperationsformen in Abhängigkeit der demographischen und fiskalischen Situation der befragten Gemeinden Bezug nehmen. Sie sollen dabei weitere Erkenntnisse über Umfang und Form von Kooperationen in der öffentlichen Wasserversorgung sowie deren Hintergründe liefern. Nachfolgend werden die zu prüfenden Hypothesen zunächst benannt:

1. Die Entwicklung der Wasserpreise in den letzten 5 Jahren ist unabhängig von einer rückläufigen Bevölkerungsentwicklung.
2. Die Herausforderungen der öffentlichen Wasserunternehmen sind unabhängig von einer rückläufigen Bevölkerungsentwicklung.
3. Interkommunale Kooperation ist unabhängig von einer rückläufigen Bevölkerungsentwicklung.
4. Sinkende Wasserpreise der letzten 5 Jahre sind unabhängig von der Haushaltslage.
5. Steigende Wasserpreise der letzten 5 Jahren sind unabhängig von der kommunalen Haushaltslage.
6. Vorhaben zur interkommunalen Kooperationen sind unabhängig von der Haushaltslage.
7. Ziele interkommunaler Kooperationen sind unabhängig von der kommunalen Haushaltslage.
8. Die Zahl der kommunalen Anteilseigner ist unabhängig von der Wasserpreisentwicklung der letzten 5 Jahre.
9. Öffentlich-Private Partnerschaften in den letzten 5 Jahren waren unabhängig von der Entwicklung der Wasserpreise in den letzten 5 Jahren.



10. Rekommunalisierungsvorhaben der letzten 5 Jahre sind unabhängig von der Wasserpreisentwicklung.
11. Vorhaben zur interkommunalen Kooperationen zielen nicht auf den Abbau eigener Schwächen.
12. Interkommunale Kooperationen sollen zukünftig unabhängig von der bisherigen Wasserpreisentwicklung durchgeführt werden.

## **6.2. Konzeption und Inhalt des Fragebogens**

Zur Prüfung der benannten Hypothesen wurde ein Fragebogen entwickelt, der an die Gemeinden Brandenburger gerichtet wurde. Um einheitliche und vergleichbare Daten zu erhalten, wurde eine standardisierte, schriftliche Befragung mit überwiegend geschlossenen Fragen verwendet. Für Einschätzungsfragen wurden halboffene Fragen verwendet, die eine genaue Beurteilung der einzelnen Kommune ermöglicht.

Die Befragung gliederte sich dabei in zwei Teile. Der erste Teil widmete sich strukturellen Fragen zur Gemeinde selbst sowie dem Marktumfeld bzw. der Struktur der öffentlichen Wasserversorgung, der zweite Teil zielte speziell auf Fragen zu Kooperationen bzw. Kooperationsabsichten. Dabei wurde unterteilt zwischen einer vollumfänglichen Kooperation im Sinne der gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung durch eine gemeinsame Institution/Unternehmung und einer aufgaben- bzw. bereichsbezogenen Kooperation der einzelnen (kommunalen) Wasserversorgungsunternehmen.

Die einzelnen Fragen hier nicht weiter vorgestellt werden, der vollständige Fragebogen kann dem Anhang entnommen werden. Zur Auswertung der Befragung ist auf Kapitel 7 der vorliegenden Arbeit verwiesen.

## 7. Auswertung der Befragung der Kommunen Brandenburgs

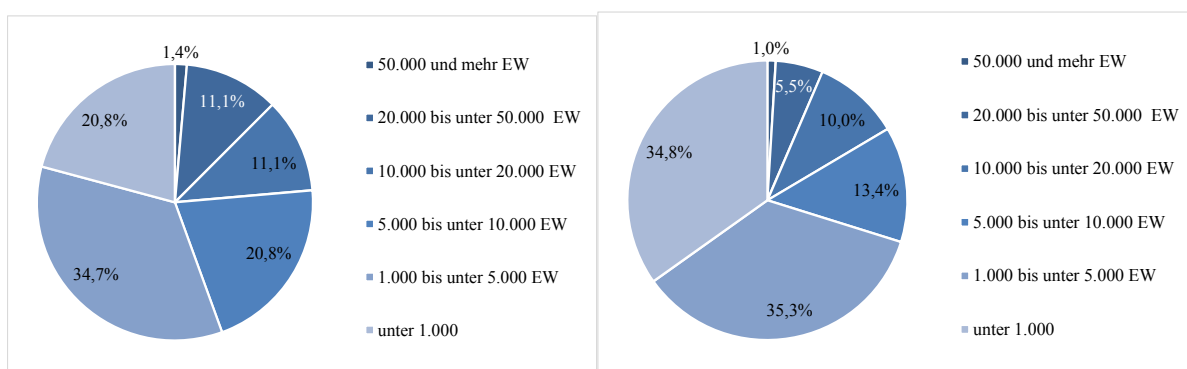
### 7.1. Teil I: Herausforderungen und Rahmenbedingungen der öffentlichen Wasserversorgung

#### 7.1.1. Strukturelle Einordnung der antwortenden Gemeinden

Einführend zur empirischen Analyse werden zunächst die strukturellen und fiskalischen Rahmenbedingungen der Gemeinden kurz dargelegt. Anschließend erfolgt die statistische Auswertung der Befragung und schließlich sollen die Forschungsfragen (Hypothesen) auf Basis der Antworten geprüft werden.

Die empirische Untersuchung basiert auf der Befragung der Gemeinden des Landes Brandenburg. Dabei wurden alle 418 Gemeinden (Gebietsstand 30.06.2012) mittels standardisiertem Fragebogen befragt. Mit einem Rücklauf von 17,2 % (72 antwortende Gemeinden) sind grundsätzlich statistisch gesicherte, repräsentative Aussagen über alle Gemeindegrößenklassen hinweg möglich, jedoch nicht immer für die einzelnen Gemeindegrößenklassen. Die linke Grafik in Abbildung 35 zeigt zunächst den Rücklauf der antwortenden Gemeinden differenziert nach Einwohnergrößenklassen, die rechte Grafik diese Struktur für alle Gemeinden Brandenburgs (Gebietsstand 31.06.2012). Demnach sind durch den Rücklauf insbesondere Gemeinden mit einer Einwohnerzahl von unter 1.000 Einwohnern deutlich unterrepräsentiert (Anteil an allen Gemeinden: 34,7 %; Anteil am Rücklauf: 20,8 %), Gemeinden mit einer Einwohnerzahl von 1.000 bis unter 5.000 Einwohnern sind in etwa mit dem gleichen Anteil wie in Brandenburg insgesamt vertreten (Anteil an allen Gemeinden: 35,3%; Anteil am Rücklauf: 34,7 %). Alle anderen Gemeindegrößenklassen sind hinreichend repräsentativ vertreten. Bezogen auf den Untersuchungsgegenstand der vorliegenden Arbeit ist dies mit Blick auf die Wasserversorgungsstrukturen insbesondere der kleinen Gemeinden unkritisch.

Abbildung 35: Gemeindestruktur der antwortenden Gemeinden (links) und der Gesamtheit der Gemeinden Brandenburgs (rechts) nach Einwohnergrößenklasse 2012

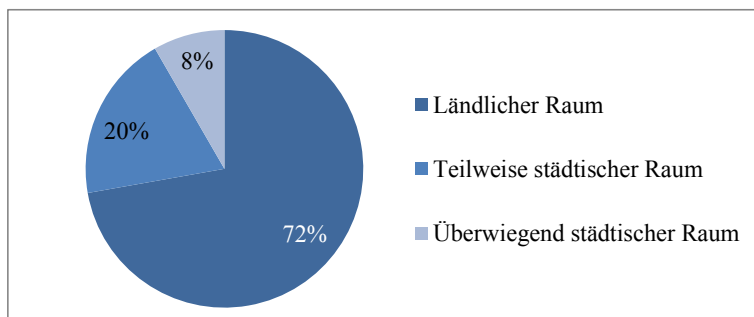


Eigene Darstellung.

Insbesondere für Fragen des technischen Netzbetriebs und der Trinkwasserhygiene ist die Bevölkerung und deren Entwicklung der wesentliche Faktor. Da infolge des Anschluss- und Benutzungszwangs der Wasserversorgung<sup>297</sup> die Versorgung möglichst aller Bewohner eines Versorgungsgebiets zu gewährleisten ist, ist auch bei geringen Einwohnerzahlen bzw. Bevölkerungsdichten eine flächenhafte Erschließung erforderlich.

Abbildung 36 zeigt zunächst die siedlungsstrukturelle Einordnung der antwortenden Gemeinden.<sup>298</sup> Diese ist insbesondere auch für die Dimensionierung der Netze zur Wasserversorgung relevant, da alle Haushalte an die öffentliche Wasserversorgung anzuschließen sind. Die Siedlungsstruktur lässt dabei Rückschlüsse auf die erforderliche Rohrleitungslänge, die zu wählende Erschließungsform (Ringnetz oder verästeltes Netz), zu erforderlichen technischen Anlagen zur Wasserversorgung oder spezifischen Verbrauchsmengen zu. Auch entsprechende Kosten (Erstellung und Betrieb, spezifische Kosten je EW bzw. angeschlossenem Haushalt) sind relevant. Der überwiegende Teil der antwortenden Gemeinden kann dem ländlichen Raum zugeordnet werden (72 %), der in der Regel durch eine geringe Bevölkerungs- und Siedlungsdichte gekennzeichnet ist. Ein Fünftel der antwortenden Gemeinden gehört teilweise dem städtischen Raum an, der bezogen auf die Flächennutzung durch einen höheren Anteil an Siedlungs- und Verkehrsfläche gekennzeichnet ist. Die restlichen 8 % sind städtisch geprägt, d. h. sie entsprechen dem Raumtyp „überwiegend städtischer Raum“. Die antwortenden Gemeinden repräsentieren daher weitgehend die Raum- und Siedlungsstruktur der Gesamtheit aller Gemeinden des Landes Brandenburg (vgl. Abbildung 20).

Abbildung 36: Siedlungsstrukturelle Raumtypisierung der befragten Gemeinden



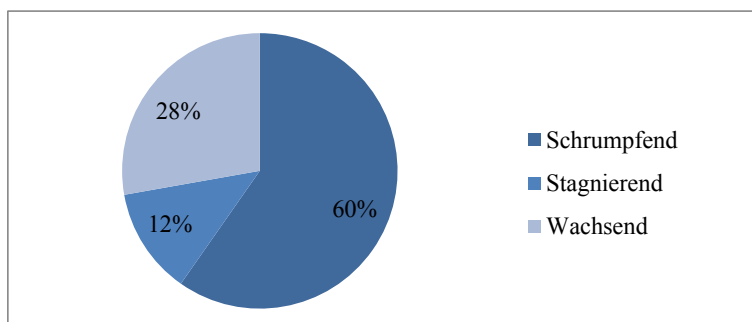
Eigene Darstellung.

<sup>297</sup> In Brandenburg ist der Anschluss- und Benutzungszwang für öffentliche Einrichtungen in § 12 Abs. 2 und 3 Kommunalverfassung des Landes Brandenburg (BbgKVerf) geregelt. Sofern die Gemeinde entsprechende Einrichtungen nicht selbst betreibt (bspw. durch einen kommunalen Eigenbetrieb), kann sie diese auf Anstalten des öffentlichen Rechts (AöR, meist Zweckverbände) oder auch auf rechtlich selbstständige Unternehmen übertragen. Hier gilt der Anschluss- und Benutzungszwang gemäß § 94 Abs. 5 bzw. § 97 Abs. 1 BbgKVerf ebenfalls.

<sup>298</sup> Hier wurden die Raumtypen 2010, Abgrenzungsmethodik Besiedlung, entsprechend der Raumabgrenzung der „Laufenden Raumbesichtigung“ des BBSR verwendet. Diese Abgrenzung klassifiziert die Raumtypen nach Bevölkerungsdichte und Siedlungsflächenanteil. Die Methodik kann der Homepage des BBSR entnommen werden (vgl. BBSR 2013: Laufende Raumbesichtigung – Raumabgrenzungen, Raumtypen 2010; [http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raumbesichtigung/Raumabgrenzungen/Raumtypen2010\\_vbg/Raumtypen2010\\_alt.html](http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raumbesichtigung/Raumabgrenzungen/Raumtypen2010_vbg/Raumtypen2010_alt.html), Abfrage am 11.01.2013).

Die öffentliche Wasserversorgung ist in ausreichender Menge und Qualität für alle Haushalte auch bei einer rückläufigen Bevölkerungsentwicklung zu gewährleisten und führt insbesondere in diesem Fall zu großen Herausforderungen bei der Wasserversorgung.<sup>299</sup> Daher ist insbesondere die zukünftige Entwicklung der Bevölkerung von Bedeutung, für aktuelle Herausforderungen jedoch auch die gegenwärtige Entwicklung. Abbildung 37 zeigt daher den aktuellen Trend der Bevölkerungsentwicklung der antwortenden Gemeinden. Entsprechend der Struktur des Rücklaufs (Gemeindegrößenklassen) und den allgemeinen Entwicklungen der Bevölkerung (Abschnitt 5.1) zeigen die antwortenden Gemeinden keine besonderen Abweichungen von den Entwicklungstrends in Brandenburg. So gaben 60 % der Gemeinden an, dass ihre Bevölkerung zurückgegangen sei, in 12 % der Gemeinden stagniert diese und in 28 % konnte die Bevölkerung ein Wachstum verzeichnen.

Abbildung 37: Trend der Bevölkerungsentwicklung der befragten Gemeinden 2006-2012



Eigene Darstellung.

Differenziert nach Größenklasse der antwortenden Gemeinden zeigen sich deutliche Unterschiede zum Trend der Bevölkerungsentwicklung in der Gesamtheit der jeweiligen Gemeindegrößenklasse (vgl. Abbildung 10). Wenngleich in Abbildung 38 nicht die relative Entwicklung der Bevölkerung in der Größenklasse insgesamt der antwortenden Gemeinden dargestellt ist, sondern lediglich der Anteil der Gemeinden nach dem Merkmal wachsende, stagnierende und schrumpfende Bevölkerung, so lassen sich hier die Ergebnisse der Befragung zumindest für die Gemeindegrößenklassen bis 1.000 Einwohner und über 20.000 bis 50.000 Einwohner im Vergleich zur Entwicklung in den Größenklassen insgesamt unterschiedlich interpretieren. Zunächst zeigt Abbildung 38, dass fast drei Viertel der antwortenden Gemeinden (72,7 %) in der Gemeindegrößenklasse bis 1.000 Einwohner angaben, in den Jahren 2006 bis 2012 einen Bevölkerungsrückgang verzeichnet zu haben. Etwa ein Fünftel (18,2 %) verzeichneten eine stagnierende Bevölkerung und gut 10 % der Gemeinden bis 1.000 Einwohner einen Einwohnerzuwachs. Innerhalb der Gesamtheit dieser Einwohnergruppe in Brandenburg wuchs im Zeitraum

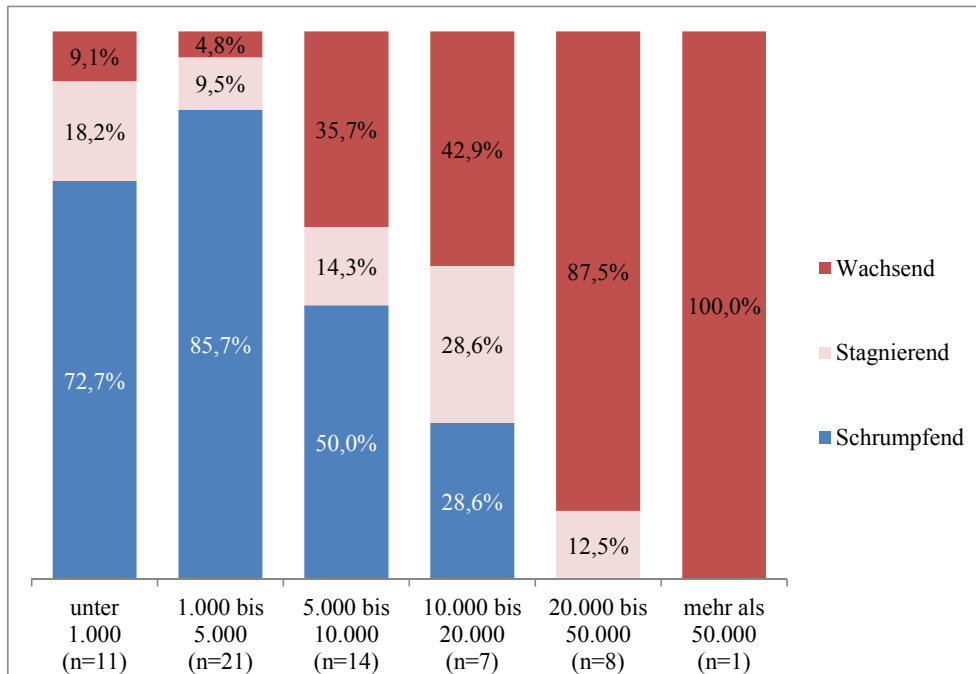
<sup>299</sup> Beispielhaft ist angemerkt, dass mit abnehmender Siedlungsdichte, d. h. weniger Einwohnern je Siedlungs- und Verkehrsfläche, auch weniger Benutzer versorgt werden müssen. Dabei können die Netze auch infolge des Anschluss- und Benutzungszwangs jedoch oftmals nicht der Bevölkerungsentwicklung angepasst, d. h. verkleinert werden. Die Folge ist eine zunehmende Netzlänge je Einwohner bei abnehmender Verbrauchs- bzw. Abnahmemenge, was wiederum zu technischen Problemen im Hinblick auf Betrieb (bspw. erforderlicher Mindestdruck) oder wasserhygienischen Problemen bzw. der Qualität des Trinkwassers (Verkeimung infolge geringeren Durchfluss- und Verbrauchsmengen) führen kann.

2006 bis 2012 die Bevölkerung um 2,2 %. Diese auf den ersten Blick widersprüchlich erscheinenden Entwicklungstrends können dabei mehrere Ursachen haben. Einerseits betrug der Anteil der Gemeinden dieser Größenklasse nur gut 15 %, während er in Brandenburg bei knapp 35 % liegt (vgl. Abbildung 35). Andererseits können überproportional viele Gemeinden mit einer negativen Bevölkerungsentwicklung aus dieser Gruppe an der Befragung teilgenommen haben. Weiterhin ist möglich, dass der insgesamt positive Wachstumsverlauf in dieser Größenklasse von nur wenigen Gemeinden mit überproportionalen Bevölkerungszuwächsen, bspw. kleinen Gemeinden im Berliner Umland, in Brandenburg geprägt wird. Für die Gemeinden der Größenklasse über 1.000 bis 5.000 Einwohner spiegeln die Antworten in etwa den Gesamttrend in dieser Gruppe wider (Bevölkerungsverlust 2006 bis 2012 von 8,2 %), die überwältigende Mehrheit (85,7 %) gab an, Bevölkerung verloren zu haben. Gleiches gilt für die antwortenden Gemeinden der Größenklasse über 5.000 bis 10.000 Einwohner. Deren Bevölkerung blieb zwischen 2006 bis 2012 stabil (Entwicklung +0,3 %). Von den antwortenden Gemeinden dieser Größenklasse gaben entsprechend 50 % an, Bevölkerung verloren zu haben, bei gut 14 % stagnierte die Entwicklung und etwa 36 % verzeichneten ein Bevölkerungswachstum. Auch bezogen auf die Entwicklungen in der Gemeindegrößenklasse über 10.000 bis 20.000 Einwohner scheint es in den antwortenden Gemeinden keine größeren Abweichungen von der Entwicklung dieser Gemeinden in Brandenburg insgesamt zu geben. Dort ging die Einwohnerzahl zwischen 2006 und 2012 leicht um insgesamt 1,4 % zurück. Auch die antwortenden Gemeinden aus dieser Größenklasse scheinen diese Entwicklung wiederzugeben: Knapp 29 % gaben an, Einwohner verloren zu haben, ebenfalls knapp 29 % verzeichneten eine stagnierende Bevölkerungsentwicklung und etwa 43 % gaben an, an Bevölkerung gewonnen zu haben. Da jedoch insbesondere seit 2000 in diesen Gemeinden insgesamt die Bevölkerung wieder deutlich zurückgeht (-14 %, vgl. Abbildung 10), scheinen die antwortenden Gemeinden mit Bevölkerungsgewinnen wiederum im Umland Berlins oder der Kernstädte (Oberzentren) Brandenburgs zu liegen.

Ein zum Gesamttrend widersprüchliches Bild zeigte sich erneut bei den antwortenden Gemeinden der Gemeindegrößenklasse über 20.000 bis 50.000 Einwohner. Im befragten Zeitraum ist dort bezogen auf alle Gemeinden dieser Klasse in Brandenburg die Bevölkerung um insgesamt knapp 10 % zurückgegangen, hingegen gaben alle antwortenden Gemeinden dieser Größenklasse an, Bevölkerung gewonnen (78,5 %) oder diese zumindest gehalten zu haben (12,5 %). Bevölkerungsverluste zeigte keine der antwortenden Gemeinden. Da nur 8 der 23 Gemeinden aus dieser Gruppe (Stand 2013) antworteten, kann dies in deren Lage begründet sein (Umlandgemeinden, vgl. dazu auch Abbildung 11, wenngleich Stand 2000), da dort weiterhin Bevölkerungszuwächse in diesen Gemeinden zu verzeichnen sind. Ähnlich sind die Antworten der Gemeinden mit über 50.000 Einwohnern zu interpretieren. Dort blieb die Einwohnerzahl insgesamt recht stabil (Zunahme zwischen 2006 bis 2012 um 0,1 %), wobei dieser Entwicklungstrend von nur einer Gemeinde geprägt wird, die als einzige von den vier dort enthaltenen Gemeinden einen Zuwachs an Bevölkerung verzeichnen konnte. Da zudem nur diese eine Gemeinde an der Befragung teilnahm, sind die Aussagen hier (und auch alle weiteren bezogen auf die Einwohnergrößenklasse) nicht repräsentativ für die Gemeinden dieser Gruppe, da jeweils

spezifische Merkmale deren Entwicklung beeinflussen (Lage, Wirtschaftsstruktur, regionale Besonderheiten etc.).

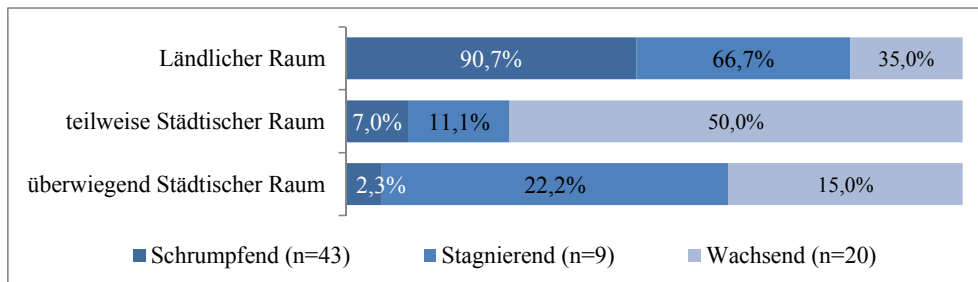
Abbildung 38: Trend der Bevölkerungsentwicklung 2006 bis 2012 nach Einwohnergrößenklasse



Eigene Darstellung.

Schließlich zeigt Abbildung 39 die Bevölkerungsentwicklung der antwortenden Gemeinden in Abhängigkeit der siedlungsstrukturellen Raumtypisierung. Die antwortenden Gemeinden repräsentieren dabei im Wesentlichen die gesamte Situation in Brandenburg. So lagen über 90 % der Gemeinden, die angaben, eine negative Bevölkerungsentwicklung verzeichnet zu haben, im ländlichen Raum und insgesamt 65 % der wachsenden Gemeinden im teilweise oder überwiegend städtischen Raum. Die restlichen wachsenden Gemeinden im ländlichen Raum sind meist kleine Umlandgemeinden der Kernstädte. Dies entspricht dem Status entsprechend den Aussagen in Abbildung 9 rechts und Abbildung 20 links zur Entwicklung der Bevölkerung im Land Brandenburg insgesamt.

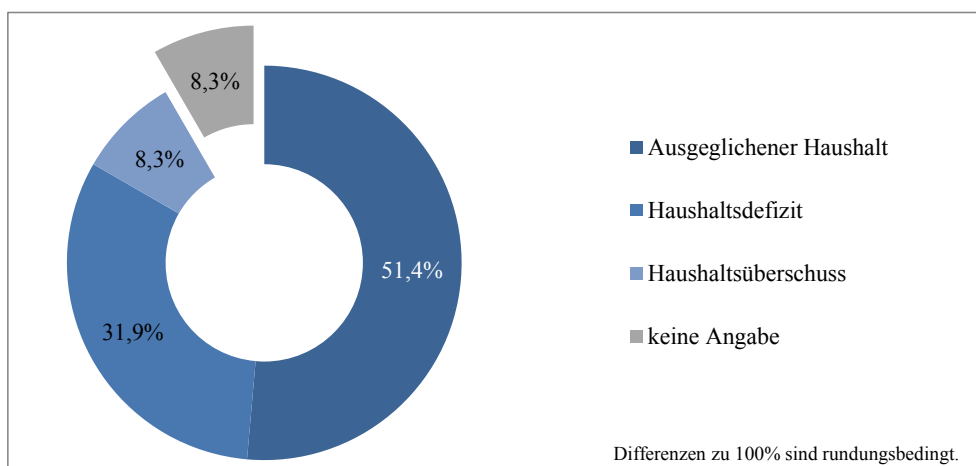
Abbildung 39: Trend der Bevölkerungsentwicklung 2006 bis 2012 nach siedlungsstruktureller Raumtypisierung



Eigene Darstellung.

Bezogen auf die kommunale Haushaltslage (Abbildung 40) zeigt sich, dass im Jahr 2012 über die Hälfte der antwortenden Gemeinden (51,4 %) einen ausgeglichenen Haushalt hatten, gut 8 % verzeichneten sogar einen Haushaltsüberschuss und gut 32 % wiesen ein Haushaltsdefizit auf. Dabei scheint die Haushaltslage bei den antwortenden Gemeinden einen gewissen Zusammenhang zur demographischen Entwicklung aufzuweisen. Zwar überwiegen in allen entsprechenden Gruppen die Gemeinden mit einem ausgeglichenem Haushalt (vgl. Abbildung 41), andererseits ist der Anteil der Gemeinden mit einem Haushaltsdefizit in den schrumpfenden Gemeinden am höchsten (44,2 %) und jener mit einem Haushaltsüberschuss in den wachsenden Gemeinden (33,3 %). Bezogen auf die Einnahmen- und Ausgabenstruktur der kommunalen Haushalte, bei denen insbesondere in den ostdeutschen Ländern die Einnahmenseite sehr von den Zuweisungen aus den stark einwohnerbezogenen kommunalen Finanzausgleichssystemen abhängt,<sup>300</sup> verwundert dies nicht.

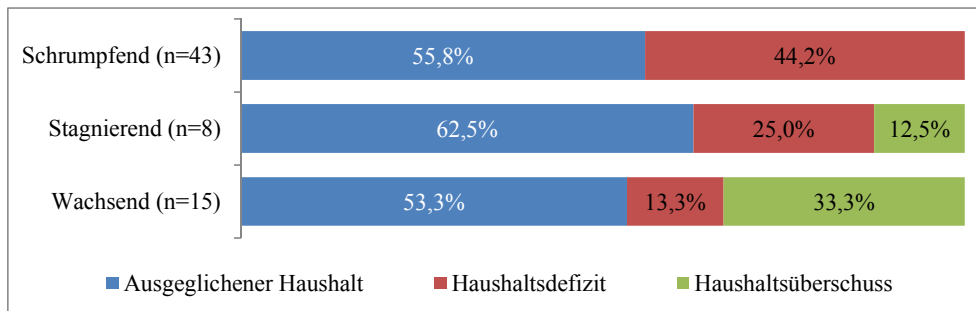
Abbildung 40: Haushaltslage der befragten Gemeinden



Eigene Darstellung.

<sup>300</sup> Vgl. bspw. Lenk/Hesse/Woitek 2012, S. 68 f.

Abbildung 41: Haushaltslage der Kommunen nach Bevölkerungsentwicklung 2006 bis 2012

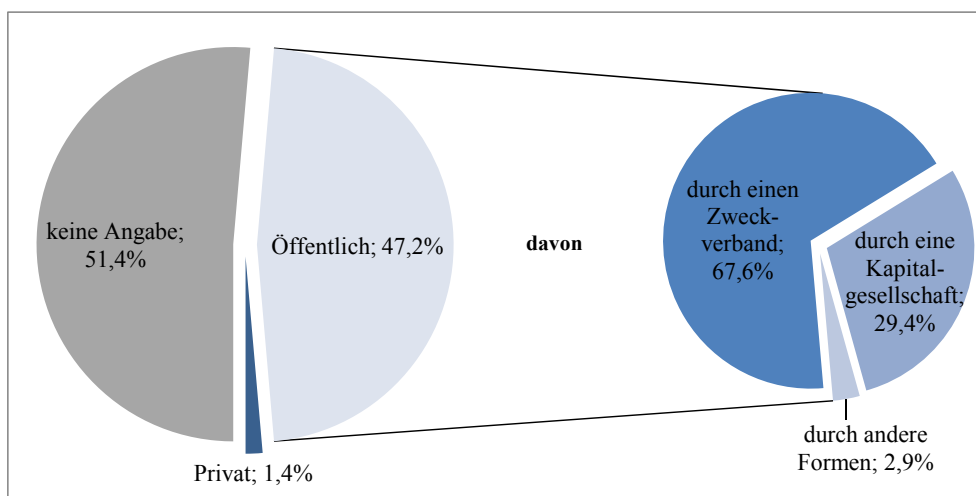


Eigene Darstellung.

### 7.1.2. Organisation der öffentlichen Wasserversorgung der befragten Gemeinden

Die öffentliche Wasserversorgung ist in den antwortenden Gemeinden bezogen auf die Rechtsform (vgl. Abbildung 42) ähnlich organisiert wie in Brandenburg insgesamt (vgl. Abbildung 31). Wenngleich auf die Frage nach der Rechtsform nur knapp die Hälfte der teilnehmenden Gemeinden antwortete, so dominiert dort ebenfalls die Wasserversorgung durch einen Betrieb des öffentlichen Rechts (47,2 %; werden nur jene Gemeinden betrachtet, die auf die Frage eine Antwort gegeben haben, 94,4 %), nur 1,4 % (bzw. 4,2 %) gaben an, die öffentliche Wasserversorgung durch einen privaten Versorger erbringen zu lassen. Dabei dominiert bezogen auf die Form der öffentlich-rechtlich organisierten Wasserversorgung mit gut zwei Dritteln der Zweckverband, knapp 30 % nutzen hierfür eine Kapitalgesellschaft in (mehrheitlich) öffentlichem Eigentum (sogenannte kommunale Eigengesellschaft). Nur gut 3 % sind in anderen öffentlichen Rechtsformen, etwa kommunalen Eigenbetrieben, organisiert.

Abbildung 42: Rechtsform der mit der Erbringung der Wasserversorgung in den befragten Gemeinden betrauten Unternehmen

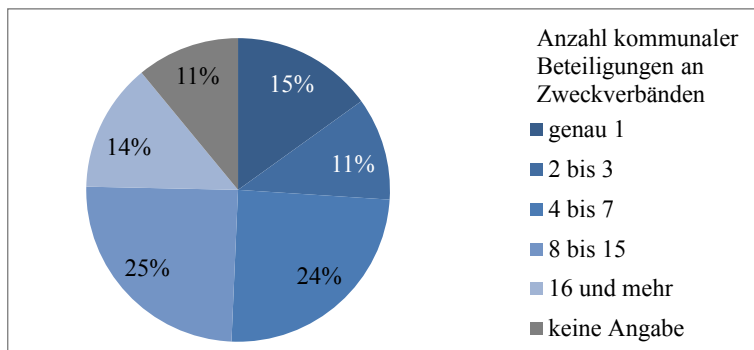


Eigene Darstellung.



Bezogen auf die Frage nach der Anteilseignerstruktur (Abbildung 43) muss bei den Antworten berücksichtigt werden, dass sich diese Antworten nur auf die Unternehmen in öffentlicher Rechtsform beziehen. Da hier die Zweckverbände die häufigste Organisationsform darstellten, gibt dieses Bild die Anzahl der an den zuständigen Zweckverbänden beteiligten Kommunen wieder, denn in der Regel ist jede Kommune in dem Zweckverband Verbandsmitglied (auch bezogen auf die Verbandsversammlung als Entscheidungsgremium), welcher in der Kommune die Wasserversorgung sicherstellt. Wie bereits in Abbildung 31 gezeigt wurde, existieren hier auch Kommunen, auf deren Gebiet mehrere Zweckverbände für die Wasserversorgung zuständig sind. Demnach können auch Nennungen von 15 und mehr kommunalen Anteilseignern erklärt werden, da es sich dabei um die Anzahl jener Gemeinden handelt, welche in den versorgenden Zweckverband Mitglieder sind. Zudem erklärt dies, warum eine relativ breite Vielfalt an Anteilseignern existiert, denn mit Stand 2016 umfassen die Zweckverbände zwischen einer und 25 Mitgliedsgemeinden. Folglich kann die Abbildung eher als Anzahl der Gemeinden definiert werden, die Mitglied im Zweckverband/in den Zweckverbänden der antwortenden Gemeinde sind. Diese wären mehrheitlich in größeren Zweckverbänden mit mindestens 4 bis 15 Mitgliedsgemeinden (zusammen 60 % der antwortenden Gemeinden) organisiert. In den 15 % der Gemeinden, welche angaben, dass nur ein Anteilseigner existiert, wird die Wasserversorgung mutmaßlich durch eine kommunale Eigengesellschaft in alleinigem Eigentum der jeweiligen Gemeinde („klassisches“ Stadtwerk) oder durch einen kommunalen Eigenbetrieb erbracht (vgl. dazu auch Abschnitt 5.3 und Abbildung 32).

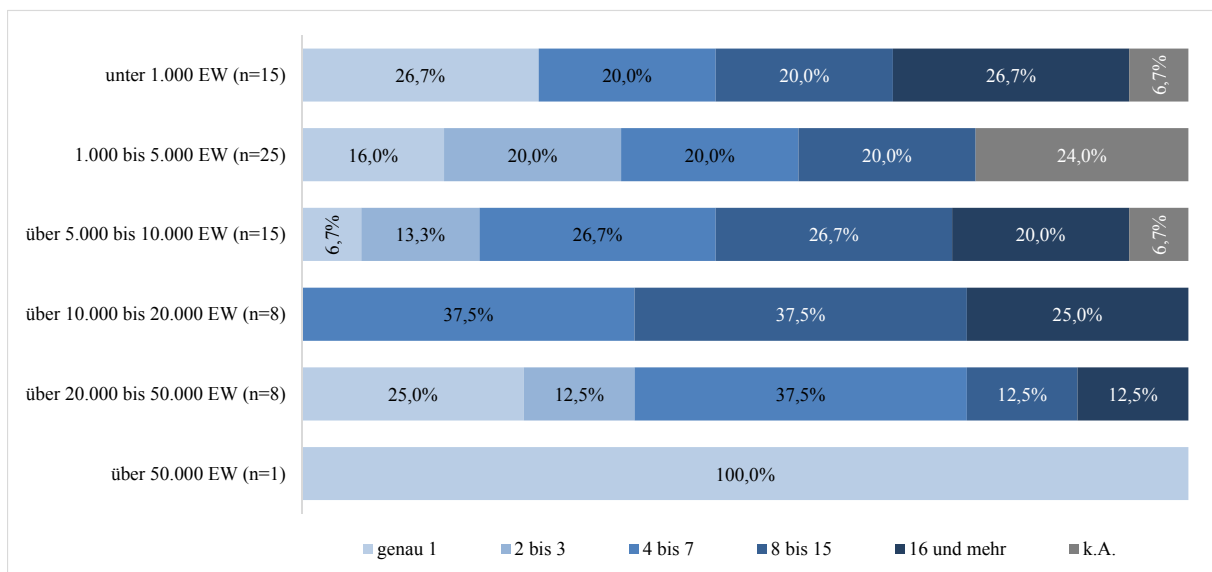
Abbildung 43: Anzahl kommunaler Anteilseigner an den Wasserversorgungsunternehmen



Eigene Darstellung.

Zunächst ist relevant, ob die Anzahl der kommunalen Anteilseigner an den Wasserversorgern von der Einwohnergrößenklasse abhängig ist. Dies erlaubt auch den Rückschluss auf die Anzahl der Mitgliedsgemeinden im Zweckverband, der für die Gemeinde die Wasserversorgung erbringt. Es könnte vermutet werden, dass aus Kostensicht sich insbesondere kleine Gemeinden zu größeren Zweckverbänden zusammenschließen bzw. in einer anderen Art die Wasserversorgung gemeinsam gewährleisten. Dann wäre zu erwarten, dass besonders in kleinen Gemeinden die Anzahl der kommunalen Anteilseigner an dem Wasserversorger hoch ausfällt bzw. sich eine größere Anzahl kleiner Gemeinden zu einem Zweckverband zusammenschließen. Abbildung 44 zeigt, dass hier jedoch kein Zusammenhang vermutet werden kann. Besonders in den kleineren Gemeinden bis 5.000 Einwohner zeigt sich eine große Bandbreite bezogen auf die Anzahl kommunaler Anteilseigner bzw. Mitgliedsgemeinden im versorgenden Zweckverband.

Abbildung 44: Anzahl kommunaler Anteilseigner nach Einwohnergrößenklasse



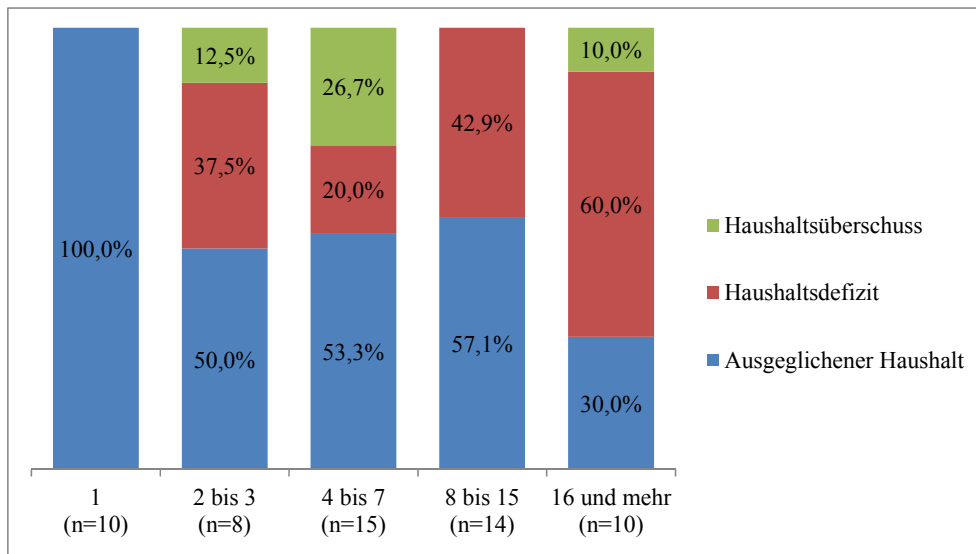
Eigene Darstellung.

Die Gründung eines Zweckverbands ist dabei auch bei den antwortenden Kommunen weniger von spezifischen kommunalen Rahmenbedingungen wie bspw. der Haushaltslage abhängig, sondern die Umsetzung einer kommunalrechtlich möglichen Form der kommunalen Zusammenarbeit,<sup>301</sup> insbesondere zur gemeinsamen Erfüllung öffentlicher Aufgaben.<sup>302</sup> D. h. wenn eine Kommune eine öffentliche Aufgabe aus eigener Kraft nicht erfüllen kann oder will, kann sie hierfür einen Zweckverband gründen oder einem Zweckverband beitreten. Demzufolge zeigt sich in der beispielhaften Überprüfung der Abhängigkeit der Anzahl kommunaler Anteilseigner von der kommunalen Haushaltslage sowie unter Beachtung der oben getroffenen Annahme kein unmittelbarer Zusammenhang. Abbildung 45 zeigt kein eindeutiges Muster bezogen auf Haushaltslage und Anzahl kommunaler Anteilseigner, es kann bspw. nicht festgestellt werden, dass mit steigender Anzahl von Anteilseignern ein sinkender Haushaltsüberschuss erzielt wurde. Jedoch muss hier einschränkend erwähnt werden, dass sich die Situation der kommunalen Haushalte nur auf das Jahr 2012 bezieht und oben genannte Aussage somit zunächst nur für dieses Jahr Gültigkeit besitzt.

<sup>301</sup> Vgl. § 2 Abs. 1 Nr. 3 Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit im Land Brandenburg (GKGBbg).

<sup>302</sup> Vgl. ebenda, § 10 Abs. 1.

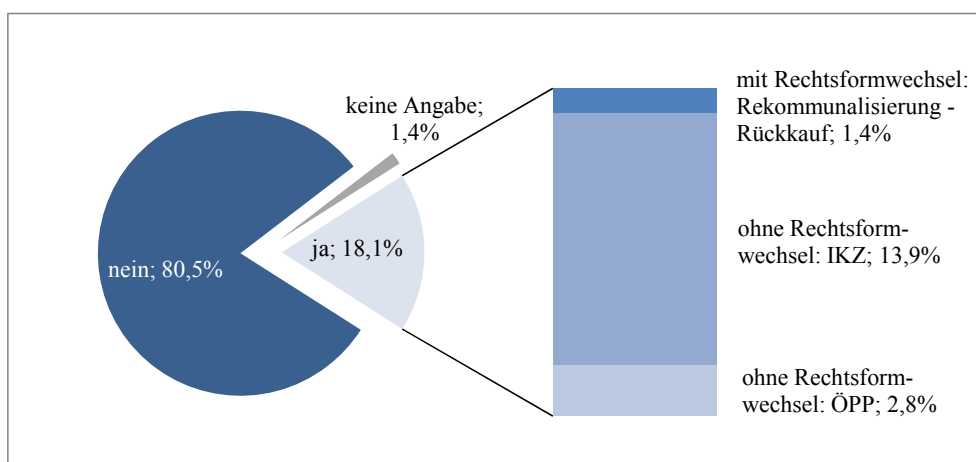
Abbildung 45: Anzahl kommunaler Anteilseigner der Wasserversorgungsunternehmen nach Haushaltslage der Gemeinden



Eigene Darstellung.

Mit gleicher Argumentation bzgl. der Zweckverbände sind auch die Antworten zu Gesellschafterstrukturveränderungen zu interpretieren (Abbildung 46). Bei der überwiegenden Mehrheit der Wasserversorgungsunternehmen der antwortenden Kommunen (80,5 %) fanden keine Gesellschafterstrukturveränderungen statt, d. h. dort war und ist diese über Zweckverbände organisiert. Sofern entsprechende Veränderungen stattfanden (18,1 % der antwortenden Gemeinden), erfolgte dies ohne Rechtsformwechsel durch interkommunale Zusammenarbeit, demnach den Beitritt zu oder die Erweiterung eines bestehenden Zweckverbands. Sofern ein Rechtsformwechsel erfolgte, handelte es sich um eine Rekommunalisierung der Wasserversorgung, namentlich den Rückkauf entsprechender Unternehmen (1,4 %). Eine Privatisierung der öffentlichen Wasserversorgung erfolgte demnach nicht.

Abbildung 46: Art und Umfang von Gesellschafterstrukturveränderungen der Wasserversorgungsunternehmender befragten Kommunen 2006 bis 2012



Eigene Darstellung.

### 7.1.3. Verbrauchsabhängige Entgelte und Grundgebühren der Wasserversorgung

In Abschnitt 5.3 wurden bereits die Entwicklung der verbrauchsabhängigen Entgelte sowie der jährlichen Grundgebühr der Wasserversorgung in Brandenburg auf Ebene der Kreise und kreisfreien Städte dargestellt. Im Rahmen der empirischen Erhebung wurden auch die Gemeinden zu den aktuellen Preisen und Gebühren sowie deren Entwicklungstrend befragt. Da hier die gemeindliche Ebene befragt wurde, kann das dort gezeigte Bild tendenziell kleinräumiger differenziert wiedergegeben werden.

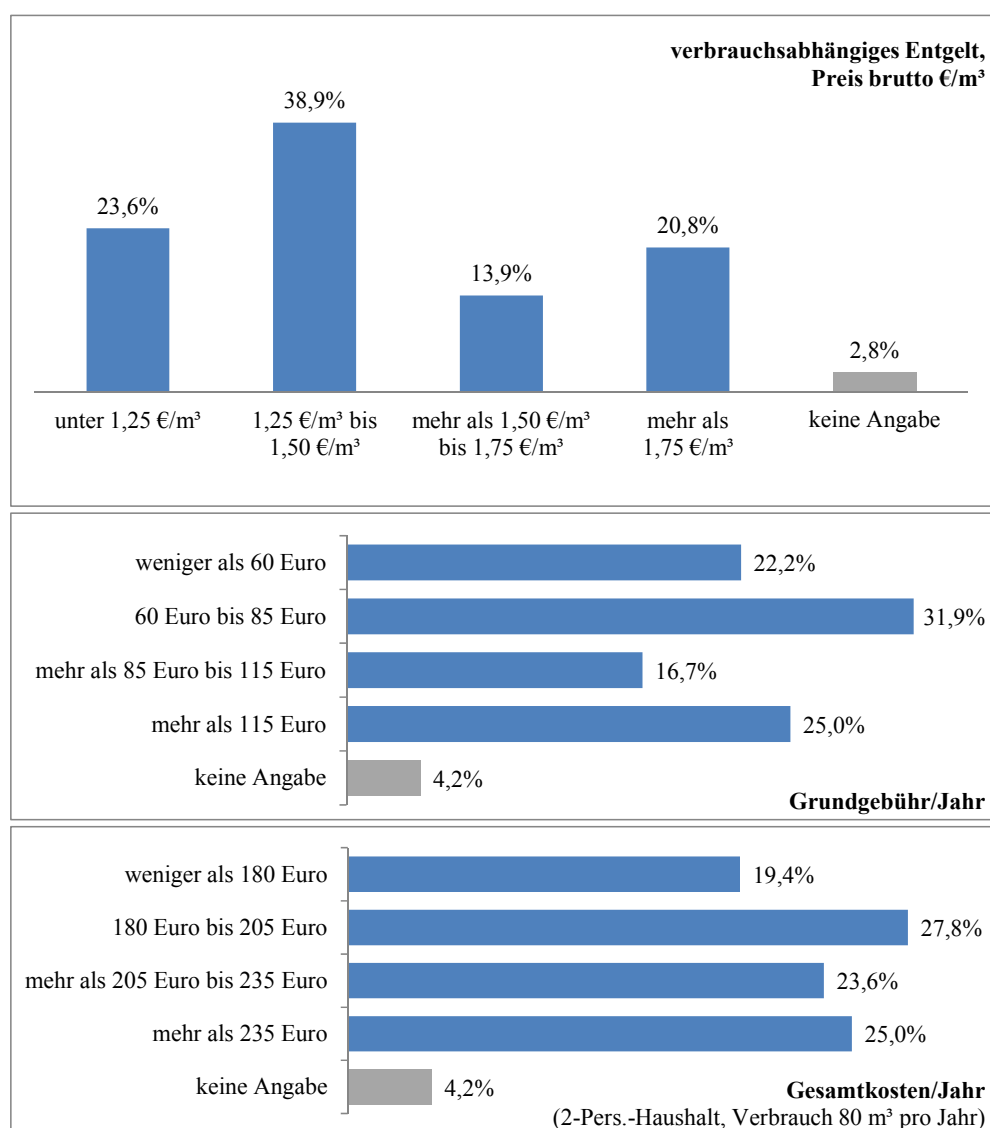
Abbildung 47 zeigt den Stand der Wasserpreise je m<sup>3</sup> (verbrauchsabhängiges Entgelt, Abbildung oben), die jährliche Grundgebühr für den Wasseranschluss (Abbildung Mitte) und die jährlichen Gesamtkosten der Wasserversorgung für einen Zweipersonenhaushalt mit einem jährlichen Wasserverbrauch von 80 m<sup>3</sup> (Abbildung unten) für das Jahr 2012, unterteilt in 4 Entgeltgruppen. Die antwortenden Gemeinden gaben an, dass das verbrauchsabhängige Entgelt 2012 zwischen 0,75 €/m<sup>3</sup> und 2,69 €/m<sup>3</sup> lag. Es zeigte sich eine größere Spreizung als bei den (durchschnittlichen) Entgelten der Landkreise und kreisfreien Städte. Das Minimum der antwortenden Gemeinden lag deutlich unter dem minimalen durchschnittlichen Preis der Landkreise und kreisfreien Städte (1,20 €/m<sup>3</sup>) und das Maximum deutlich über jenen der Landkreise und kreisfreien Städte (2,24 €/m<sup>3</sup>). Im Mittel lag dies bei den antwortenden Gemeinden bei 1,45 €/m<sup>3</sup> und damit noch unter dem Mittelwert für Brandenburg, welcher 2012 bei 1,52 €/m<sup>3</sup> Trinkwasser lag. Die Entgelte lagen häufig zwischen 1,25 € und 1,50 € je Kubikmeter (38,9 % der antwortenden Gemeinden), bei gut einem Viertel (23,6 %) sogar unter 1,25 €/m<sup>3</sup>. Bei gut einem Fünftel der Gemeinden (20,8 %) lag dieses Entgelt bei über 1,75 €/m<sup>3</sup>. Der Median entspricht mit 1,44 €/m<sup>3</sup> fast dem Mittelwert, daher kann festgehalten werden, dass in jeweils knapp der Hälfte der antwortenden Gemeinden das Entgelt unter bzw. über dem durchschnittlichen Wasserpreis je Kubikmeter lag.

Die mittlere Grafik in Abbildung 47 zeigt die jährliche Grundgebühr für den Wasseranschluss im Jahr 2012. Diese lag in den antwortenden Gemeinden zwischen 5,25 €/Jahr und 180,00 €/Jahr. Diese enorme Spannweite lässt vermuten, dass jene Gemeinde, welche 5,25 €/Jahr angab, die monatliche Grundgebühr nannte denn bis 2007 wurde diese auch von der amtlichen Statistik noch so erfasst. Würde diese Vermutung zutreffen, so liegt in dieser Gemeinde die jährliche Grundgebühr bei 63,00 Euro, was plausibler wäre. Die jährliche Grundgebühr bei den antwortenden Gemeinden würde somit zwischen 27,60 Euro und 180,00 Euro liegen, was noch immer eine große Spannweite darstellt. Im Mittel lag die Grundgebühr folglich bei 89,04 Euro (bzw. 89,87 Euro) und damit über dem Mittelwert des Landes Brandenburg von 79,35 Euro in 2012. Der Median liegt bei 84,00 Euro. Bezogen auf die Minimal- und Maximalwerte der jährlichen mittleren Grundgebühren der Landkreise und kreisfreien Städte gilt die gleiche Aussage wie bei den Entgelten, dort lag das Minimum bei 36,08 €/Jahr und das Maximum bei 116,92 €/Jahr. Bei gut einem Drittel (31,9 %) der antwortenden Gemeinden musste 2012 eine jährliche Grundgebühr zwischen 60,00 bis 85,00 Euro entrichtet werden, in einem Viertel hingegen eine von über 115,00 Euro. In ebenfalls knapp einem Viertel (22,2 %) der Gemeinden lag die jährliche Grundgebühr 2012 unter 60,00 Euro. In den restlichen 16,7 % der

antwortenden Gemeinden lag diese zwischen 85,01 und 115,00 Euro. Der Median liegt bei 84,00 Euro.

Schließlich wurden die Gemeinden gebeten, die durchschnittlichen Kosten der Wasserversorgung für einen Zweipersonenhaushalt und einem jährlichen Verbrauch von 80 m<sup>3</sup> anzugeben (untere Grafik). Dieser lag bei den antwortenden Gemeinden zwischen ca. 110,00 bis 325,00 Euro, im Mittel bei 206,00 Euro. Der Median liegt bei 205,00 Euro. Darauf basierend zeigt sich eine relativähnliche Aufteilung auf die entsprechenden Preisklassen. So belaufen sich in gut 20 % der antwortenden Gemeinden die durchschnittlichen Kosten der jährlichen Wassernutzung auf unter 180,00 Euro, in knapp 28 % auf 180,00 bis 205,00 Euro, in gut 24 % auf 205,01 bis 235,00 Euro und in 25 % auf über 235,00 Euro.

Abbildung 47: Entgelte und Gebühren der Wasserversorgung in den befragten Gemeinden

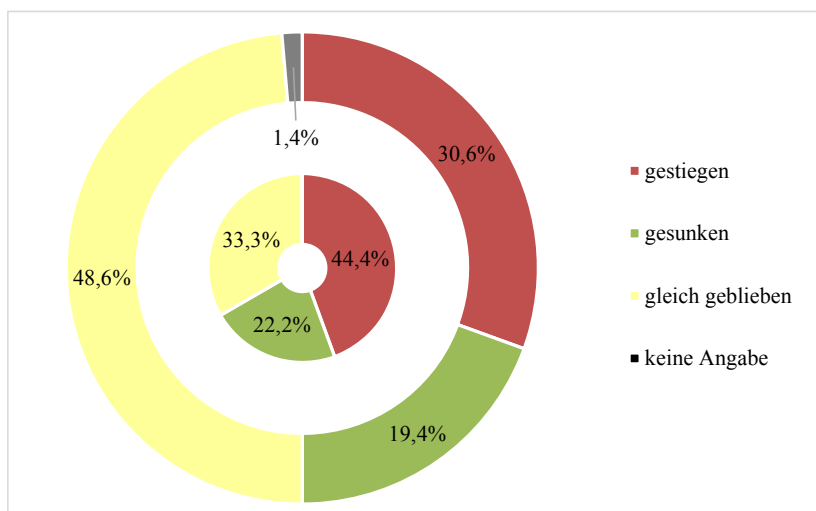


Eigene Darstellung.

In den befragten Gemeinden kam es dabei im Zeitraum 2006 bis 2012 zu deutlichen Veränderungen bezogen auf die Wasserpreise (Abbildung 48, Kreisdiagramm außen). Demnach gaben

fast ein Drittel (30,6 %) der antwortenden Gemeinden an, dass in den letzten fünf Jahren die Preise gestiegen seien, bei gut der Hälfte der Gemeinden (48,6 %) sind sie hingegen gefallen. In nur gut einem Fünftel (19,4 %) der Gemeinden blieben sie unverändert. Dabei zeigt sich eine tendenziell andere Entwicklung als im Durchschnitt der Landkreise und kreisfreien Städte (Kreisdiagramm innen), dort ist der Wasserpreis (Grundgebühr und Entgelt für Wasserverbrauch von 80 m<sup>3</sup>) in fast 45 % der Gebietskörperschaften gestiegen und nur in einem Drittel gleichgeblieben. Unverändert blieben sie dort ebenfalls in gut einem Fünftel der Landkreise und kreisfreien Städte (22,2 %).

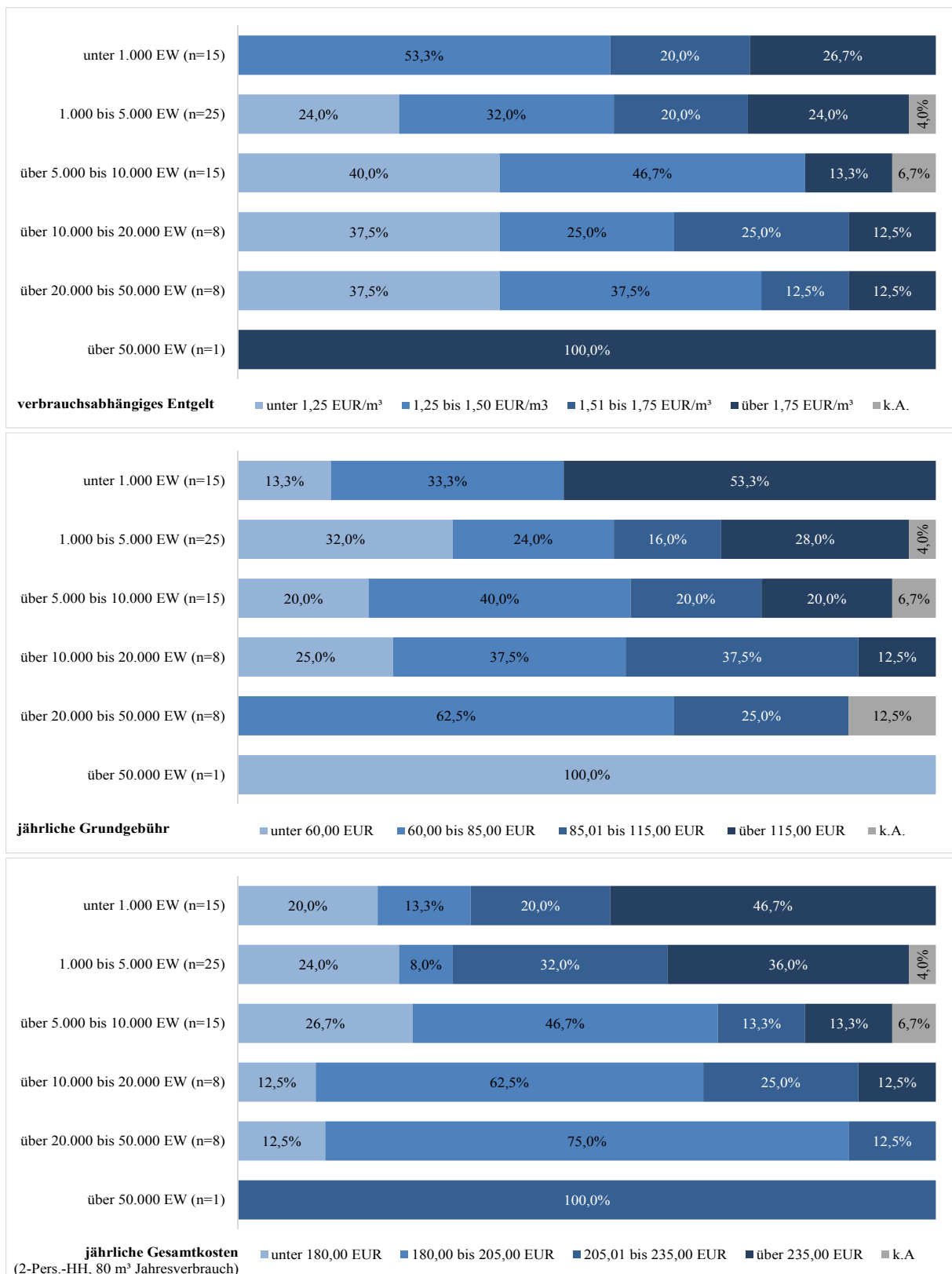
Abbildung 48: *Entwicklungstrend der Wasserpreise der befragten Gemeinden (außen) und der Landkreise und kreisfreien Städte Brandenburgs (innen) 2006 bis 2012*



Eigene Darstellung.

Die große Spannweite der antwortenden Gemeinden bezogen auf die Preise kann auf mehrere Ursachen zurückführen. Einerseits sind die Kosten vom Erschließungsaufwand und hier maßgeblich von den topografischen Gegebenheiten, insbesondere Höhenunterschieden und Untergrund, abhängig. Andererseits ist hier die Siedlungsstruktur, insbesondere die Anzahl der in der Fläche zu erschließenden Haushalte (Kennzahlen wie Siedlungsdichte oder Nächster-Nachbar-Index, d. h. der Verteilung von Siedlungen im Raum) maßgeblich. Diese bestimmt, wie viele Haushalte über das Netz im Versorgungsgebiet erschlossen werden müssen. Hier kann nur indirekt geprüft werden, ob die Höhe der Entgelte und Gebühren im Zusammenhang mit der Einwohnerzahl und damit der Gemeindegrößenklasse steht, wobei dies wiederum kein Indiz für die Siedlungsdichte und damit die zu erschließende Fläche als Ursache ist. Abbildung 49 zeigt die Kosten der Wasserversorgung differenziert nach den Gemeindegrößenklassen. Dabei zeigt die obere Grafik die verbrauchsabhängigen Entgelte, die mittlere die jährlichen Grundgebühren und die untere die Gesamtkosten für einen Zweipersonenhaushalt mit einem Jahresverbrauch von 80 m<sup>3</sup> Trinkwasser. Wird eine antwortende Gemeinde mit über 50.000 Einwohnern als Einzelfall nicht berücksichtigt, so zeigt sich, dass tatsächlich mit zunehmender Einwohnerzahl die Kosten der Wasserversorgung tendenziell abnehmen. Insbesondere in den kleinen Gemeinden bis 5.000 Einwohner sind die Kosten höher als in den

Abbildung 49: Entgelte und Gebühren der Wasserversorgung in Abhängigkeit von der Gemeindegrößenklasse\*



\* Abweichungen von 100 % sind der Nennung mehrerer Preise von Gemeinden mit mehreren Wasserversorgungsunternehmen geschuldet.

Eigene Darstellung.

größeren Gemeinden. Dies kann bei allen drei Vergleichen beobachtet werden. So zeigt sich in den Gemeinden unter 1.000 Einwohner jeweils die höchste Kostenstruktur. Dort ist der Anteil der jeweiligen größten Kostenklasse immer am höchsten, das verbrauchsabhängige Entgelt liegt dort in 26,7 % der Gemeinden bei über 1,75 €/m<sup>3</sup>, die jährliche Grundgebühr in 53,3 % der Gemeinden bei über 115,00 Euro und die jährlichen Gesamtkosten in 46,7 % der Gemeinden bei über 235,00 Euro. Im Vergleich dazu liegen in nur 12,5 % der Gemeinden mit über 20.000 bis 50.000 Einwohner die verbrauchsabhängigen Entgelte bei über 1,75 €/m<sup>3</sup>, die jährlichen Grundgebühren hingegen in keiner Gemeinde bei über 115,00 Euro, sondern bei maximal bei 85,01 bis 115,00 Euro (25,0 %). Auch die jährlichen Gesamtkosten liegen in keiner dieser Gemeinden bei über 235,00 Euro, sondern bei 75 % dieser Gemeinden zwischen 180,01 und 205,00 Euro. Ob sich hier bereits Auswirkungen der demographischen Entwicklung oder andere strukturelle Merkmale in den Versorgungsbereichen bzw. Gemeinden widerspiegeln, kann an dieser Stelle noch nicht beurteilt werden.

Insgesamt kann jedoch festgehalten werden, dass die Einwohnerzahl bzw. deren Entwicklung die Höhe und Entwicklung der Entgelte und Gebühren der Wasserversorgung beeinflusst. Um dies zu prüfen, werden in Abbildung 50 die Höhe der Entgelte und Gebühren 2012 nach Entwicklungspfad der Bevölkerung 2006 bis 2012 dargestellt. Hier ist nochmals darauf verwiesen, dass die schrumpfenden Regionen in Brandenburg vor allem die peripheren Räume mit relativ kleinen Gemeinden sind, die stagnierenden und wachsenden Räume vor allem die Umlandregionen Berlins und der Kernstädte/Zentralen Orte. Dabei kann vermutet werden, dass in den schrumpfenden Gemeinden die Kosten der Wasserversorgung höher ausfallen müssten, insbesondere die verbrauchsunabhängige Grundgebühr. In den anderen Gemeinden hingegen ist der Gegenteil der Fall. Dies scheinen die Grafiken für die antwortenden Gemeinden zu bestätigen, wenngleich einschränkend auf die unterschiedliche Gruppengröße (Anzahl der Nennungen je demographischer Gemeindeklasse) hingewiesen werden muss. Die obere Grafik zeigt zunächst die Struktur der Höhe der verbrauchsabhängigen Entgelte, folglich den Wasserpreis in €/m<sup>3</sup>, nach demographischem Entwicklungstrend. Tendenziell steigen mit negativer Bevölkerungsentwicklung die verbrauchsabhängigen Entgelte. Weit unterdurchschnittliche Wasserpreise (unter 1,25 €/m<sup>3</sup>) überwiegen in den stagnierenden (50,0 %) und wachsenden (36,8 %) Gemeinden, in den schrumpfenden Gemeinden liegen die Wasserpreise in nur 14,0 % der Gemeinden unter 1,25 €/m<sup>3</sup>. Werden die Gemeinden mit Wasserpreisen zwischen 1,25 und 1,50 €/m<sup>3</sup>, welche ebenfalls noch als gering bezeichnet werden können hinzugezogen,<sup>303</sup> so verstärkt sich dieser Trend: In den schrumpfenden Gemeinden würden dann 58,2 % relativ geringe Wasserpreise verzeichnen, in den stagnierenden Gemeinden 62,5 % und in den wachsenden Gemeinden sogar 78,9 %. Sehr hohe Wasserpreise (über 1,75 €/m<sup>3</sup>) zeigen sich vor allem in den schrumpfenden (25,6 %) und stagnierenden (25,0 %) Gemeinden. Der gleiche Trend zeigt sich bezogen auf die Höhe der jährlichen Grundgebühr (mittlere Grafik). Im Mittel lag diese 2012 bei den antwortenden Gemeinden bei ca. 90,00 Euro, sodass auch hier die ersten beiden Größenklassen (unter 60,00 Euro und 60,00 bis 85,00 Euro) zusammengefasst als gering bezogen auf die jährliche Grundgebühr bezeichnet werden können. Demnach war in zwei Drittel der wachsenden Gemeinden (66,7 %) im Jahr 2012 eine relativ geringe Grundgebühr zu entrichten, ebenso in fast

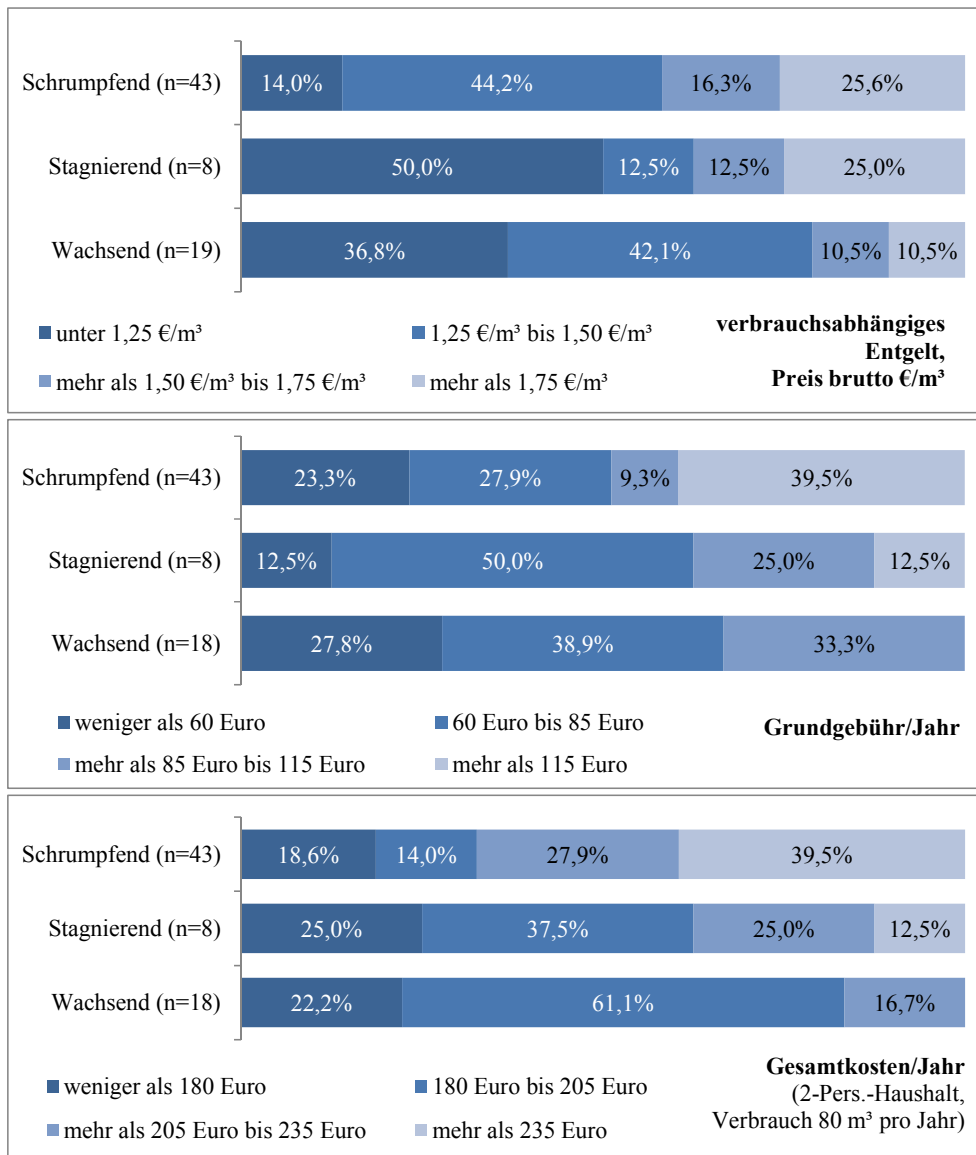
---

<sup>303</sup> Der durchschnittliche Wasserpreis der antwortenden Gemeinden liegt bei 1,45 €/m<sup>3</sup>.



zwei Drittel der stagnierenden Gemeinden (62,5 %). In den schrumpfenden Gemeinden traf dies zwar auch noch auf über die Hälfte der Gemeinden zu (51,2 %), jedoch im Vergleich auf deutlich weniger Gemeinden als in den beiden anderen Gruppen. Signifikant ist hingegen der überproportional hohe Anteil schrumpfender Gemeinden, in denen im Jahr 2012 eine vergleichsweise hohe jährliche Grundgebühr (über 115,00 Euro) zu zahlen war (39,5 %). In den stagnierenden Gemeinden umfasste dieser Anteil nur 12,5 % der Gemeinden, in allen wachsenden Gemeinden hingegen lag die Grundgebühr 2012 unter 115,00 Euro. Besonders deutlich zeigt sich der beschriebene Trend schließlich bei den Gesamtkosten der Wasserversorgung (untere Grafik). Der Mittelwert 2012 lag in den antwortenden Gemeinden bei 206,00 Euro für einen Zweipersonenhaushalt mit einem Wasserverbrauch von 80 m<sup>3</sup>. Auch hier können wieder die Größenklassen unter 180,00 Euro und 180,00 bis 205,00 Euro zu einer Klasse relativ geringer Kosten zusammengefasst werden. Somit kann der Einfluss der demographischen Entwicklung auf die Kosten der Wasserversorgung für den Letztverbraucher zumindest für die antwortenden Gemeinden deutlich gezeigt werden, wenngleich für die Verifizierung entsprechende statistische Analysen notwendig sind: So können in nur gut einem Drittel (32,6 %) der schrumpfenden Gemeinden vergleichsweise geringe Kosten festgestellt werden, hingegen in fast zwei Drittel (62,5 %) der stagnierenden Gemeinden und schließlich in 83,3 % der wachsenden Gemeinden.

Abbildung 50: Entgelte und Gebühren der Wasserversorgung nach Bevölkerungsentwicklung 2006 bis 2012

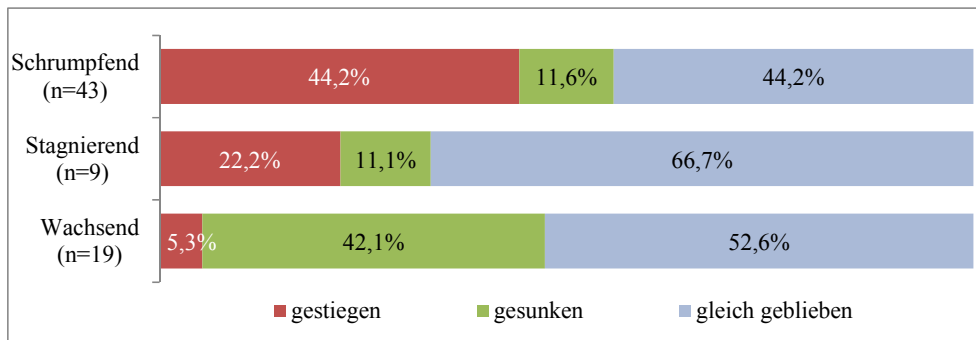


Eigene Darstellung.

Ebenfalls für die Hypothese „Abhängigkeit der Kosten der Wasserversorgung für den Letztverbraucher von der demographischen Entwicklung“ spricht das Ergebnis des Vergleichs der Entwicklung der Wasserpreise (Entgelte und Gebühren der Wasserversorgung) nach Bevölkerungsentwicklung (Abbildung 51). So blieben die Gebühren und Entgelte in den antwortenden Gemeinden zwar insgesamt unverändert bzw. sind sogar gesunken, doch gerade bzgl. steigender und sinkender Preise zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen den demographischen Gemeindeklassen. So sind in nur 5,3 % der wachsenden Gemeinden die Gebühren und Entgelte gestiegen, hingegen in 22,2 % der stagnierenden und sogar 44,2 % der schrumpfenden Gemeinden. Positiv zeigte sich die Preisentwicklung vor allem in den wachsenden Gemeinden, dort sind in 42,1 % der antwortenden Gemeinden die entsprechenden Preise gefallen. In den stag-

nierenden und schrumpfenden Gemeinden traf dies nur auf 11,1 % bzw. 11,6 % der antwortenden Gemeinden zu. Vor allem in den stagnierenden Gemeinden zeigten sich insgesamt wenige Veränderungen bei den Preisentwicklungen. In zwei Drittel der Gemeinden dieser Gruppe erfolgten im Zeitraum 2006 bis 2012 keine Veränderungen der Gebühren und Entgelte.

Abbildung 51: Entwicklungstrend der Entgelte und Gebühren der Wasserversorgung 2006 bis 2012 nach Bevölkerungsentwicklung 2006 bis 2012

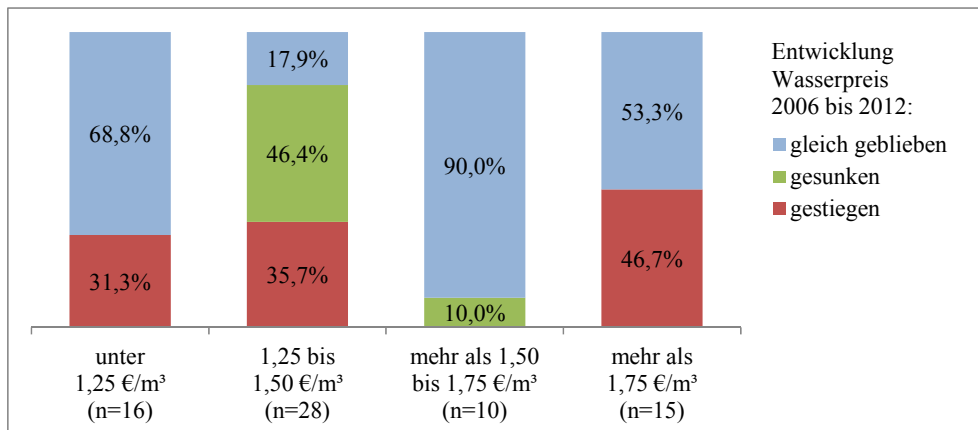


Eigene Darstellung.

Neben dem demographischen Einfluss auf die Entwicklung von Gebühren und Entgelten der Wasserversorgung kann auch die Preisstruktur selbst einen Einfluss auf diese Entwicklung haben. Es kann vermutet werden, dass insbesondere Wasserversorger, die vergleichsweise geringe Gebühren und Entgelte gewichtet nach Einwohnern erhoben haben, ihre Preise angepasst haben. Demnach wäre es insbesondere in Gemeinden mit relativ geringen Gebühren und Entgelten logisch, dass es dort zu gestiegenen Wasserpreisen gekommen ist. Die nachfolgenden Abbildungen prüfen, ob hier möglicherweise ein Zusammenhang bestehen könnte.

Abbildung 52 zeigt zunächst die Entwicklung der Wasserpreise und damit der Entgelte und Gebühren in Bezug auf die Höhe des verbrauchsabhängigen Entgelts. Im Ergebnis zeigt sich ein heterogenes Bild, das zumindest bezogen auf das Entgelt für die antwortenden Gemeinden keinen Zusammenhang vermuten lässt. Denn in jenen Gemeinden, in denen die Entgelte sehr gering ausfallen (unter 1,25 €/m<sup>3</sup>), sind die Wasserpreise mehrheitlich unverändert geblieben (68,8 %), nur in wenigen gestiegen (31,1 %). In der zweiten Gruppe der Gemeinden mit noch relativ geringen Entgelten (1,25 bis 1,50 €/m<sup>3</sup>) zeigt sich, dass dort die Entgelte sogar mehrheitlich gesunken (46,4 %) oder unverändert geblieben (17,9 %) sind. In ebenfalls nur gut einem Drittel (35,7 %) der Gemeinden dieser Gruppe stiegen die Entgelte. Die Gemeinden mit relativ höheren Entgelten (über 1,50 bis 1,75 €/m<sup>3</sup>) zeigten mit großer Mehrheit (90,0 %) keine Veränderung der Wasserpreise, in wenigen dieser Gemeinden (10,0 %) fielen sie. Hingegen zeigte sich in der Gruppe der Gemeinden mit deutlich höheren Entgelten (über 1,75 €/m<sup>3</sup>), dass dort in fast der Hälfte dieser Gemeinden (46,7 %) die Entgelte weiter gestiegen, oder bestenfalls unverändert (53,3 %) geblieben sind. Preissenkungen fanden in den befragten Gemeinden dieser Gruppe hingegen nicht statt.

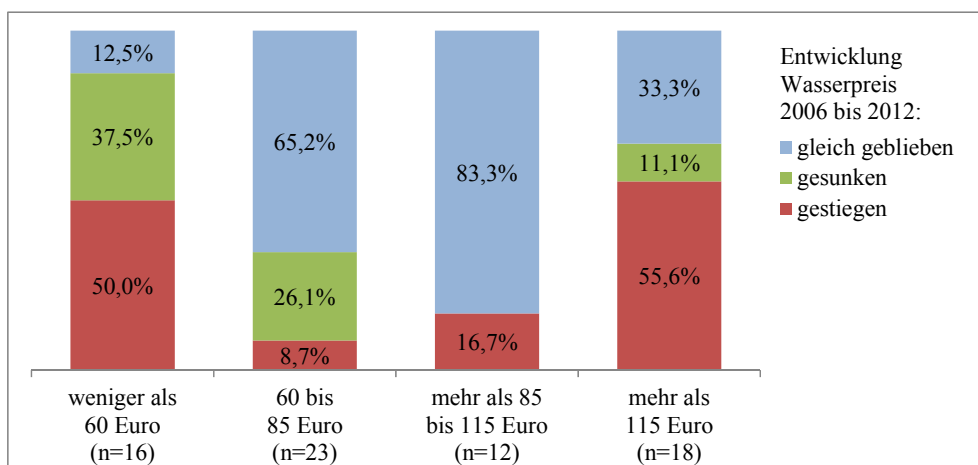
Abbildung 52: Entwicklung der Wasserpreise 2006 bis 2012 in Bezug auf die Höhe des verbrauchsabhängigen Entgelts



Eigene Darstellung.

In Abbildung 53 wird die Entwicklung der Wasserpreise in Bezug zur Höhe der jährlichen Grundgebühr dargestellt. Auch hier zeigt sich ein heterogenes Bild, welches wieder keinen Zusammenhang zwischen der Wasserpreisentwicklung und der Höhe der Grundgebühr zeigt. So ähneln sich die Entwicklungen bezüglich Preissteigerungen in den Gemeinden mit sehr geringen jährlichen Grundgebühren (unter 60,00 Euro) und mit deutlich höheren jährlichen Grundgebühren (über 115,00 Euro): In erstgenannter Gruppe stiegen diese in genau der Hälfte der Gemeinden, in zweitgenannter sogar bei deutlich über der Hälfte (55,6 %). Auch weist die erstgenannte Gruppe die größte Anzahl von Gemeinden auf, bei denen die jährlichen Grundgebühren gesunken sind (37,5 %), in der zweitgenannten Gruppe trifft dies nur auf 11,1 % der Gemeinden zu. In den anderen beiden Gruppen blieben die Grundgebühren weitestgehend unverändert (65,2 % der Gemeinden mit noch relativ geringen Grundgebühren und 83,3 % in den Gemeinden mit relativ höheren Grundgebühren).

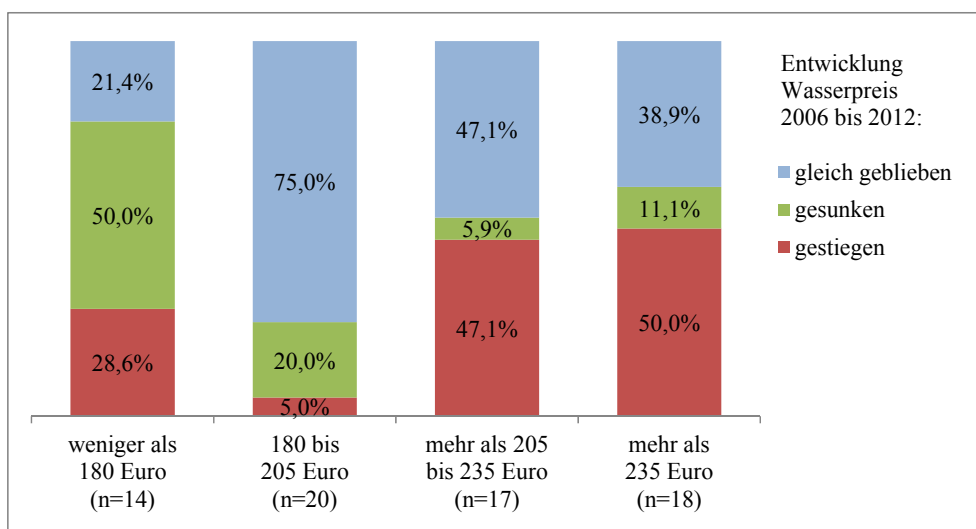
Abbildung 53: Entwicklung der Wasserpreise 2006 bis 2012 in Bezug auf die Höhe der jährlichen Grundgebühr für die Wasserversorgung



Eigene Darstellung.

Schließlich ist in Abbildung 54 die Entwicklung der Wasserpreise in Bezug zur Höhe der jährlichen Gesamtkosten der Wasserversorgung für einen Zweipersonenhaushalt mit einem Jahresverbrauch von 80 m<sup>3</sup> Trinkwasser dargestellt. Hier zeigt sich ein einheitlicheres Bild, das einen negativen Zusammenhang zwischen der Entwicklung der Wasserpreise und der Höhe der jährlichen Gesamtkosten vermuten lässt. Demnach scheinen die Wasserpreise mit zunehmender Höhe der Gesamtkosten bezogen auf die antwortenden Gemeinden eher zu steigen. Wird nur nach den zwei Gruppen mit unterdurchschnittlichen (bis 205,00 €/Jahr) und überdurchschnittlichen (über 205,00 €/Jahr) differenziert, so zeigt sich, dass es mehrheitlich keine Veränderungen der Wasserpreise bei erstgenannter Gruppe gab (52,9 %), hingegen in der Mehrheit der zweitgenannten Gruppe zu einer Steigerung kam (48,6 %) und dort nur bei 42,9 % der antwortenden Gemeinden keine Veränderungen erfolgten. Umgekehrt stiegen in nur 14,7 % der Gemeinden der erstgenannten Gruppe die Wasserpreise, bei gut einem Drittel (32,4 %) fielen diese sogar. Fallende Preise verzeichneten hingegen nur 8,6 % der Gemeinden der zweitgenannten Gruppe. Die meisten Preissteigerungen fanden dabei in den Gemeinden mit deutlich höheren jährlichen Gesamtkosten (über 235,00 Euro) statt, von diesen gab die Hälfte an, dass es zu Preissteigerungen kam. Hingegen kam es in der Gruppe der Gemeinden mit sehr geringen jährlichen Gesamtkosten (unter 180,00 Euro) zu deutlichen Preissenkungen, dies traf dort ebenfalls auf die Hälfte der Gemeinden zu.

Abbildung 54: *Entwicklung der Wasserpreise 2006 bis 2012 in Bezug auf die Höhe der jährlichen Gesamtkosten der Wasserversorgung*



Eigene Darstellung.

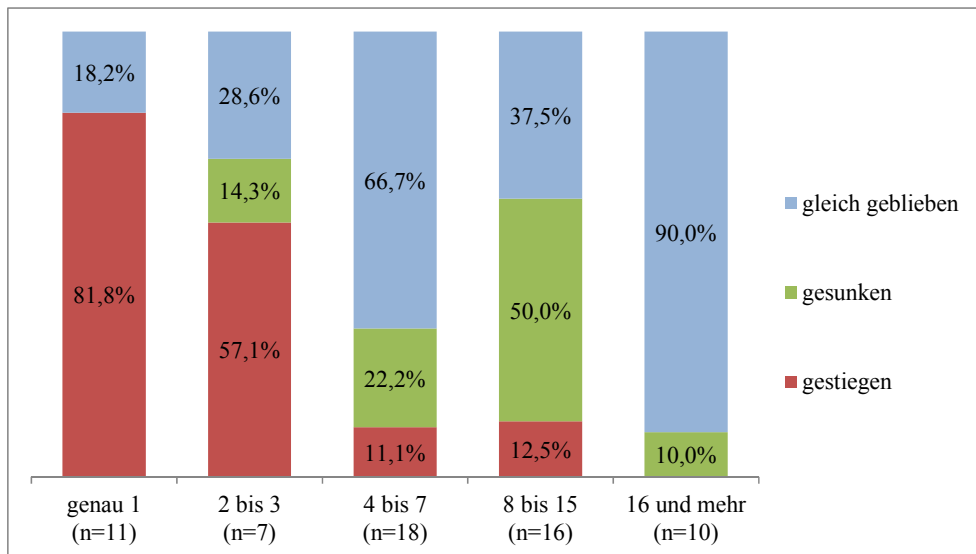
Weiterhin kann geprüft werden, ob die Struktur der Wasserversorgung, speziell die Anzahl der Anteilseigner der Wasserversorgungsunternehmen, einen Einfluss auf die Entwicklung der Wasserpreise hatte. Dabei sind die Rückschlüsse zur Organisation der Wasserversorgung in den befragten Gemeinden (vgl. Abschnitt 7.1.2) zu berücksichtigen. Dort wurde festgestellt, dass die überwiegende Organisationsform der Zweckverband ist und zudem noch kommunale Eigenesellschaften und Eigenbetriebe mit der Wasserversorgung betraut sind. In den allgemeinen Ausführungen zur Struktur der Wasserversorgung in Brandenburg (vgl. Abschnitt 5.3), insbesondere in den dort enthaltenen Abbildungen, zeigte sich zudem, dass die

Eigengesellschaften und Eigenbetriebe relativ kleine Versorgungsgebiete, d. h. nur wenige Gemeinden, haben. Ferner zeigte sich dort, dass auch Zweckverbände mit nur einer oder wenigen Mitgliedsgemeinden existieren. Daher sind hier kommunale Anteilseigner, wie bereits ausgeführt, sowohl als Mitgliedsgemeinden von Zweckverbänden als auch als Anteilseigner von kommunalen Eigenbetrieben und Eigengesellschaften zu verstehen. Die nachfolgende Abbildung 55 gibt das Ergebnis dieser Prüfung wieder. Sie zeigt den Entwicklungstrend der Wasserpreise bezogen auf die Anzahl der kommunalen Anteilseigner bzw. die Anzahl der Mitgliedsgemeinden der Zweck- bzw. Wasserverbände. Demnach scheinen sich besonders Preiserhöhungen mit zunehmender Anzahl kommunaler Anteilseigner schlechter bis nicht umsetzen zu lassen. Andererseits kann die Abbildung auch so interpretiert werden, dass insbesondere kleinere Zweckverbände aus wirtschaftlichen und demographischen Gründen (sinkende Einwohner und damit eine Kostendeckung der Wasserversorgung durch weniger Verbraucher)<sup>304</sup> Beiträge und Gebühren erhöhen mussten. Dementgegen konnten größere Zweckverbände (d. h. mit einer größeren Anzahl von Mitgliedsgemeinden) bzw. Wasserversorger mit einer größeren Anzahl kommunaler Anteilseigner die Preise stabil halten bzw. sogar senken. Dafür kann aus wirtschaftlicher Perspektive sprechen, dass eine steigende Anzahl von Verbrauchern versorgt wird, es gelten auch hier die in Fußnote 301 benannten Grundsätze. Zugleich würde dies aber bedeuten, dass trotz der in Abbildung 55 dargestellten Daten am Anfang benannte Aussage zum Einfluss der Anzahl kommunaler Anteilseigner nicht zuträfe, sondern andere, insbesondere rechtliche Vorgaben in Verbindung mit weiteren Rahmenbedingungen die Preisgestaltung und damit die Preisentwicklung beeinflussen.

---

<sup>304</sup> Die Höhe von Gebühren und Beiträgen regelt in Brandenburg das Kommunalabgabengesetz (KAG). Nach § 4 Abs. 1 können Gemeinden und Gemeindeverbände Gebühren erheben, zudem ebenfalls kommunale Anstalten zählen. Kommunale Anstalten sind dabei der Rechtsform nach Anstalten des öffentlichen Rechts, die mit öffentlichen Aufgaben betraut sind, welche ihnen entweder per Gesetz oder per Satzung zugewiesen wurden. Hierzu zählen insbesondere auch Zweckverbände. Weiter regelt § 4 Abs. 2 KAG, dass für die Inanspruchnahme öffentlicher Einrichtungen und Anlagen Benutzungsgebühren erhoben werden dürfen. Da es sich bei der Wasserversorgung in Brandenburg um eine Selbstverwaltungsaufgabe der Gemeinden und damit eine öffentliche Aufgabe handelt (vgl. § 59 BbgWG), sind die dafür erforderlichen Einrichtungen und Anlagen zunächst solche entsprechend § 4 Abs. 2 KAG. Ferner wird die Wasserversorgung in Brandenburg vielfach durch Anstalten des öffentlichen Rechts, hier speziell Zweckverbände und Eigenbetriebe, erbracht. Folglich wurde ihnen in der Regel durch Satzung diese öffentliche Aufgabe von den Gemeinden übertragen. Damit sind auch sie berechtigt, für die Nutzung der Einrichtungen und Anlagen der Wasserversorgung Gebühren zu erheben. Maßgeblich ist in diesem Zusammenhang nun, dass das Gesamtaufkommen aus den Benutzungsgebühren in Brandenburg die voraussichtlichen Kosten der Einrichtungen und Anlagen nicht übersteigen sollen (Kostendeckungsgebot; § 6 Abs. 1 KAG). Zudem sollen Benutzungsgebühren und eventuelle privatrechtliche Entgelte zusammen die Kosten dieser Einrichtungen und Anlagen decken (Kostenüberschreitungsverbot; § 6 Abs. 1 KAG). Demnach sind bei einer sinkenden Einwohnerzahl oder anderer zu einer Kostenunterdeckung führender Sachverhalte die Gebühren und/oder privatrechtlichen Entgelte soweit zu erhöhen, dass wieder eine Kostendeckung erreicht wird.

Abbildung 55: Entwicklungstrend der Wasserpreise 2006 bis 2012 nach Anzahl kommunaler Anteilseigner an den Wasserversorgungsunternehmen



Eigene Darstellung.

#### 7.1.4. Herausforderungen für die öffentliche Wasserversorgung

Die Erbringung von Leistungen der Daseinsvorsorge steht infolge der sich ändernden Rahmenbedingungen, insbesondere aber den gesellschaftlichen und demographischen Veränderungen (veränderte Lebensstile, Alterung der Bevölkerung und Veränderung der Bevölkerungsstruktur, Schrumpfung und zugleich Wachstum der Gesellschaft etc.), vor großen Herausforderungen. Insbesondere öffentliche Leistungen, die für eine Mindestnutzerzahl in der Fläche erbracht werden, stehen hier unter besonderem Druck. So steht auch die Erbringung der öffentlichen Wasserversorgung vor internen und externen Herausforderungen.

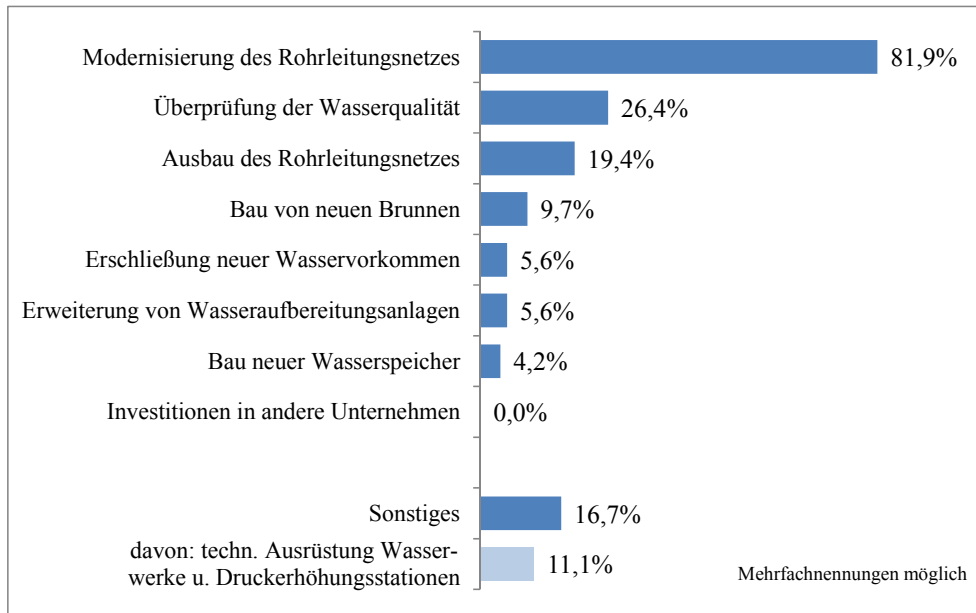
##### 7.1.4.1. Interne Herausforderungen

Interne Herausforderungen ergeben sich vor allem aus Anforderungen an Betrieb und Unterhalt der Infrastrukturen, der technologischen Entwicklung und bestimmter rechtlicher Vorgaben in Form von Normen oder Richtlinien bezüglich der Qualitätsstandards des Trinkwassers.

Befragt nach internen Herausforderungen allgemein zeigt sich für die antwortenden Gemeinden das in Abbildung 56 dargestellte Bild. Demnach sehen die Wasserversorger vor allem in der Modernisierung des Rohrleitungsnetzes die größte Herausforderung (81,9 %). Wird der Ausbau des Rohrleitungsnetzes hinzugezogen (19,4 %), wären neben der Modernisierung und dem Ausbau des Rohrleitungsnetzes nur noch die Überprüfung und damit Gewährleistung der Wasserqualität (26,4 %) eine wesentliche interne Herausforderung. Als weitere Herausforderungen wurden der Bau neuer Brunnen (9,7 %), die Erschließung neuer Wasservorkommen (5,6 %) und der Bau neuer Wasserspeicher (4,2 %) benannt. Nicht explizit als interne Herausforderung vorgegeben, aber der wesentliche Anteil bei den sonstigen Herausforderungen ist die technische Ausrüstung von Wasserwerken und Druckerhöhungsstationen (11,1 %). Die weiteren sonstigen

Nennungen gehen ebenfalls in die Richtung Anpassung der Infrastrukturen, insbesondere an den demographischen Wandel.

Abbildung 56: *Interne Herausforderungen für die Erbringung der Wasserversorgung in den befragten Gemeinden*

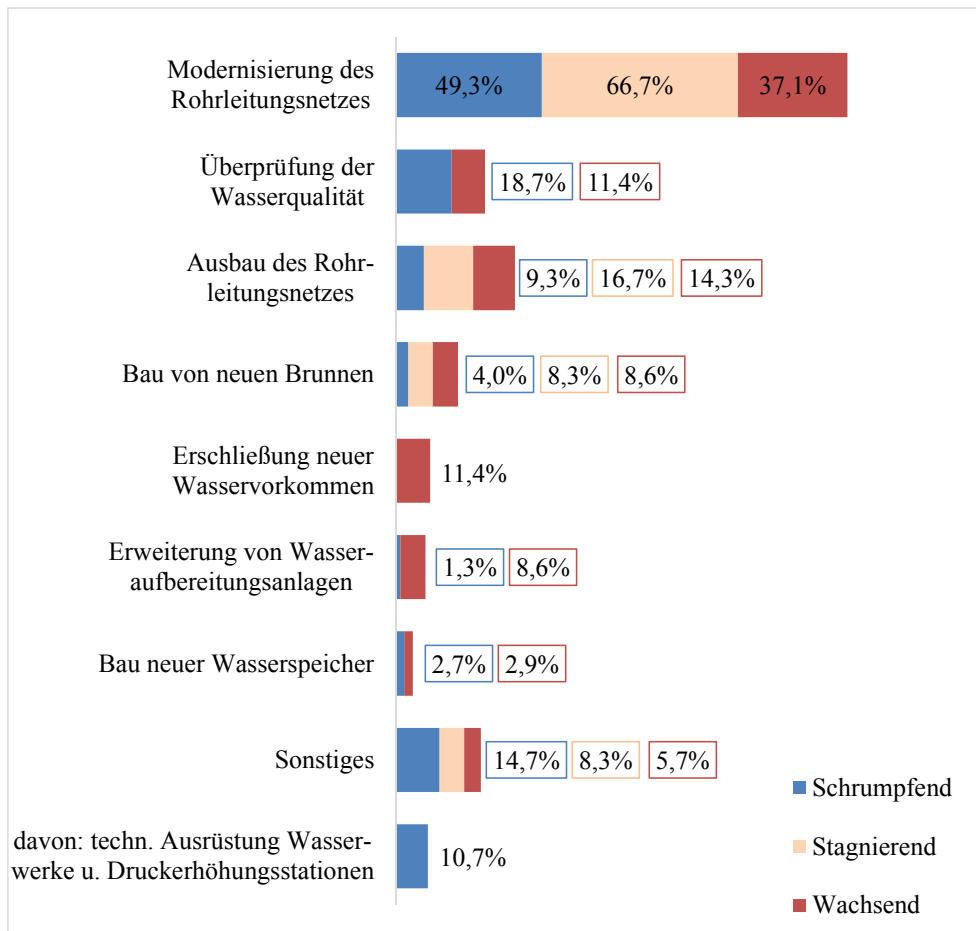


Eigene Darstellung.

Bezogen auf die demographische Entwicklung zeigt sich, dass je nach Entwicklungstrend spezifische interne Herausforderungen gesehen werden können (Abbildung 57). Demnach werden die Erschließung neuer Wasservorkommen und die Erweiterung von Wasseraufbereitungsanlagen vor allem von Gemeinden mit einer wachsenden Bevölkerung als interne Herausforderung wahrgenommen. Damit ist dies auf eine steigende Verbraucherzahl und damit einen Mehrbedarf an Wasser und einer steigenden aufzubereitenden Wassermenge zurückzuführen. Die technische Ausrüstung in Wasserwerken und Druckerhöhungsstationen sehen hingegen nur schrumpfende Gemeinden als interne Herausforderung, damit spiegelt dies die Kostenproblematik in schrumpfenden Gemeinden wider. Ebenso wird die Überprüfung der Wasserqualität anscheinend von der demographischen Entwicklung beeinflusst, hier sehen sowohl wachsende als auch schrumpfende Gemeinden eine interne Herausforderung. Erstgenannte sehen dies vermutlich infolge einer steigenden Verbrauchsmenge und damit eines erhöhten Prüfbedarfs, zweitgenannte vermutlich infolge sinkender Verbrauchszahlen und damit einer verringerten Durchflussrate, welche insbesondere häufigere Überprüfungen auf Verkeimungen erforderlich macht. Ausbau und Modernisierung des Rohrleitungsnetzes sehen alle Gemeinden unabhängig der demographischen Entwicklung als wichtigste Herausforderung, auch bezogen auf den Bau neuer Brunnen scheint es keinen unmittelbaren Zusammenhang mit der Bevölkerungsentwicklung zu geben.



Abbildung 57: Interne Herausforderungen für die Erbringung der Wasserversorgung nach dem Trend der Bevölkerungsentwicklung

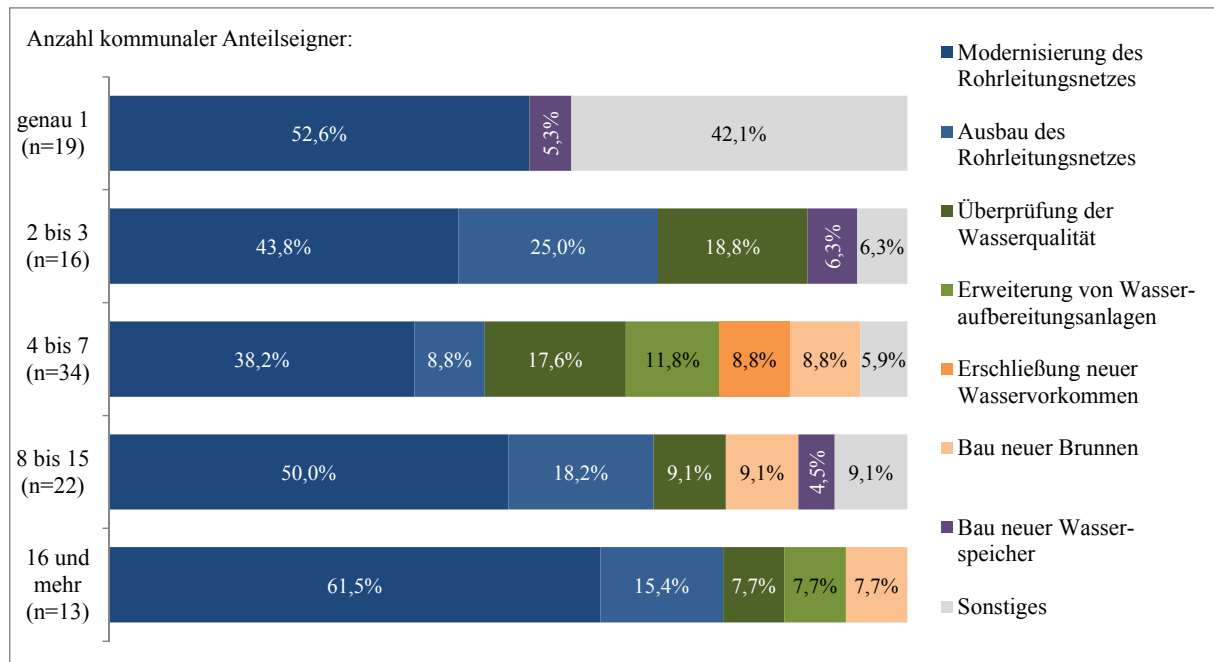


Eigene Darstellung.

Bezogen auf die Anzahl kommunaler Anteilseigner bzw. Mitgliedsgemeinden im Versorgungsgebiet kann nur abgeleitet werden, dass mit zunehmender Anteilseigneranzahl bzw. Anzahl der Mitgliedsgemeinden tendenziell eine steigende Anzahl interner Herausforderungen gesehen werden (vgl. Abbildung 58). Mit Blick auf die Art der internen Herausforderungen lassen sich hier jedoch keine spezifischen Aussagen treffen, die wichtigsten Herausforderungen sind auch hier unabhängig von benannter Anzahl die Modernisierung bzw. der Ausbau des Rohrleitungssystems sowie die Überprüfung der Wasserqualität und die Erweiterung von Wasseraufbereitungsanlagen.

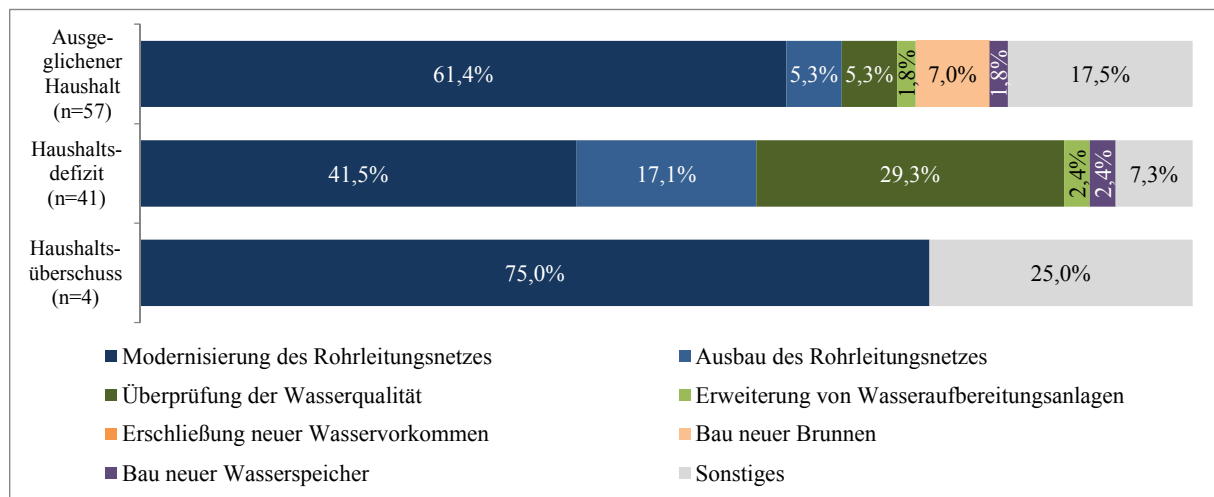
Auch die Haushaltslage steht in keinem Zusammenhang mit den internen Herausforderungen, aus Abbildung 59 lässt sich kein spezifisches Muster ableiten. Da die Wasserversorgung als öffentliche Aufgabe erbracht werden muss und aus diesem Grund auch kostendeckend zu erbringen ist, war hier auch kein Zusammenhang zu erwarten.

Abbildung 58: Interne Herausforderungen für die Erbringung der Wasserversorgung in Abhängigkeit von der Anzahl kommunaler Anteilseigner



Eigene Darstellung.

Abbildung 59: Interne Herausforderungen für die Erbringung der Wasserversorgung in Abhängigkeit von der kommunalen Haushaltslage



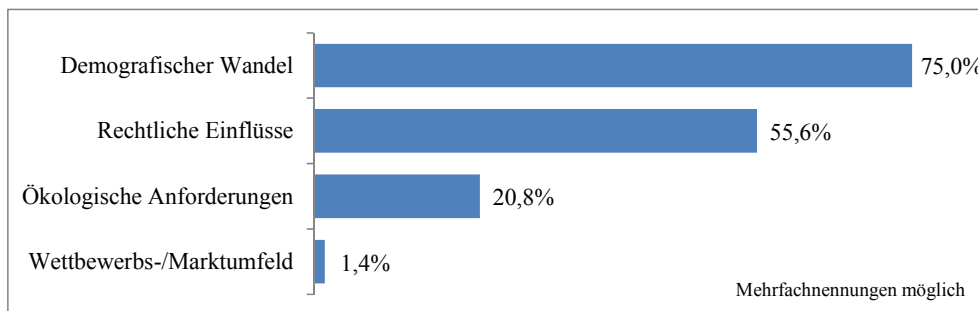
Eigene Darstellung.

#### 7.1.4.2. Externe Herausforderungen

Externe Herausforderungen für die öffentliche Wasserversorgung (vgl. Abbildung 60) sehen die Gemeinden vor allem im demographischen Wandel (75,0 %) sowie in den rechtlichen Rahmenbedingungen (55,6 %). Damit stimmt deren Einschätzung mit den benannten Herausforderungen in der Daseinsvorsorge allgemein sowie auch in der Wasserversorgung (vgl. Abschnitt

3.2) überein. Hingegen wird das Marktumfeld bzw. das wettbewerbliche Umfeld nicht als Herausforderungen gesehen. Da jedoch die Mehrzahl der Gemeinden die Wasserversorgung durch Zweckverbände und folglich Anstalten des öffentlichen Rechts erbringen lässt bzw. bei privatrechtlichen Unternehmen die Wasserversorgung über Konzessionen geregelt wird, kann bezogen auf diese Aufgabe auch nicht von echten wettbewerblichen Strukturen gesprochen werden und die geringe Nennung verwundert nicht. Zudem besteht in diesen Versorgungsgebieten ein Anschluss- und Benutzungszwang, sodass hier keine Wettbewerber zulässig sind. Damit sehen nur private Versorger dies im Rahmen auslaufender Konzessionsverträge und dem anschließenden wettbewerblichen Ausschreibungsverfahren als Herausforderung.

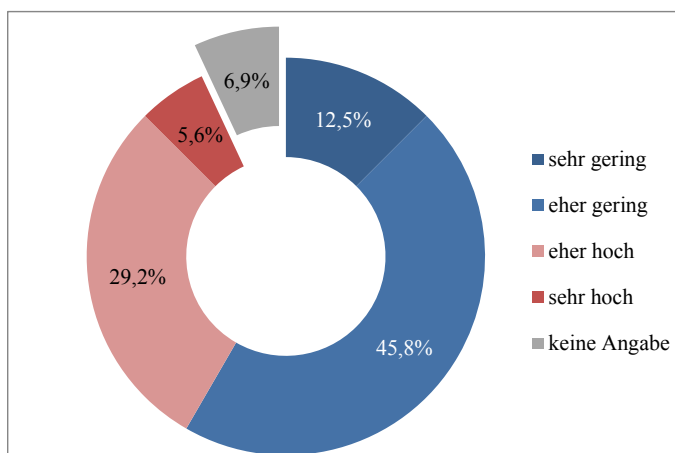
Abbildung 60: Externe Herausforderungen der befragten Gemeinden



Eigene Darstellung.

Wenngleich der demographische Wandel als wesentliche externe Herausforderung bezogen auf die öffentliche Wasserversorgung gesehen wird, so wird jedoch mehrheitlich keine unternehmensstrategische Neuausrichtung der Wasserversorgung, etwa eine Reorganisation der Wasserversorgung unter Beteiligung externer (privater) Dritter oder eine Erweiterung bestehender Kooperationen über die gegenwärtigen Ziele hinaus, gesehen (58,3 %; vgl. Abbildung 61). Nur etwas mehr als ein Drittel der antwortenden Gemeinden (34,8 %) sehen hier durchaus den Bedarf bzw. das Erfordernis einer strategischen unternehmerischen Neuausrichtung.

Abbildung 61: Erfordernis der unternehmensstrategischen Neuausrichtung der Wasserversorgung aufgrund des demographischen Wandels



Eigene Darstellung.

Es scheint zukünftig auch ein weiterer Bedarf an Kooperationen zu bestehen, wenngleich dies mit ca. 35 % etwas weniger der befragten Kommunen sehen. Jedoch können bei ca. 46 % der Gemeinden, die zukünftig keine interkommunale Kooperation planen, bereits ausreichende Kooperationen bestehen bzw. es werden keine außerhalb der Wasserversorgung geplant. Die Frage von Kooperationen wird im nachfolgenden Abschnitt 7.2 behandelt.

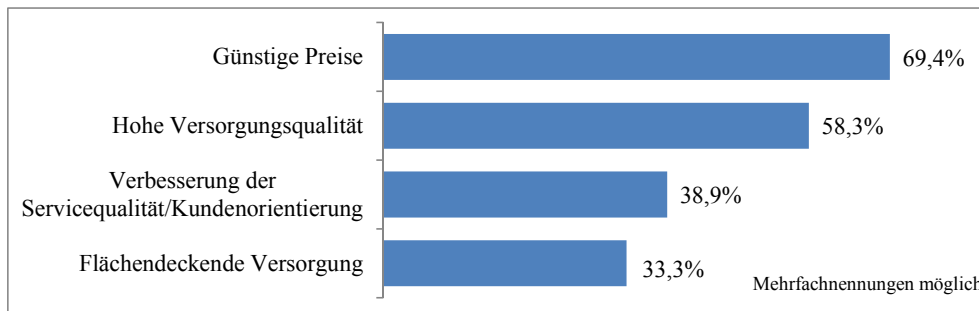
## **7.2. Teil II: Kommunale Kooperationen in der öffentlichen Wasserversorgung**

Wie in Abschnitt 4.4.3 bereits aufgeführt wurde, stellt der Zweckverband das kommunalrechtliche „Standardinstrument“ der interkommunalen Kooperation dar, sofern eine Gemeinde eine bestimmte kommunale Aufgabe nicht selbst erfüllen kann oder will. Insbesondere für kommunale Versorgungsaufgaben werden Zweckverbände genutzt, vor allem für die Wasserversorgung, die Abwasserentsorgung oder den Gewässerschutz. Jedoch sind auch andere Formen der interkommunalen Kooperation möglich, wie auch die Auswertung der Befragung in Abschnitt 7.1.2 zeigte. Es kann die Hypothese aufgestellt werden, dass je nach Zielstellung der Kooperation in der Wasserversorgung spezifische Formen der interkommunalen Kooperation genutzt werden. Daher wurden die Kommunen zu Erfordernissen und Zielen, zu Art und Umfang und zukünftigen Schwerpunkten von Kooperationen befragt. In den nachfolgenden Abschnitten werden die Ergebnisse hierzu dargestellt und analysiert.

### **7.2.1. Erfordernis und Ziele der kommunalen Kooperationen in der Wasserversorgung**

In der Gewährleistung der Daseinsvorsorge und der Stärkung der entsprechenden Versorgungsstrukturen sahen die befragten Kommunen die wesentliche externe Herausforderung, was auch durch den (weiteren) Ausbau der interkommunalen Zusammenarbeit erreicht werden soll (vgl. Ausführungen in Abschnitt 7.1.4.2). Dabei sollen bezogen auf diese Zielstellung durch Kooperationen weiterhin insbesondere günstige Preise (69,4 %) und eine hohe Versorgungsqualität (58,3 %) gewährleistet werden (vgl. Abbildung 62). Beides sind Ziele, die sich aus der Theorie der öffentlichen Güter bzw. der Leistungserstellung durch den Staat ableiten lassen (vgl. dazu Abschnitt 3.1) und folglich besonders hohe Priorität haben. Eine Verbesserung der Servicequalität bzw. Kundenorientierung (38,9 %) sowie die Gewährleistung einer flächendeckenden Versorgung (33,3 %) sind hingegen weniger Zielstellung bezogen auf die Zusammenarbeit im Rahmen der Gewährleistung der Daseinsvorsorge. Insbesondere der letzte Punkt, die flächendeckende Versorgung, muss infolge des Anschluss- und Benutzungszwangs auch ohne Kooperationen gewährleistet werden. Hier können durch Kooperationen vermutlich nur wenige Effekte bezogen auf die Erstellung entsprechender Infrastrukturen erzielt werden. Denn ein Ausbau von entsprechenden Infrastrukturen dürfte in der Regel nur in Gemeinden mit einer wachsenden Einwohnerzahl und einer steigenden Zahl von Wohngebäuden erfolgen, was tendenziell eher positiv auf die Kosten der Wasserversorgung wirkt (vgl. dazu Ausführungen zu Entgelten und Gebühren der Wasserversorgung in Abschnitt 5.3).

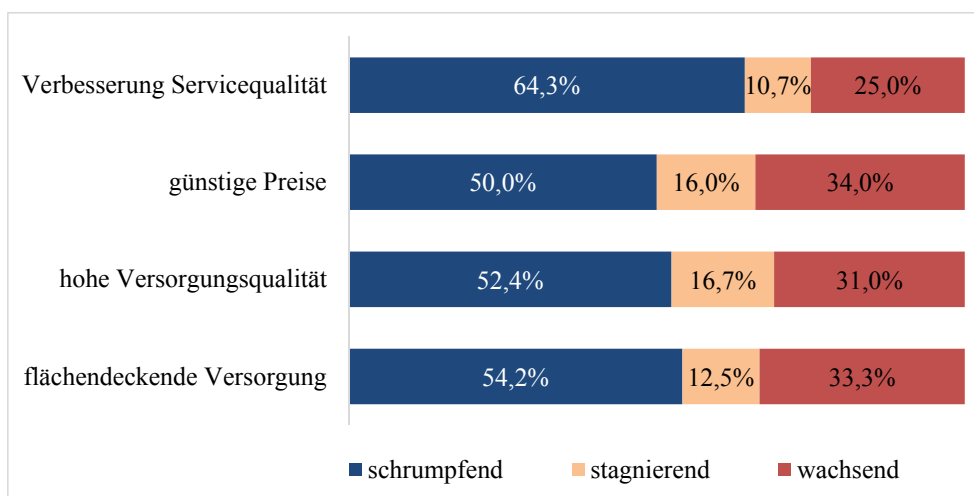
Abbildung 62: Ziele der interkommunalen Zusammenarbeit bezogen auf die Sicherung der Daseinsvorsorge



Eigene Darstellung.

Es zeigt sich, dass Ziele zur Sicherung der Daseinsvorsorge vor allem in schrumpfenden Gemeinden von hoher Relevanz sind (Abbildung 63). Wird die Verbesserung der Servicequalität (64,3 %) als weniger mit dem rechtlichen Daseinsvorsorgeauftrag verbundenes Ziel herausgelassen, so sind in jeweils mindestens der Hälfte der antwortenden Gemeinden aus dieser Gruppe die flächendeckende Versorgung (54,2 %), eine hohe Versorgungsqualität (52,4 %) sowie ebenfalls die Gewährleistung günstiger Preise (50,0 %) wichtige Ziele. Stagnierende Gemeinden messen diesem Zielkatalog relativ wenig Bedeutung bei (Nennungen zwischen 10,7 und 16,7 %). Von etwas höherer Relevanz sind diese Ziele wiederum bei wachsenden Gemeinden, dort sollen durch Kooperationen ebenfalls eine flächendeckende Versorgung (33,3 %), eine hohe Versorgungsqualität (31,0 %) sowie günstige Preise (34,0 %) gewährleistet werden. Dabei ist davon auszugehen, dass bezogen auf die schrumpfenden Gemeinden eher Sachzwänge im Rahmen der Gewährleistung für die hohe Bedeutung relevant sind, bei den wachsenden Gemeinden infolge der eher geringeren Bedeutung dieses Zielkatalogs hingegen eher wirtschaftliche Überlegungen.

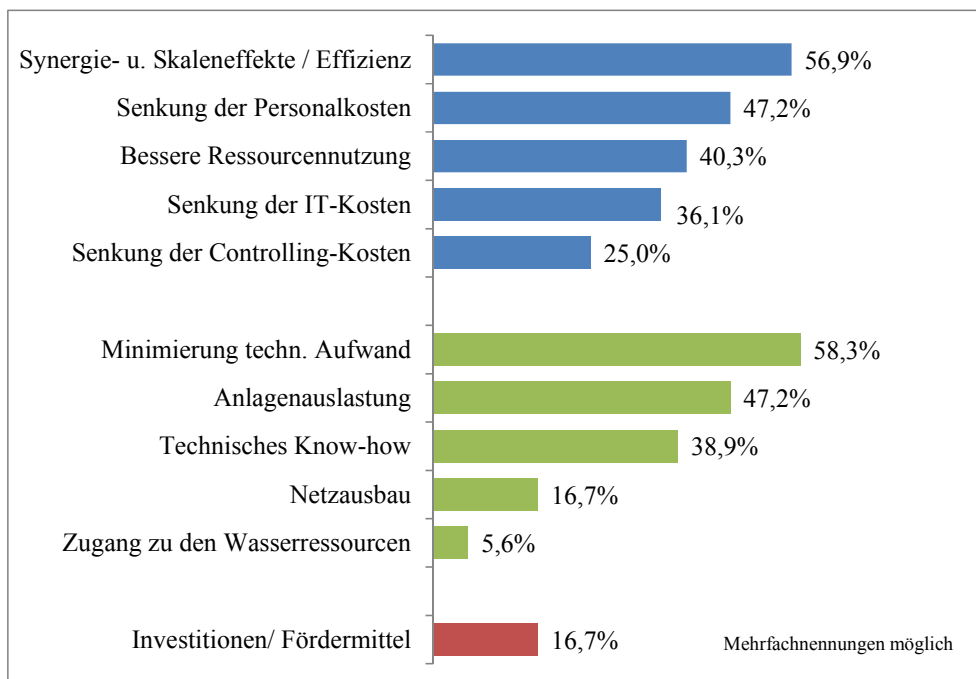
Abbildung 63: Ziele der interkommunalen Zusammenarbeit bezogen auf die Sicherung der Daseinsvorsorge nach Entwicklungstrend der Bevölkerung



Eigene Darstellung

Neben Zielstellungen bezogen auf die Sicherung der Daseinsvorsorge verfolgen Gemeinden mit interkommunalen Kooperationen noch weitere Ziele, die nicht zwingend mit dem öffentlichen Versorgungsauftrag zusammenhängen müssen. Unabhängig der Organisationsstruktur der Wasserversorgung sind dies vor allem wirtschaftliche und technisch-administrative Ziele. Die Angaben hierzu sind in Abbildung 64 dargestellt. Bezogen auf die wirtschaftlichen Zielstellungen von Kooperationen zeigt sich ein differenziertes Bild. Dabei können hier betriebswirtschaftliche Ziele (blaue Balken), technische und administrative Ziele (grüne Balken) und finanzielle Ziele (roter Balken) unterschieden werden. Das wichtigste betriebstechnische Ziel und zugleich wichtigstes Ziel insgesamt der kommunalen Zusammenarbeit wird in der Minimierung des technischen Aufwands allgemein für die Wasserversorgung gesehen (58,3 %). Das wichtigste wirtschaftliche Ziel kommunaler Kooperationen ist dabei die Erschließung von Synergie- und Skaleneffekten bzw. Effizienzpotenzialen (56,9 %), wobei dieses bezogen auf die eher technischen Ziele eng mit der Zielstellung der Anlagenauslastung verbunden scheint (47,2 %). Denn fast zwei Drittel der Gemeinden, die in der Auslastung der Anlagen eine Zielstellung der Kooperation sahen, gaben das zugleich auch mit der Erschließung von Synergie- und Skaleneffekten an. Das zweite, wesentliche Ziel der interkommunalen Zusammenarbeit wird in der Senkung der Personalkosten gesehen (ebenfalls 47,2 %). Weiterhin sind eine bessere Ressourcennutzung (40,3 %), die Senkung der IT-Kosten (36,1 %) bedeutende Ziele. Interkommunale Kooperation als Mittel zur Kapitalgewinnung (Investitionen bzw. Fördermittel) sind dagegen eher unbedeutend (16,7 %). Auch technische Ziele wie der Netzausbau oder der Zugang zu Wasserressourcen sind weniger Anlass für Kooperationen, hierfür dienen zudem bereits die Zweckverbände als kommunalrechtliche Form der Zusammenarbeit.

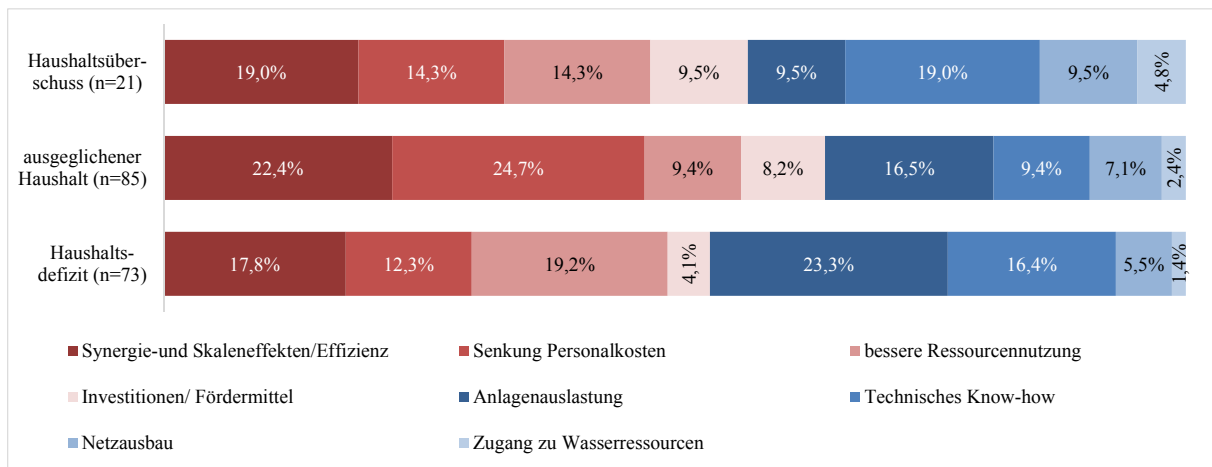
Abbildung 64: *Wirtschaftliche und technisch-administrative Ziele interkommunaler Zusammenarbeit*



Eigene Darstellung.

Als einen weiteren durch interkommunale Kooperation zu erzielenden Effekt werden Kostenersparnisse genannt (vgl. Abschnitt 4.2). Demnach kann vermutet werden, dass sowohl in Abhängigkeit von der kommunalen Haushaltslage, aber auch der demographischen Entwicklung spezifische Kooperationsziele benannt wurden. Insbesondere solche Ziele, die mit Kostensenkungspotenzialen verbunden sind. Daher zeigt Abbildung 65 die mit der Zusammenarbeit verfolgten wirtschaftlichen Ziele, farblich differenziert nach eher betriebswirtschaftlichen und finanziellen Zielen (Rottöne) und eher betriebswirtschaftlichen technischen Zielen (Blautöne). Würden betriebswirtschaftliche finanzielle Motive überwiegen, so wären dann in den entsprechend antwortenden Gemeinden eher Haushaltsdefizite zu vermuten. Jedoch zeigt die Abbildung ein anderes Bild. Bei Gemeinden mit Haushaltsdefiziten überwiegen zwar mit insgesamt 53,4 % auch diese Zielstellungen leicht, jedoch haben betriebswirtschaftliche technische Ziele der Kooperation dort auch relativ betrachtet die größte Bedeutung (zusammen 46,6 %). Bei Gemeinden mit einem ausgeglichenen Haushalt hingegen überwiegen eindeutig die eher betriebswirtschaftlichen finanziellen Kooperationsmotive (zusammen 64,7 %) und auch bei den Gemeinden mit einem Haushaltsüberschuss sind diese stärker ausgeprägt (zusammen 57,1 %). Da insbesondere schrumpfende Gemeinden über ein Haushaltsdefizit verfügten (vgl. Abbildung 41), scheint eher der Betrieb und Unterhalt der bestehenden Infrastrukturen problematisch und daher wird dort tendenziell eher in den betriebswirtschaftlichen technischen Zielstellungen ein Kooperationsbedarf gesehen.

Abbildung 65: *Wirtschaftliche Ziele interkommunaler Zusammenarbeit in Abhängigkeit von der kommunalen Haushaltslage*

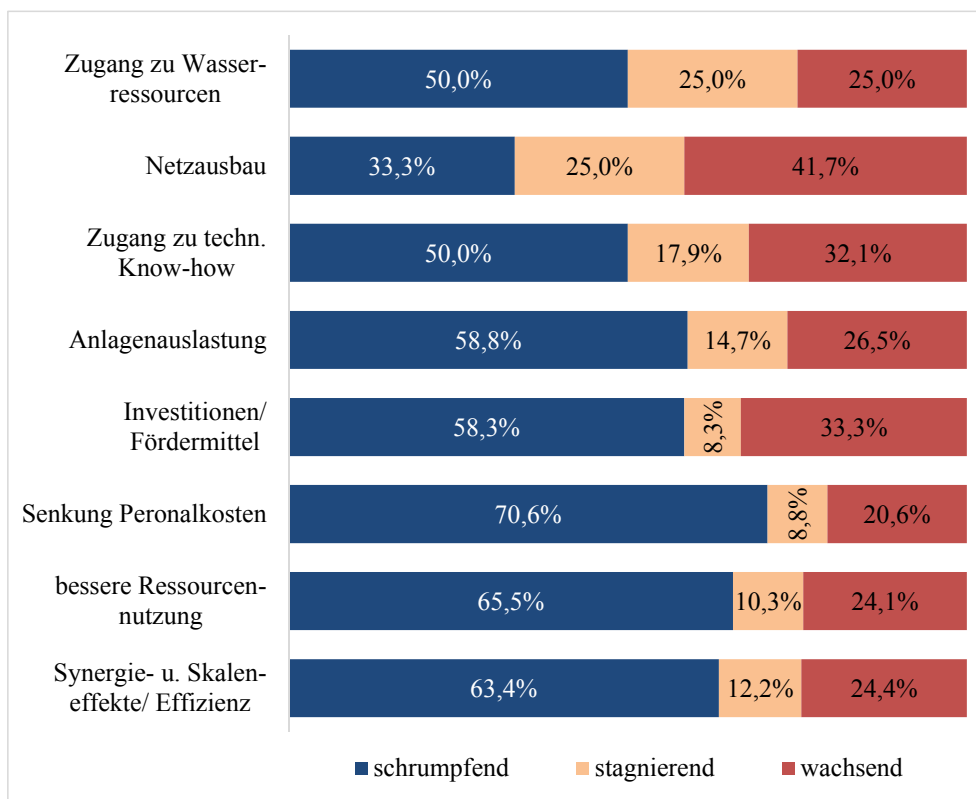


Eigene Darstellung, Mehrfachnennungen möglich.

Noch deutlicher als im Hinblick auf die kommunale Haushaltslage zeigt sich, dass die demographische Entwicklung in den antwortenden Gemeinden ein wichtiger Anlass zur Zusammenarbeit ist (Abbildung 66). Insbesondere mit Blick auf die betriebswirtschaftlichen und finanziellen Ziele von Kooperationen zeigt sich, dass diese ebenfalls für die antwortenden Gemeinden der Gruppe mit einer schrumpfenden Bevölkerung von maßgeblicher Bedeutung sind. Hier fielen die Nennungen noch höher aus als bei den der Daseinsvorsorge zugeordneten Kooperationszielen. So ist besonders die Senkung der Personalkosten ein wesentliches Kooperationsziel

schrumpfender Gemeinden (70,6 %), gefolgt von der Erwartung einer besseren Ressourcennutzung (65,5 %) und der Erschließung von Effizienzpotenzialen bzw. Synergie- oder Skaleneffekten (63,4 %). Ebenso kooperieren gut 60 % der antwortenden schrumpfenden Gemeinden zur Beschaffung von Investitions- bzw. Fördermitteln (58,3 %). Im betriebswirtschaftlichen technischen Zielkatalog von Kooperationen sind für die schrumpfenden Gemeinden zudem Kooperationen zur Anlagenauslastung (58,8 %) sowie zur Gewinnung technischer Expertise (50,0 %) relevant. Stagnierende Gemeinden sehen in diesem Kooperationsfeld nur wenige Kooperationsziele (Nennungen zwischen 8,3 und 25,0 %). Bei diesen stehen eher betriebswirtschaftliche und technische Kooperationsziele im Fokus (Netzausbau und Zugang zu Wasserreserven; je 25,0 % sowie Zugang zu technischem Wissen; 17,9 %) von Kooperationen. Interessant ist, dass das Kooperationsziel Netzausbau für die wachsenden Gemeinden das wichtigste Ziel in diesem Kooperationsfeld und für Kooperationen im Allgemeinen ist (41,7 %). Hier kann abgeleitet werden, dass eine positive demographische Entwicklung ebenso zu einem Anpassungsdruck des Versorgungsnetzes führt wie ein Bevölkerungsrückgang. Hierfür spricht ebenfalls, dass die Erschließung von Investitionen bzw. Fördermitteln für die antwortenden wachsenden Gemeinden der zweite, wesentliche Grund für wirtschaftliche Kooperationen, aber auch für Kooperationen allgemein, ist.

Abbildung 66: *Wirtschaftliche Ziele interkommunaler Zusammenarbeit in Abhängigkeit vom demographischen Entwicklungstrend*



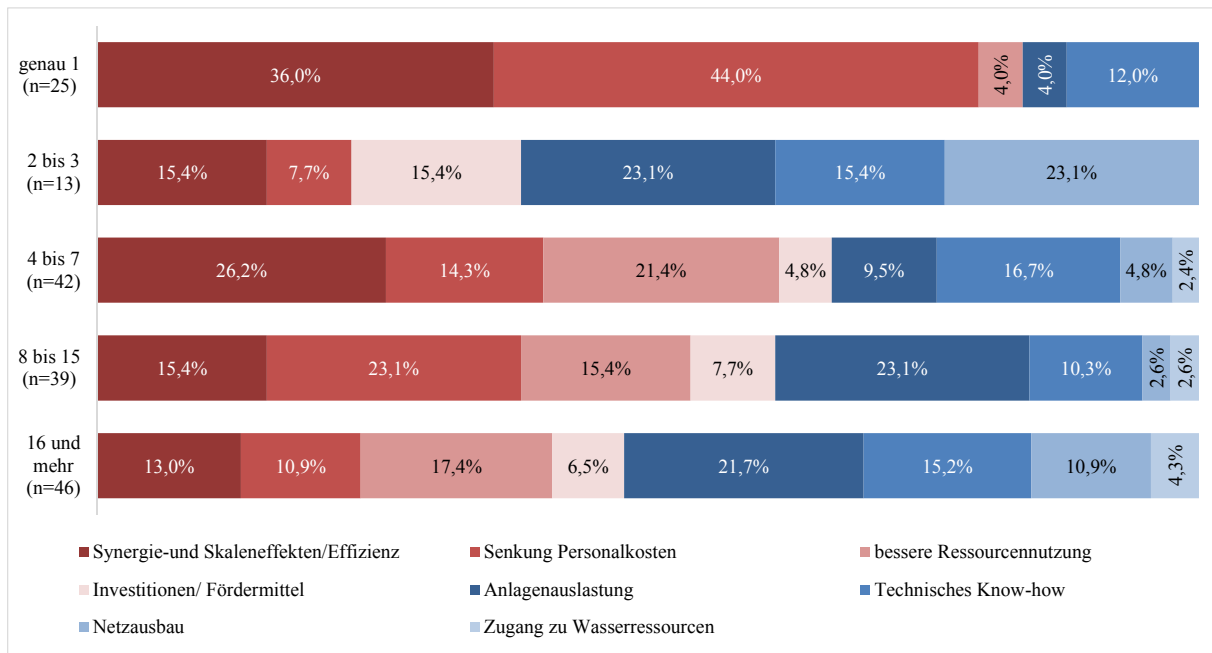
Eigene Darstellung.



Weiterhin kann vermutet werden, dass die Anzahl kommunaler Anteilseigner einen Einfluss auf mögliche Kooperationsziele hat. Hier muss jedoch differenziert werden, wie die Wasserversorgung erbracht wird. Ist ein Eigenbetrieb, eine Eigengesellschaft oder ein anderes, privatrechtlich organisiertes Unternehmen mit der Wasserversorgung betraut, kann vermutet werden, dass eher finanzielle Ziele Gegenstand von Kooperationen sind. Wird hingegen die Wasserversorgung durch einen Zweckverband erbracht, so deutet dies eher darauf hin, dass vorrangig auch betriebswirtschaftliche technische Ziele im Vordergrund stehen, da dies ja impliziert, dass die einzelne Gemeinde die Wasserversorgung als kommunale Selbstverwaltungsaufgabe insbesondere auch aus Perspektive der technischen Infrastruktur nicht eigenständig erbringen kann oder will. Die nachfolgenden Abbildungen zeigen daher die wirtschaftlichen Zielstellungen kommunaler Kooperationen nach Anzahl der kommunalen Anteilseigner (Abbildung 67) und Organisationsform des kommunalen Wasserversorgers (Abbildung 68).

Zunächst wird die Anzahl der kommunalen Anteilseigner näher betrachtet (Abbildung 67): Einen Sonderfall stellen hier die Unternehmen dar, welche nur genau einen kommunalen Eigentümer haben. Dies sind in der Regel kommunale Eigenbetriebe oder kommunale Eigengesellschaften in Eigentum einer Kommune. Im Fall der antwortenden Gemeinden sind bei diesen vor allem betriebswirtschaftliche, finanzielle Zielstellungen Gegenstand von Kooperationen (zusammen 84,0 %), besonders die Senkung der Personalkosten (44,0 %) und die Erzielung von Synergie- und Skaleneffekten bzw. die Effizienzsteigerung (36,0 %). Der Zugang zu technischem Wissen ist mit 12,0 % ebenfalls Gegenstand von Kooperationen, jedoch von geringer Bedeutung. Sofern am Wasserversorgungsunternehmen mehrere kommunale Anteilseigner beteiligt sind, scheinen bei nur wenigen Anteilseignern (zwei bis drei) bei Kooperationen zunächst eher betriebswirtschaftliche und technische Zielstellungen im Mittelpunkt zu stehen, insbesondere die Anlagenauslastung und der Netzausbau (je 23,1 %). In diesem Rahmen ist zudem ebenfalls der Zugang zu technischem Wissen ein Kooperationsgrund gewesen (15,4 %). Die eher betriebswirtschaftlichen finanziellen Zielstellungen von Kooperationen sind mit insgesamt 38,5 % zweitrangig, hier sind zudem eher allgemeine Ziele wie Steigerung der Effizienz/Generierung von Synergie- bzw. Skaleneffekten und eine bessere Ressourcennutzung (je 15,4 %) bedeutend. Kooperieren mehrere Kommunen in der Wasserversorgung im Rahmen eines gemeinsamen Versorgungsunternehmens (ab vier Anteilseignern), so sind zunächst betriebswirtschaftliche finanzielle Zielstellungen von großer Bedeutung (66,7 % der Unternehmen mit vier bis sieben kommunalen Anteilseignern). Mit steigender Anzahl von Anteilseignern rücken hingegen verstärkt betriebswirtschaftlich-technische Aspekte in den Blick der Kooperationen, bei Unternehmen mit 16 und mehr kommunalen Anteilseignern nennen über die Hälfte der antwortenden Gemeinden (52,1 %) entsprechende Zielstellungen.

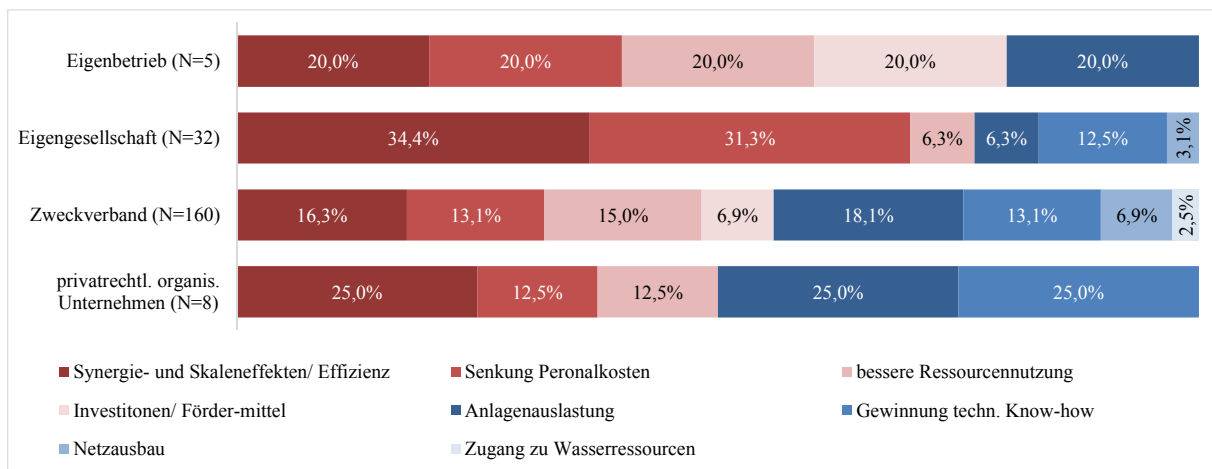
Abbildung 67: Wirtschaftliche Ziele interkommunaler Zusammenarbeit in Abhängigkeit von der Anzahl kommunaler Anteilseigner



Eigene Darstellung, Mehrfachnennungen möglich.

Differenziert nach der Organisationsform lassen sich ebenfalls spezifische Zielstellungen von kommunalen Kooperationen ableiten (Abbildung 68). Bei Wasserversorgungsunternehmen in öffentlich-rechtlichen Organisationsformen (kommunalen Eigenbetrieben und kommunalen Eigenengesellschaften) stehen vor allem betriebswirtschaftliche finanzielle Kooperationsziele im Mittelpunkt, wobei hier bezogen auf kommunale Eigenbetriebe viele finanzielle Aspekte eine Rolle spielen (je 20,0 % Nennung der einzelnen Ziele). Bei kommunalen Eigenengesellschaften sind hingegen besonders Synergieeffekte wichtig (34,4 % und die Senkung von Personalkosten (31,3 %). Die in Zweckverbänden als Sonderform der interkommunalen Zusammenarbeit organisierten Gemeinden kooperieren über diese sowohl bezogen auf finanzielle (zusammen 51,3 %) als auch auf technische Zielstellungen (zusammen 40,6 %). Die wesentlichen Ziele sind dabei die Anlagenauslastung (18,1 %), die Gewinnung von Synergieeffekten/ Effizienzsteigerung (16,3 %), eine bessere Ressourcenausnutzung (15,0 %), die Senkung von Personalkosten (13,1 %) und die Gewinnung technischer Expertise (13,1 %). Bezogen auf privatrechtlich organisierte Unternehmen scheint es keinen spezifischen Kooperationschwerpunkt zu geben, diese kooperieren damit je nach Situation sowohl aus finanziellen als auch aus technischen Gesichtspunkten.

Abbildung 68: *Wirtschaftliche Ziele interkommunaler Zusammenarbeit in Abhängigkeit von der Organisationsform des Wasserversorgers*

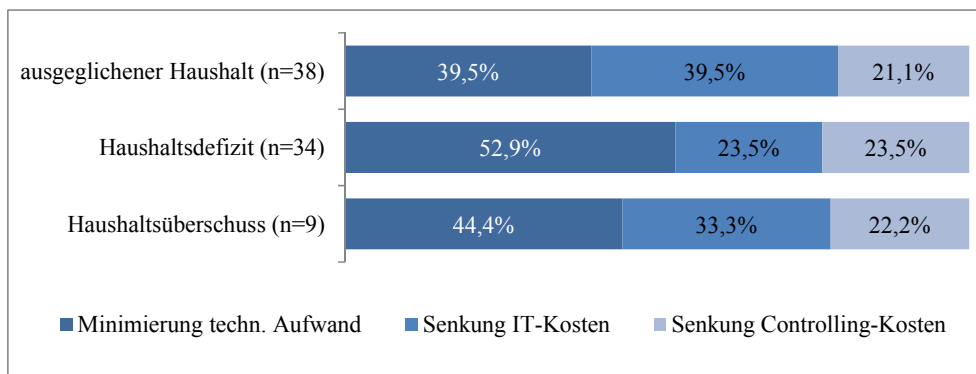


Eigene Darstellung. Ohne Kategorie „sonstige öffentlich-rechtliche Organisationsformen“ und „keine Angaben“.

Weiterhin verfolgen die Gemeinden mit Kooperationen administrative Ziele (Abbildung 69). Damit sind vor allem Zielstellungen bezogen auf die Verwaltungstätigkeit im Rahmen der öffentlichen Aufgabenerledigung (Durchführung, Controlling, technische Überwachung etc.) gemeint. Die Minimierung des technischen Aufwands der Wasserversorgung wurde als wichtigster Grund für Kooperationen benannt (vgl. Abbildung 64), weniger relevant sind die Senkung von IT- und Controlling-Kosten. Infolge der hohen gesetzlichen Qualitätsanforderungen an das Trinkwasser und dem damit verbundenen Kontroll- und Überwachungsaufwand insbesondere unter sich negativ ändernden Rahmenbedingungen (sinkende Bevölkerung und damit Verbraucher bei Gewährleistungsanspruch) verwundert die relativ hohe Bedeutung der Kooperationen zur Minimierung des technischen Aufwands nicht. Zudem lässt sich vermuten, dass die Relevanz dieser Ziele wiederum maßgeblich von der Haushaltslage und der demographischen Entwicklung beeinflusst wird. Daher soll nachfolgend dargestellt werden, ob hier eventuell ein Zusammenhang bestehen kann.

Abbildung 69 zeigt administrative Ziele von Kooperationen gespiegelt an der kommunalen Haushaltslage der antwortenden Kommunen. Dabei kann nur ein gewisser Einfluss unterstellt werden, da sich bezogen auf die Gemeinden mit einem ausgeglichenen Haushalt und einem Haushaltsüberschuss nur geringfügige Differenzen zwischen deren entsprechenden Zielstrukturen zeigen. Es kann jedoch festgehalten werden, dass die antwortenden Gemeinden mit einem Haushaltsdefizit besonders die Minimierung des mit der Wasserversorgung verbundenen technischen Aufwands hier als bedeutend betrachten (52,9 %), wengleich dies auch das wesentliche Ziel der anderen Gemeinden in diesem Zielkatalog darstellt (Haushaltsüberschuss 44,4 %, ausgeglichener Haushalt 39,5 %).

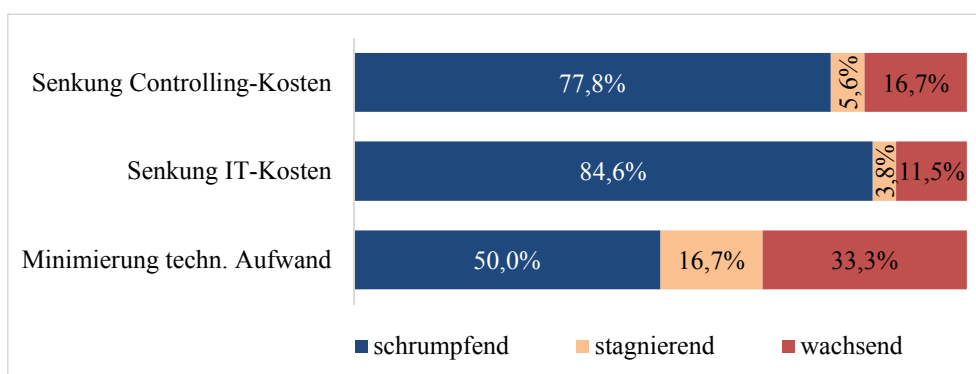
Abbildung 69: Administrative Ziele interkommunaler Zusammenarbeit in Abhängigkeit von der kommunalen Haushaltslage



Eigene Darstellung.

Wiederum deutliche Differenzen zeigen sich in Bezug auf die demographische Entwicklung (Abbildung 70). Wie auch bezogen auf die vorherigen Kooperationsziele zeigt sich auch in diesem Zielkatalog, dass dieser insbesondere für schrumpfende Gemeinden von größerer Relevanz ist (sehr hohe Nennungen der einzelnen Maßnahmen). Dabei sind insbesondere Kostensenkungsoptionen in der Administration für die antwortenden schrumpfenden Gemeinden besonders wichtig, weit über drei Viertel der entsprechenden Gemeinden haben diese Kooperationsziele benannt. Stagnierende Gemeinden sehen hier hingegen kaum Kooperationsanreize, nur die Reduzierung des technischen Aufwands der Wasserversorgung, respektive die physische Erbringung der Wasserversorgung, (16,7 %) scheint für Kooperationen dieser Gemeinden noch interessant. Gleiches gilt für wachsende Gemeinden, wenngleich dieses Ziel relativ betrachtet nicht weniger wichtig erscheint als Zielstellungen aus den anderen Zielkatalogen (Nennung 33,3 %).

Abbildung 70: Administrative Ziele interkommunaler Zusammenarbeit in Abhängigkeit vom Trend der Bevölkerungsentwicklung

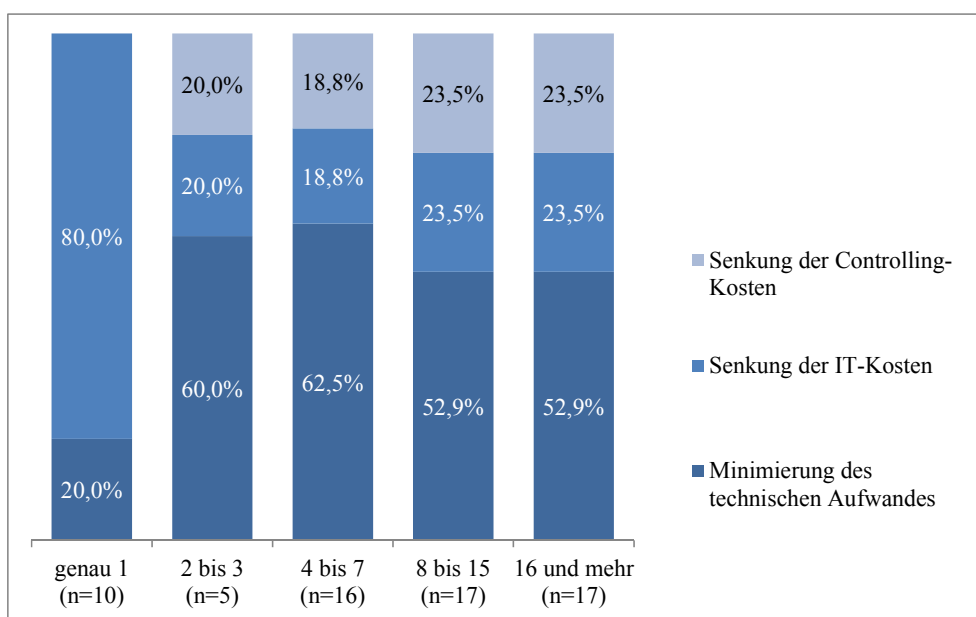


Eigene Darstellung.

Abschließend zur Analyse von administrativen Kooperationszielen der (kommunalen) Wasserversorgungsunternehmen wurde geprüft, ob diese Kooperationsziele in einer Abhängigkeit von der Anzahl der kommunalen Anteilseigner stehen (Abbildung 71). Wie bereits mehrfach verdeutlicht, stellen Unternehmen mit nur einem Anteilseigner einen Sonderfall dar, da es sich hier

meist um kommunale Eigenbetriebe handelt, welche in der Regel als Unternehmen einer einzelnen Gemeinde nur dort entsprechende Aufgaben wahrnehmen. Werden daher diese Antworten nicht berücksichtigt, zeigt sich, dass sich hier keine signifikanten Unterschiede in Abhängigkeit von der Anzahl kommunaler Anteilseigner ableiten lassen, da jeweils etwa in gleichem Umfang die entsprechenden Ziele benannt wurden. Damit ist dies besonders für das Ziel der „Minimierung des technischen Aufwands“ (einer mit dem Gesetz konformen Wasserversorgung vor allem entsprechend der Vorgaben der Trinkwasserverordnung) nachvollziehbar, da insbesondere eine solche Wasserversorgung, hier Qualitätskontrolle bzw. Gewährleistung der gesetzlich vorgeschriebenen Wassergüte, auch in Abhängigkeit der verschiedenen Rahmenbedingungen, unabhängig anderer Parameter zu erbringen ist.

Abbildung 71: Administrative Ziele interkommunaler Zusammenarbeit in Abhängigkeit von der Anzahl kommunaler Anteilseigner



Eigene Darstellung.

## 7.2.2. Art und Umfang INTERKOMMUNALER ZUSAMMENARBEIT in der öffentlichen Wasserversorgung

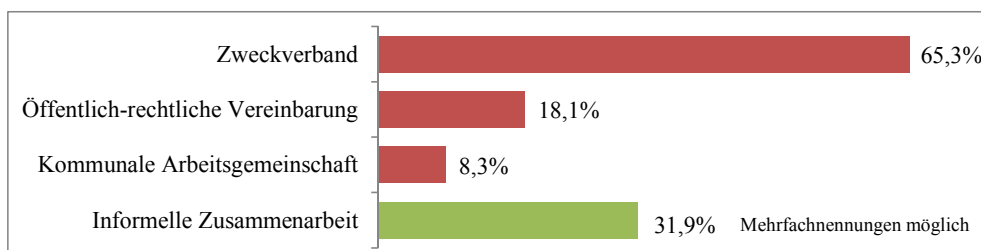
### 7.2.2.1. Grundformen der interkommunalen Zusammenarbeit

Im Unterschied zur Zusammenarbeit der Gemeinden im Rahmen ihrer kommunalen Unternehmen beziehen sich die in der vorliegenden Arbeit als INTERKOMMUNALE ZUSAMMENARBEIT (IKZ) bezeichneten Kooperationen auf kommunalrechtlich gefasste Kooperationsoptionen im Rahmen der kommunalen Aufgabenerfüllung. Insgesamt sieht die große Mehrheit der befragten Gemeinden in der IKZ grundsätzlich ein geeignetes Mittel zur Bewältigung kommunaler Aufgaben und Herausforderungen (72,2 %), nur etwa ein Fünftel der Gemeinden (20,8 %) sehen das nicht so. Etwa drei Viertel letztgenannter Gemeinden (73,3 %) verfügen selbst über Kooperationserfahrungen.

Die Formen der interkommunalen Zusammenarbeit können ebenfalls in formelle, d. h. rechtlich verbindliche und informelle, folglich rechtlich unverbindliche Kooperationen unterschieden werden. Die befragten Gemeinden gaben bezüglich dieses Bindungsgrades der interkommunalen Zusammenarbeit an, vor allem formell zu kooperieren (73,6 %), informelle Kooperationen werden im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit von den antwortenden Gemeinden hingegen kaum genutzt (15,3 %). Die restlichen 11,1 % dieser Gemeinden haben hierzu keine Angaben gemacht.

Befragt nach den bestehenden Formen der interkommunalen Zusammenarbeit (Abbildung 72) werden von den Gemeinden mehrheitlich formelle Kooperationsarten genutzt (rote Balken in der Abbildung), wobei der Zweckverband die am häufigsten genutzte Form der IKZ ist (65,3 %). Die anderen, weniger verbindlichen formellen Kooperationsformen werden hingegen seltener genutzt, die öffentlich-rechtliche Vereinbarung wird nur für 18,1 % der Kooperationen genutzt, die Kommunale Arbeitsgemeinschaft für nur 8,3 % der Kooperationen. In gut einem Drittel der IKZ werden informelle Zusammenarbeiten genutzt (31,9 %). Andere formelle Formen der IKZ, bspw. das Gemeinsame Kommunalunternehmen nach § 1 Abs. 2 Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit Nordrhein-Westfalen (GkG NRW), sind gemäß dem Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit im Land Brandenburg (GKGBbg) nicht vorgesehen. Die mitunter im Rahmen der wirtschaftlichen Betätigung von Gemeinden genutzten kommunalen Eigengesellschaften können daher als informelle Form der IKZ betrachtet werden. Hierauf wird im nächsten Abschnitt genauer eingegangen.

Abbildung 72: Formen bestehender interkommunaler Kooperationen

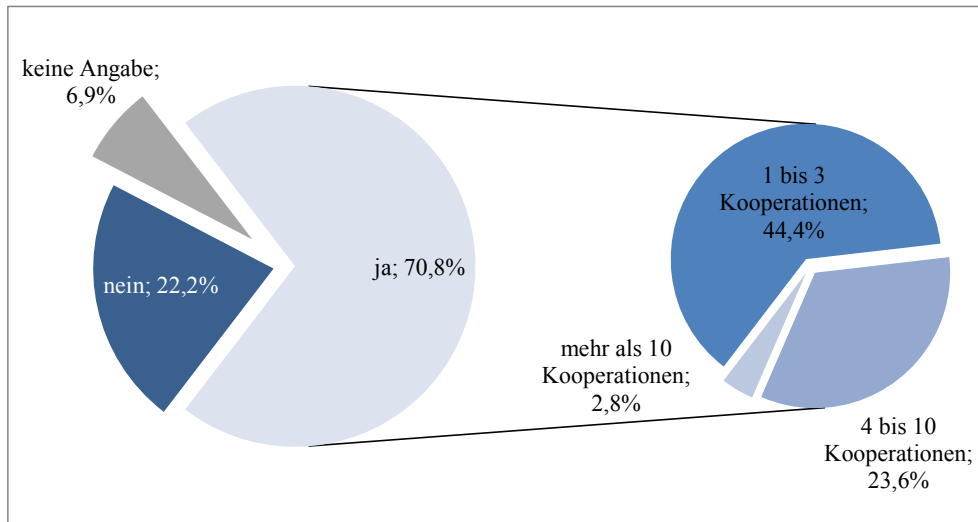


Eigene Darstellung.

Die Kooperationserfahrungen fallen unterschiedlich aus (Abbildung 73). Demnach verfügen gut 71 % der antwortenden Kommunen über Kooperationserfahrungen, wobei die Mehrheit dieser Kommunen (44,4 %) bisher an ein bis drei Kooperationen beteiligt ist oder war. Etwa ein Viertel der Gemeinden (23,6 %) sind oder waren an vier bis zehn Kooperationen beteiligt, nur 2,8 % verfügen über eine noch höhere Kooperationserfahrung. Nun kann vermutet werden, dass einwohnerstärkere Gemeinden über leistungsfähigere Strukturen bezogen auf die Aufgabenerfüllung verfügen und folglich tendenziell weniger Kooperationen durchführen als einwohnerschwächere Gemeinden. Jedoch zeigt Abbildung 74, dass sich ein entsprechender Trend für die befragten Gemeinden nur teilweise ableiten lässt. So nimmt die Anzahl von Kooperationen von der Größenklasse über 50.000 Einwohner bis zur Größenklasse über 5.000 bis 10.000 Einwohner zunächst zu, ab der Größenklasse 1.000 bis 5.000 Einwohner dann jedoch tendenziell wieder ab. Mitunter ist das darin begründet, dass auch für Kooperationen bestimmte zeitliche,

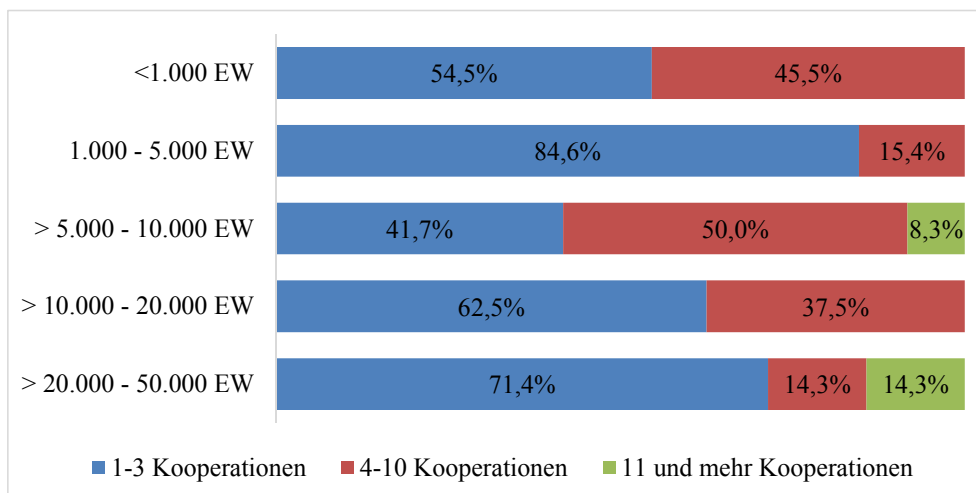
personelle und finanzielle Kapazitäten vorhanden sein müssen, um von Kooperationen profitieren zu können. Möglicherweise ist der damit für die kleineren Gemeinden verbundene Aufwand höher als der Nutzen von Kooperationen.

Abbildung 73: Nutzung (links) und Anzahl (rechts) von interkommunalen Kooperationen



Eigene Darstellung.

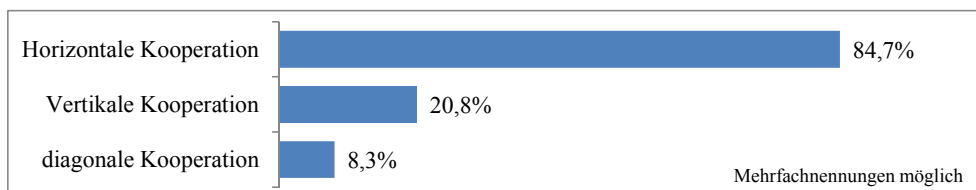
Abbildung 74: Anzahl von Kooperationen nach Gemeindegrößenklasse



Eigene Darstellung

Die Kooperationsrichtung der IKZ der befragten Gemeinden umfasst im Wesentlichen horizontale Kooperationen (84,7 %), demnach die Zusammenarbeit bezogen auf einen bestimmten Aspekt einer kommunalen Aufgabe, bspw. die Zusammenarbeit bei der Wassergewinnung oder beim Trinkwassernetz. Gut ein Fünftel (20,8 %) der antwortenden Gemeinden nutzen vertikale Kooperationen, d. h. die Zusammenarbeit in allen Bereichen der Wasserversorgung. Diagonale Kooperationen, die bereichsübergreifende Zusammenarbeit, etwa gemeinsames Rechnungswesen für verschiedene öffentliche Aufgaben, werden kaum genutzt (8,3 %).

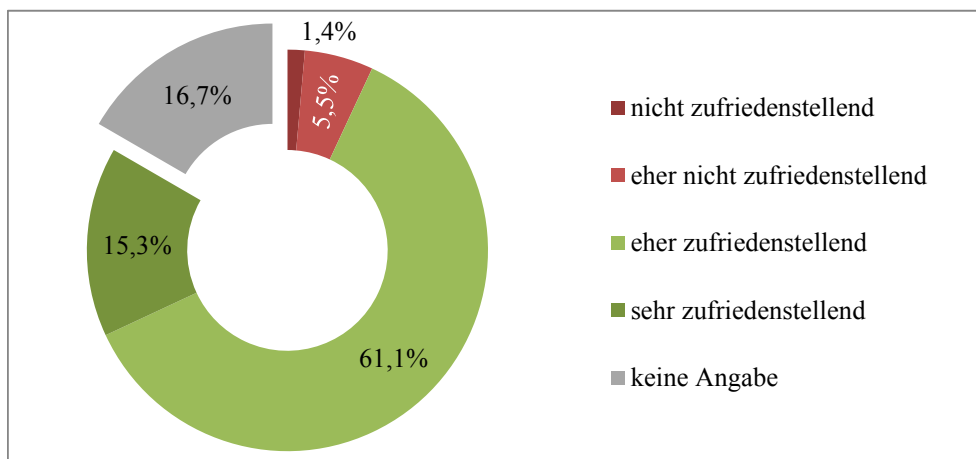
Abbildung 75: Kooperationsrichtung der interkommunalen Zusammenarbeit



Eigene Darstellung.

Die überwiegende Mehrheit der Gemeinden (76,4 %) ist mit der Aufgabenerfüllung im Rahmen der IKZ zufrieden (vgl. Abbildung 76), nur 6,9 % der antwortenden Gemeinden gaben an, nicht oder eher nicht zufrieden zu sein.

Abbildung 76: Allgemeine Einschätzung der Aufgabenerbringung im Rahmen der interkommunalen Kooperation



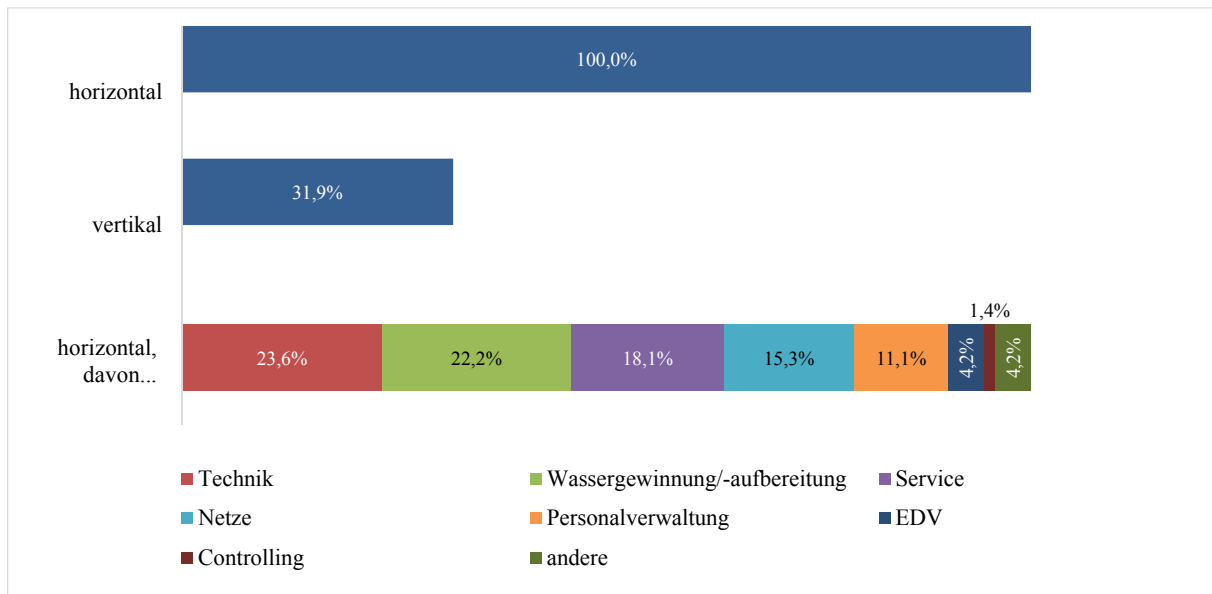
Eigene Darstellung.

#### 7.2.2.2. Informelle interkommunale Zusammenarbeit im Rahmen von Wasserversorgungsunternehmen

Wie bereits oben benannt, ist in Brandenburg das GEMEINSAME KOMMUNALUNTERNEHMEN nicht als formelle kommunale Kooperationsform vorgesehen. Arbeiten Gemeinden daher im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung mittels eines gemeinsamen Unternehmens zusammen, ist das als informelle Kooperation im Rahmen der wirtschaftlichen Betätigung der Gemeinde einzuordnen. Bezogen auf die interkommunale Kooperation in der Wasserversorgung zeigt Abbildung 77 die dort genutzten Kooperationsrichtungen sowie die Bereiche der Zusammenarbeit. Horizontale Kooperationen werden dabei von allen Gemeinden genutzt, wobei es hier bestimmte Unternehmensbereiche gibt, in denen vorrangig zusammengearbeitet wird. Dabei wird besonders häufig im Bereich Technik (23,6 %) und Wassergewinnung und Wasseraufbereitung kooperiert. Ebenfalls in den Bereichen Service (15,3 %), Netze (15,3 %) und Personalverwaltung (11,1 %) wird noch in nennenswertem Umfang zusammengearbeitet, eher unbedeutend für Kooperationen sind die Bereiche EDV und Controlling. Bereichsübergreifend, folglich vertikal, kooperieren in der Wasserversorgung hingegen nur gut ein Drittel (31,9 %) der befragten Gemeinden.



Abbildung 77: Unternehmensbereiche interkommunaler Zusammenarbeit der Wasserversorger

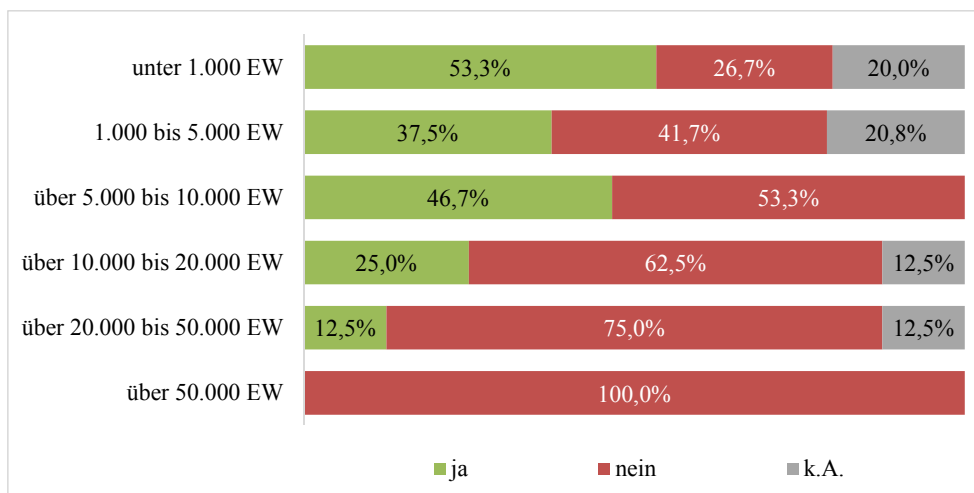


Eigene Darstellung.

### 7.2.3. Zukünftige interkommunale Kooperationen – mögliche Schwerpunkte und Zielstellungen sowie Hindernisse für eine Zusammenarbeit

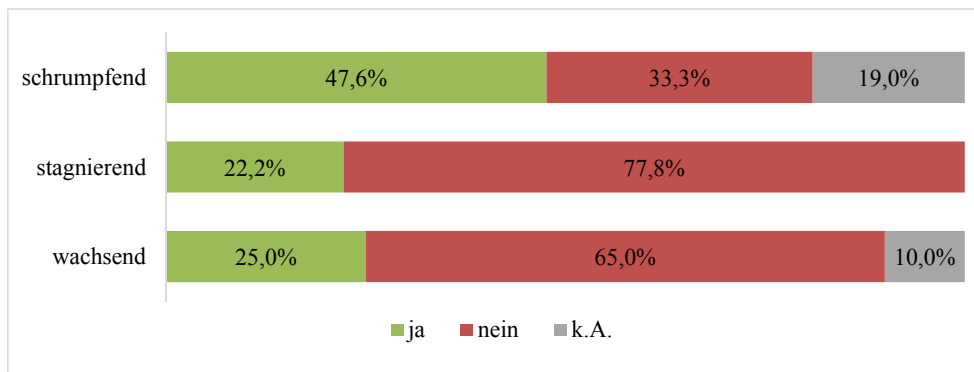
Von den befragten Gemeinden planen nur etwa 38 %, zukünftig eine IKZ, der größere Teil (47 %) plant das nicht. Die restlichen Gemeinden (15 %) sind sich diesbezüglich noch nicht sicher. Dabei wollen insbesondere kleinere und mittlere Gemeinden zukünftig weiterhin Formen der IKZ nutzen, die größeren hingegen weniger bzw. nicht (vgl. Abbildung 78). Dabei wollen verstärkt jene Gemeinden auch zukünftig mit anderen Kommunen zusammenarbeiten, welche Bevölkerungsverluste zu verbuchen haben (47,6 %, vgl. Abbildung 79). Demnach haben demographische Rahmenbedingungen einen Einfluss auf interkommunale Kooperationen, besonders eine geringe Einwohnerzahl sowie ein Rückgang der Bevölkerung scheinen hier ausschlaggebend zu sein.

Abbildung 78: Zukünftige IKZ nach Gemeindegrößenklasse



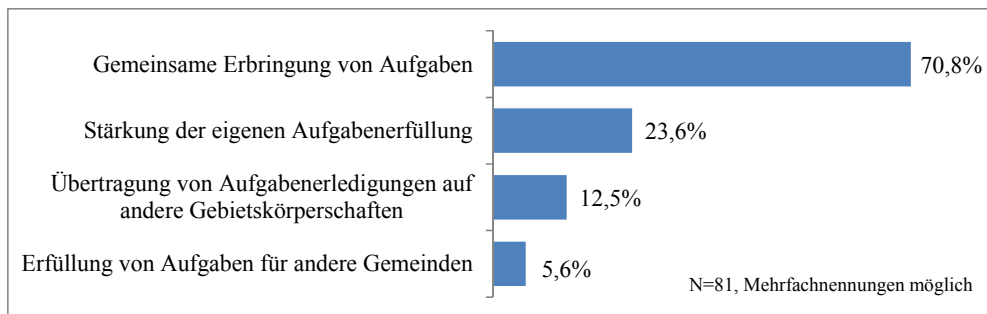
Eigene Darstellung.

Abbildung 79: Zukünftige IKZ nach dem Trend der Bevölkerungsentwicklung



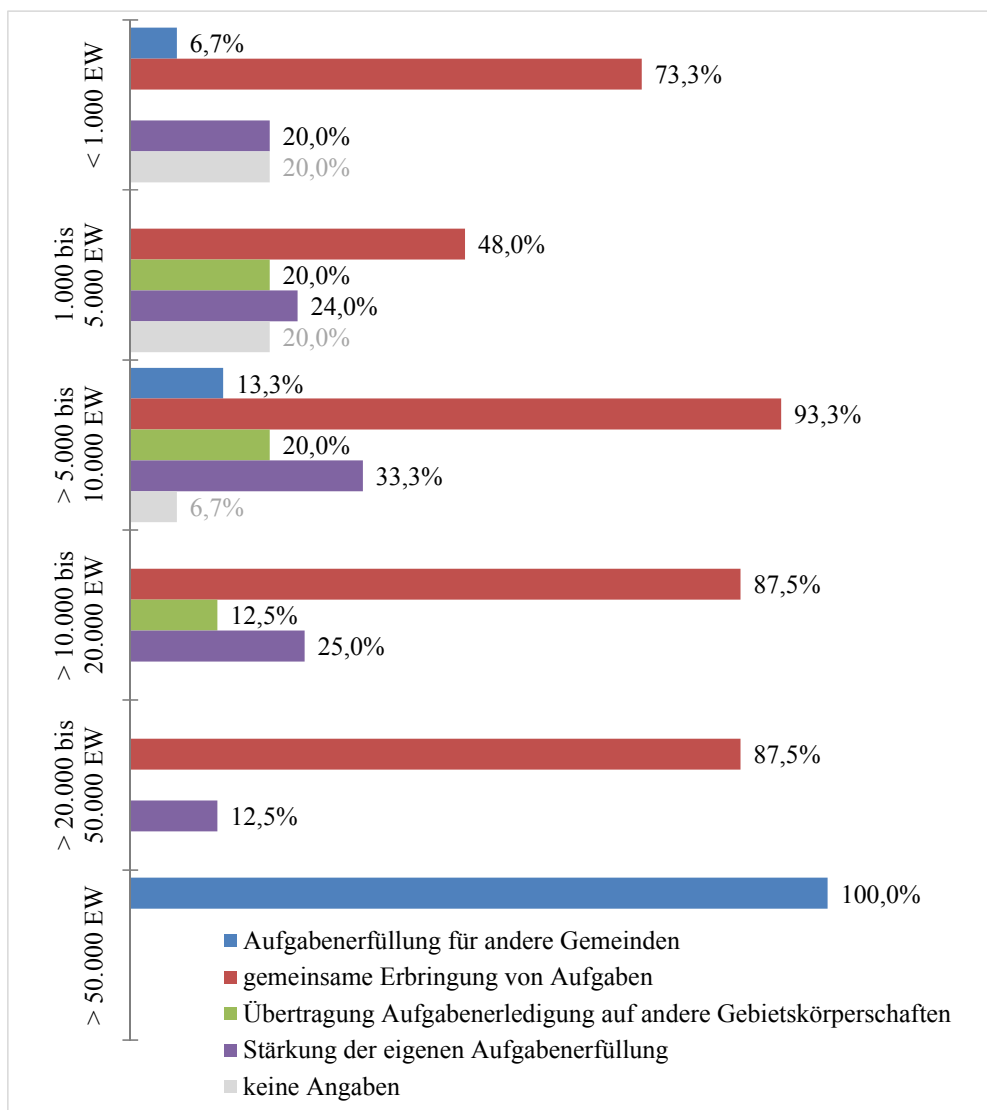
Auch zukünftig liegt der Schwerpunkt für IKZ in der gemeinsamen Aufgabenerfüllung (70,8 %, vgl. Abbildung 80). Damit soll insbesondere auch eine Stärkung der eigenen Aufgabenerfüllung erreicht werden (23,6 %), eine Aufgabenübertragung auf andere Gebietskörperschaften (12,5 %) oder die Erfüllung von Aufgaben für andere Gemeinden (5,6 %) sind hingegen für kaum eine Gemeinde Ziele im Rahmen der IKZ. Hier zeigt sich keine deutliche Abweichung dieser Zielstellungen in Abhängigkeit der Gemeindegröße (vgl. Abbildung 81). Die Angaben der Gemeinden über 50.000 Einwohnern stellen eine individuelle Aussage dar, da aus dieser Gruppe nur eine Gemeinde an der Befragung teilgenommen hat. Gleiches gilt bezogen auf den Trend der demographischen Entwicklung (vgl. Abbildung 82). Dies bedeutet, dass mehrheitlich die gleichen Zielstellungen einer zukünftigen Zusammenarbeit mehrheitlich gesehen werden, es hierfür mitunter aber unterschiedliche Motive gibt.

Abbildung 80: Schwerpunkte einer möglichen interkommunalen Kooperation



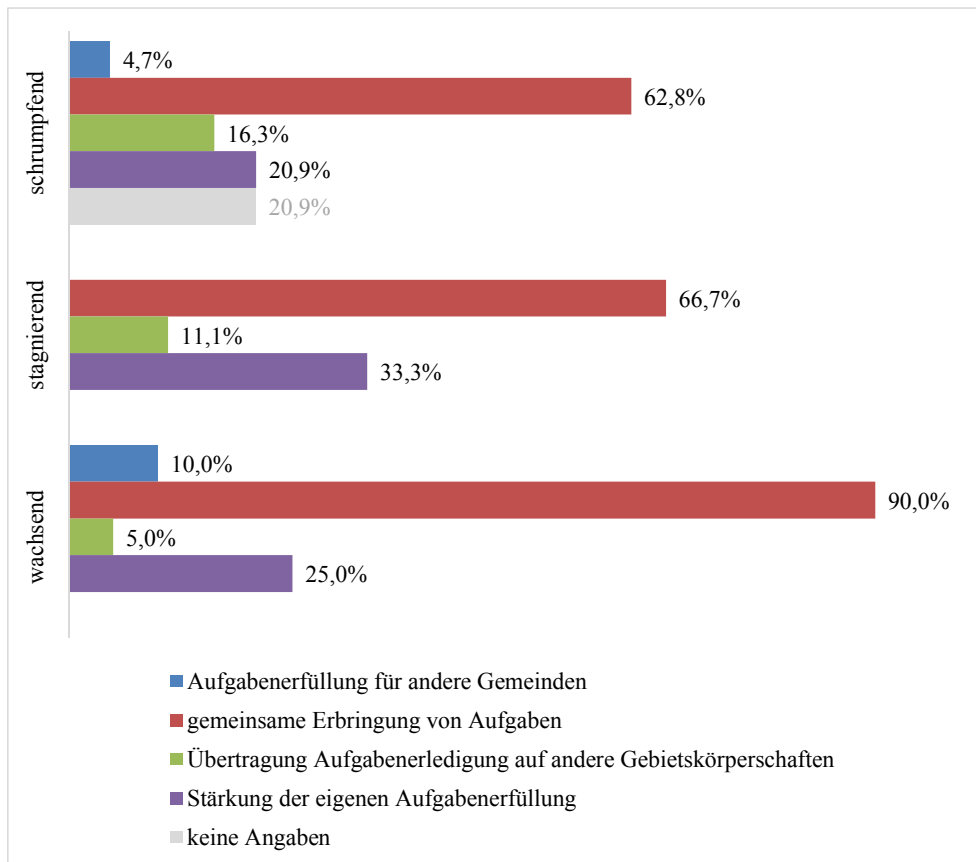
Eigene Darstellung.

Abbildung 81: Schwerpunkte einer möglichen interkommunalen Kooperation nach Gemeindegrößenklasse



Eigene Darstellung.

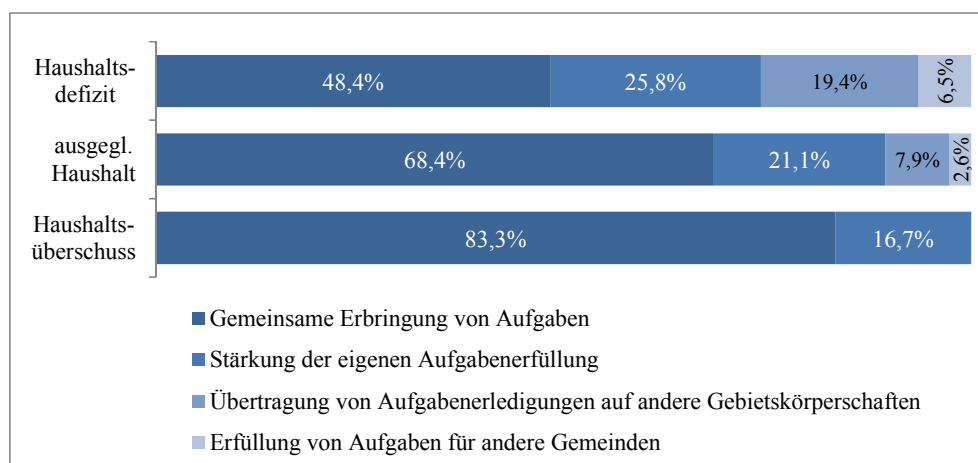
Abbildung 82: *Schwerpunkte einer möglichen interkommunalen Kooperation nach dem Trend der Bevölkerungsentwicklung*



Eigene Darstellung.

Weiterhin zeigt sich, dass je nach Haushaltslage verschiedene Ziele verfolgt werden sollen. In Abhängigkeit von der Haushaltslage steigt sowohl die Anzahl der Nennung von Kooperationszielen als auch deren Gewichtung (Abbildung 83). So soll in Gemeinden mit Haushaltsüberschüssen zukünftig mittels Kooperation vor allem eine gemeinsame Aufgabenerledigung (83,3 %) und somit auch eine Stärkung der Aufgabenerbringung (16,7 %) erfolgen. Gemeinden mit einem ausgeglichenen Haushalt sehen dies ähnlich (68,4 % und 21,1 %), hier sollen aber zudem bestimmte Aufgaben auf andere Gemeinden übertragen (7,9 %), aber auch für diese übernommen (2,6 %) werden. Gemeinden mit einem Haushaltsdefizit wollen dabei zukünftig deutlich mehr Ziele verfolgen. So ist zwar auch bei diesen die gemeinsame Aufgabenerfüllung das wichtigste Ziel (48,4 %) und auch die Stärkung der eigenen Aufgabenerfüllung wird damit verbunden (25,8 %). Jedoch setzen diese verstärkt auch darauf, durch Kooperationen die Erledigung bestimmter Aufgaben auf eine andere Gebietskörperschaft zu übertragen bzw. bestimmte Aufgaben auch für andere Gemeinden zu erfüllen (6,5 %).

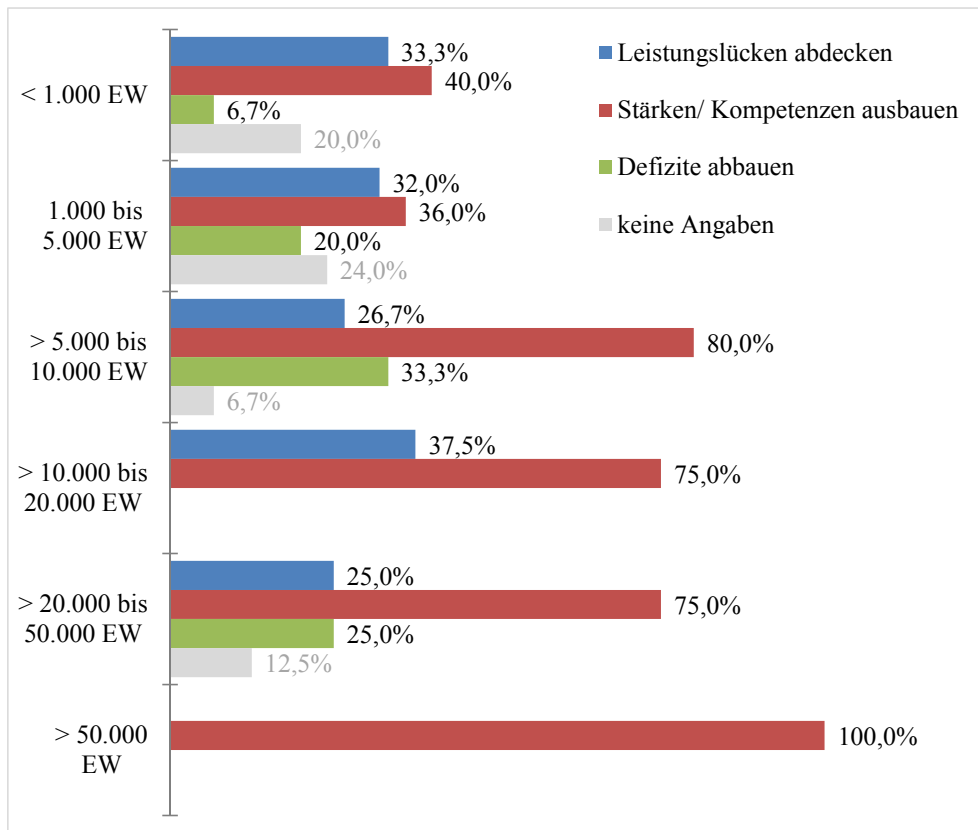
Abbildung 83: *Schwerpunkte einer möglichen interkommunalen Kooperation in Abhängigkeit von der kommunalen Haushaltslage*



Eigene Darstellung.

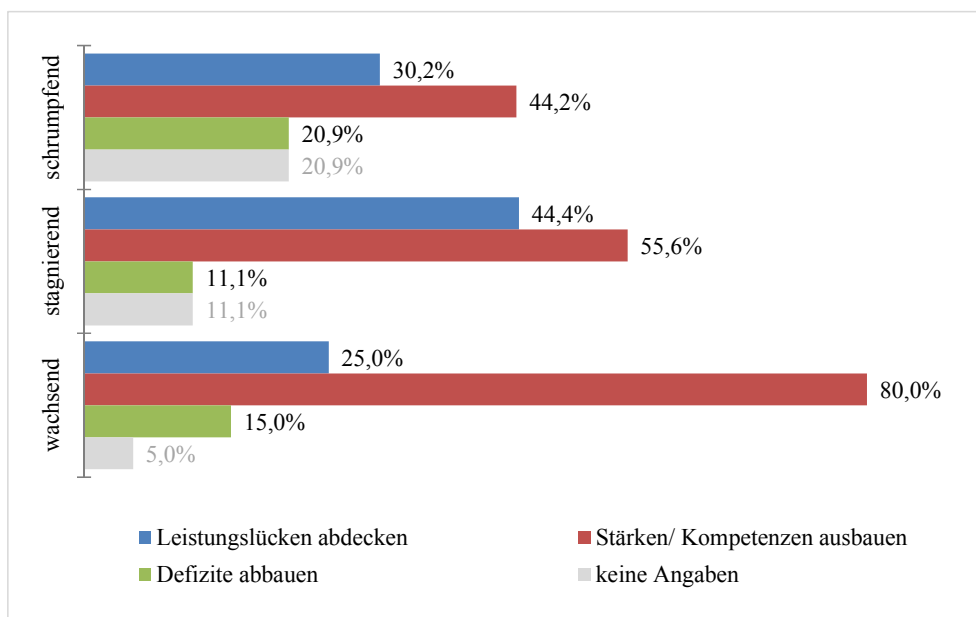
Durch die IKZ sollen vor allem vorhandene Stärken und Kompetenzen ausgebaut (54,2 %), eigene Leistungslücken abgedeckt (26,4 %) sowie vorhandene Defizite abgebaut (23,6 %) werden. Es zeigen sich auch hier wieder unterschiedliche Erwartungen in Abhängigkeit der demographischen Rahmenbedingungen. Kleinere Gemeinden unter 5.000 Einwohner sind vielfach unsicher bezogen auf Erwartungen an interkommunale Kooperationen, wie der vergleichsweise hohe Anteil fehlender Angaben hierzu zeigt (Gemeinden unter 1.000 Einwohner: 20,0 %, Gemeinden mit 1.000 bis 5.000 Einwohner 24,0 %; vgl. Abbildung 84). Bezogen auf die konkreten Erwartungen zeigt sich, dass mittlere und größere Gemeinden durch IKZ vor allem ihre Stärken und Kompetenzen ausbauen wollen (Nennungen der Gemeinden ab über 5.000 Einwohner 75,0 % und mehr), die kleineren Gemeinden hier zudem aber auch noch eigene Leistungslücken abdecken wollen (Gemeinden unter 1.000 Einwohner: 33,3 %, Gemeinden mit 1.000 bis 5.000 Einwohner 32,0 %). Der Abbau von Defiziten wird tendenziell auch eher von den kleineren Gemeinden als Erwartung an eine IKZ gesehen. Bezogen auf den demographischen Trend (vgl. Abbildung 85) zeigt sich, dass schrumpfende Gemeinden deutlich mehr Erwartungen an IKZ haben als stagnierende und wachsende Kommunen. Sie verbinden hiermit zwar auch überwiegend den Ausbau von eigenen Stärken bzw. Kompetenzen (44,2 %), aber auch vielfach noch die Abdeckung von Leistungsdefiziten (30,3 %) und den Abbau von Defiziten (20,9 %). Letzter genannte Zielstellung sehen stagnierende Gemeinden hingegen deutlich weniger (11,1 %), während wachsende Gemeinden v. a. in erstgenanntem Ziel zukünftig den Zweck einer Kooperation sehen (80,0 %).

Abbildung 84: Erwartungen an eine mögliche interkommunale Kooperation nach Gemeindegrößenklasse



Eigene Darstellung.

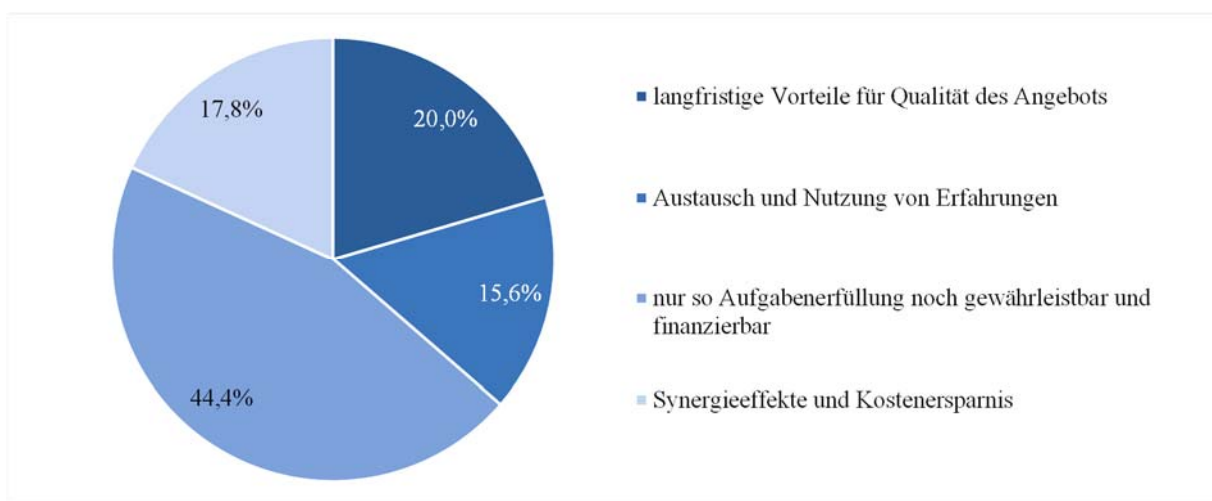
Abbildung 85: Erwartungen an eine mögliche interkommunale Kooperation nach dem Trend der Bevölkerungsentwicklung



Eigene Darstellung.

Sofern die befragten Kommunen bereits über Erfahrungen mit interkommunalen Kooperationen verfügen, würden von diesen gut 76 % auch zukünftig eine Zusammenarbeit in Erwägung ziehen, wobei 36,1 % wahrscheinlich und 40,3 % unbedingt kooperieren würden. Dabei wurden insbesondere die in Abbildung 86 aufgeführten Gründe benannt, wobei dort die als offene Antworten benannten Angaben zu übergeordneten Motiven zusammengefasst wurden. Den wichtigsten Grund sehen die antwortenden Gemeinden dabei darin, dass nur durch Kooperationen noch eine adäquate Aufgabenerfüllung möglich ist, d. h. diese nur noch so sowohl finanzierbar als auch zu gewährleisten ist (44,4 %). Weiterhin sehen 20 % der Gemeinden nur durch Kooperation auch langfristig ein qualitativ hochwertiges Angebot umsetzbar. Auch die Nutzung von Synergieeffekten und mögliche Kostenersparnisse (17,8 %) sowie der Austausch und die Nutzung von Erfahrungen sind wesentliche Motive für zukünftige Kooperationen (15,6 %).

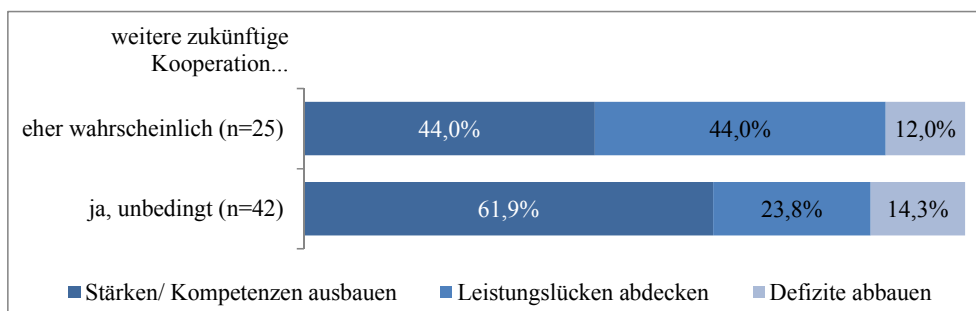
Abbildung 86: Gründe für eine zukünftige IKZ



Eigene Darstellung.

Insgesamt zeigt sich, dass besonders dann weiter kooperiert werden soll, wenn dadurch Stärken bzw. Kompetenzen ausgebaut werden können, die große Mehrheit der antwortenden Gemeinden gab an, dann unbedingt weiter kooperieren zu wollen (61,9 %) bzw. dass dann eine Zusammenarbeit eher wahrscheinlich ist (44,0 %; vgl. Abbildung 87).

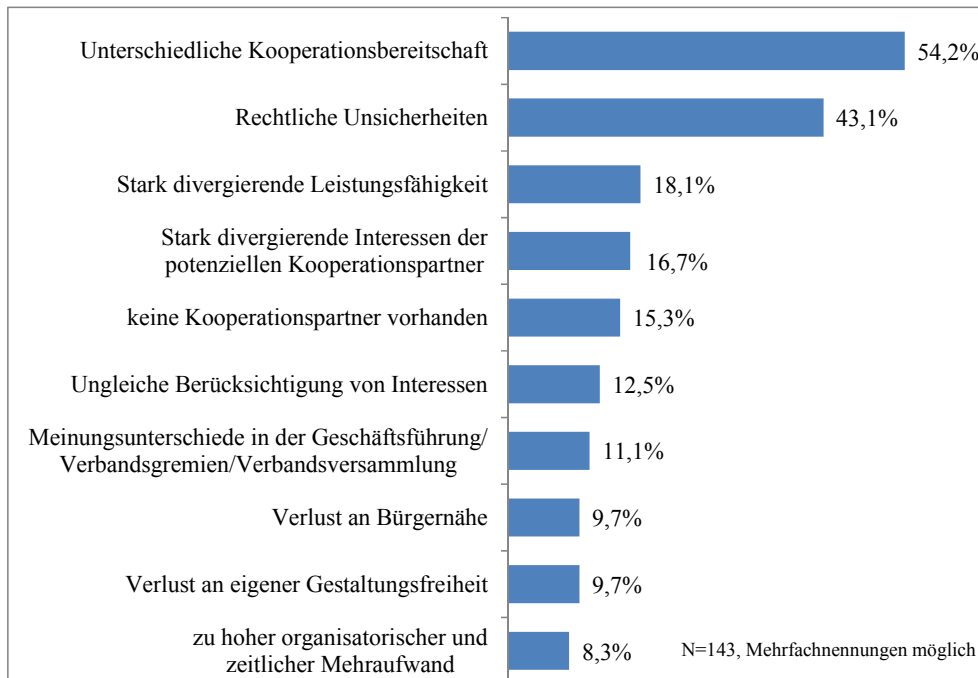
Abbildung 87: Entscheidung für eine weitere zukünftige Zusammenarbeit in Abhängigkeit von möglichen Zielen interkommunaler Kooperationen



Eigene Darstellung.

Abschließend wird auf Gründe gegen eine IKZ eingegangen. Gegen interkommunale Kooperationen sprechen aus Perspektive der antwortenden Gemeinden demnach v. a. eine unterschiedliche Kooperationsbereitschaft der potenziellen Kooperationspartner (54,2 %) sowie rechtliche Unsicherheiten bezogen auf eine Zusammenarbeit (43,1 %, vgl. Abbildung 88). Bezogen auf die rechtliche Unsicherheit kommt es jedoch sehr darauf an, wo und wie kooperiert werden soll. Denn besonders für kommunale Pflicht- oder Selbstverwaltungsaufgaben werden durch die Kommunalgesetzgebung bestimmte Kooperationsformen benannt, die für bestimmte Aufgaben genutzt werden können und eben Rechtssicherheit sowohl für Organisation als auch Durchführung schaffen. Die oftmals mit Kooperationen in Zusammenhang gebrachten Aussagen, dass dadurch ein Verlust an Bürgernähe oder eigener Gestaltungsfreiheit einhergehen kann, sehen hingegen nur wenige der befragten Gemeinden (je 9,7 %). Gleiches gilt für einen benannten organisatorischen und zeitlichen Mehraufwand (8,3 %).

Abbildung 88: Restriktionen für interkommunale Kooperationen



Eigene Darstellung.



## 8. Hypothesenprüfung und Bewertung

### 8.1. Methodik

Neben der reinen Auswertung der Fragen aus der Kommunalbefragung wurden weitere Differenzierungen nach Gemeindegrößenklassen, demographischer Entwicklung, kommunaler Haushaltssituation und Anteilseignerstruktur vorgenommen, um eine genauere Einschätzung des Kooperationsverhaltens zu bekommen. Zudem wurden Hypothesen bezüglich der Kooperation formuliert, welche im Rahmen der Untersuchung aus der theoretischen Analyse abgeleitet und durch die empirische Analyse, insbesondere die Auswertung der Befragung, untersucht bzw. geprüft wurden.

Die Hypothesenprüfung erfolgt mittels des statistischen Verfahrens des Chi-Quadrat-Tests nach Pearson, der einen Vergleich der beobachteten mit den erwarteten Häufigkeiten ermöglicht. Die erwarteten Häufigkeiten stellen dabei die Nullhypothesen ( $H_0$ ) dar.<sup>305</sup> Die Nullhypothese sagt aus, dass die gemessenen Variablen unabhängig voneinander sind. Ist ein Merkmal A  $k$ -fach gestuft und das andere Merkmal B  $\ell$ -fach abgestuft, können Unterschiede zwischen den Häufigkeiten der einzelnen Merkmalsabstufungen mit dem  $k \times \ell$ - $X^2$ -Test überprüft werden. Dabei wird überprüft, ob sich  $k$  voneinander unabhängige Stichproben gleichförmig ( $H_0$ ) oder unterschiedlich ( $H_1$ ) auf die  $\ell$  Ausprägungen eines Merkmals B verteilen. In der vorliegenden Arbeit wird von der  $H_0$ -Hypothese ausgegangen, d. h., dass die Grundgesamtheit der Kommunen die unterschiedlichen Klassenausprägungen (3 bis 9-fach gestuftes Merkmal, d. h. drei bis neun Klassenausprägungen) gleichhäufig mit „ja“ oder „nein“ (2-fach gestuftes Merkmal) beantwortet haben (Gleichverteilung). Dies impliziert, dass die Zugehörigkeit zu einer der Klassen keinen Einfluss auf die Entscheidung hat, folglich die sichtbaren Häufigkeitsunterschiede zufällig aufgetreten sind. Der berechnete  $X^2$ -Wert wird mit dem theoretischen Wert verglichen. Für die Bestimmung des theoretischen  $X^2$ -Werts ist eine Angabe der Freiheitsgrade und die Festlegung eines Signifikanzniveaus  $\alpha$  notwendig. Freiheitsgrade  $df$  (degrees of freedom) bringen die Variationsmöglichkeit einer Variablen zum Ausdruck. Im Falle  $k \times \ell$ - $X^2$ -Test wird der Freiheitsgrad gemäß

$$df=(k-1) \cdot (\ell-1)$$

berechnet. Für  $k=3$  und  $\ell=2$  gilt dann  $df=2$ , für  $k=9$  und  $\ell=2$  dann  $df=8$ . Die für statistische Signifikanzprüfungen akzeptable Irrtumswahrscheinlichkeit ist durch allgemein gültige Konventionen festgelegt. Dabei werden die üblichen Werte für die Irrtumswahrscheinlichkeit, die nicht überschritten werden darf, als Signifikanzniveau bezeichnet. In der Regel wird dabei für statistische Zwecke ein Signifikanzniveau von 5 % und 1 % verwendet. In der vorliegenden Untersuchung wird für die Hypothesenprüfung das Signifikanzniveau mit  $\alpha=5$  % zugrunde gelegt, jedoch wird zugleich  $\alpha=1$  % und  $\alpha=10$  % getestet. Falls der beobachtete  $X^2$ -Wert ( $t_{emp}$ )

---

<sup>305</sup> Vgl. Pospeschill 2006, S. 390 oder Bühl 2008, S. 264.

größer ist als der entsprechende  $X^2(1-\alpha; df)$ -Wert ( $t_{krit}$ ), wird die  $H_0$ -Hypothese der Gleichverteilung verworfen und die  $H_1$ -Hypothese akzeptiert. Die kompletten Berechnungsschritte für die Hypothesenprüfung sind im Anhang aufgeführt.

## 8.2. Arbeitshypothesen und Ergebnisse der Hypothesenprüfung

Für die empirische Untersuchung wurden zwölf Arbeitshypothesen entwickelt, auf welchen der Fragebogen basierte und welche anschließend nach oben beschriebener Methode getestet wurden. Dabei handelt es sich um nachfolgende Hypothesen:

- AH\_1 Die Entwicklung der Wasserpreise in den letzten 5 Jahren ist unabhängig von einer rückläufigen Bevölkerungsentwicklung.
- AH\_2 Die Herausforderungen der öffentlichen Wasserunternehmen sind unabhängig von einer rückläufigen Bevölkerungsentwicklung.
- AH\_3 Interkommunale Kooperation ist unabhängig von einer rückläufigen Bevölkerungsentwicklung.
- AH\_4 Gesunkene Wasserpreise der letzten 5 Jahre sind unabhängig von der Haushaltslage.
- AH\_5 Steigende Wasserpreise der letzten 5 Jahren sind unabhängig von der kommunalen Haushaltslage.
- AH\_6 Vorhaben zur interkommunalen Kooperationen sind unabhängig von der Haushaltslage.
- AH\_7 Ziele interkommunaler Kooperationen sind unabhängig von einer defizitären kommunalen Haushaltslage.
- AH\_8 Die Zahl der kommunalen Anteilseigner ist unabhängig von der Wasserpreisentwicklung der letzten 5 Jahre.
- AH\_9 Öffentlich-Private Partnerschaften in den letzten 5 Jahren waren unabhängig von der Entwicklung der Wasserpreise in den letzten 5 Jahren.
- AH\_10 Rekommunalisierungsvorhaben der letzten 5 Jahre sind unabhängig von der Wasserpreisentwicklung.
- AH\_11 Vorhaben zur interkommunalen Kooperationen zielen nicht auf den Abbau eigener Schwächen.
- AH\_12 Interkommunale Kooperationen sollen zukünftig unabhängig von der bisherigen Wasserpreisentwicklung durchgeführt werden.

Diese Arbeitshypothesen stellen zugleich die Nullhypothese ( $H_0$ ) dar. Nachfolgend werden kurz die Ergebnisse der Hypothesenprüfung dargestellt. Dafür zeigt Tabelle 13 zunächst die kritischen Werte ( $t_{krit}$ ) für die Hypothesenprüfung nach dem  $X^2$ -Test.

*Tabelle 13: Kritische Werte nach der Chi-Quadrat-Verteilung, die dem Hypothesentest zugrunde liegen*

Freiheitsgrade (k-1)*(l-1) Signifikanzniveau $\alpha$	1	2	3	4	5	6	7	8	9
1%	6,63	9,21	11,34	13,28	15,09	16,81	18,48	20,09	21,67
5%	3,84	5,99	7,81	9,49	11,07	12,59	14,07	15,51	16,92
10%	2,71	4,61	6,25	7,78	9,24	10,64	12,02	13,36	14,68

Eigene Berechnung.

### AH\_1:

**Determinanten:** Frage I.8: Wasserpreisentwicklung  
Frage I.2: Bevölkerungsentwicklung

H0<sub>1</sub>: Die Entwicklung der Wasserpreise in den letzten 5 Jahren ist unabhängig von einer rückläufigen Bevölkerungsentwicklung.

H1<sub>1</sub>: Die Entwicklung der Wasserpreise in den letzten 5 Jahren ist abhängig von einer rückläufigen Bevölkerungsentwicklung.

$\alpha$	empirischer Wert ( $t_{emp}$ )	kritische Werte ( $t_{krit}$ )
1%	10,33	9,210
5%	<b>10,33</b>	<b>5,991</b>
10%	10,33	4,605

**Ergebnis:** Für  $\alpha=5\%$  gilt ( $t_{emp}$ ) > ( $t_{krit}$ ). Daher wird H0<sub>1</sub> verworfen. Die Entwicklung der Wasserpreise der letzten 5 Jahre ist mit einer Wahrscheinlichkeit von 95 % von einer rückläufigen Bevölkerungsentwicklung abhängig.

### AH\_2:

**Determinanten:** Frage I.10: Interne Herausforderungen  
Frage I.2: Bevölkerungsentwicklung

H0<sub>2</sub>: Die Herausforderungen der öffentlichen Wasserunternehmen sind unabhängig von einer rückläufigen Bevölkerung.

H1<sub>2</sub>: Die Herausforderungen der öffentlichen Wasserunternehmen sind abhängig von einer rückläufigen Bevölkerung.

$\alpha$	empirischer Wert ( $t_{emp}$ )	kritische Werte ( $t_{krit}$ )
1%	14,35	20,09
<b>5%</b>	<b>14,35</b>	<b>15,51</b>
10%	14,35	13,36

**Ergebnis:** Für  $\alpha=5\%$  gilt  $(t_{emp}) < (t_{krit})$ . Daher wird  $H_0_2$  beibehalten. Die Herausforderungen der öffentlichen Wasserunternehmen sind von einer rückläufigen Bevölkerungsentwicklung unabhängig.

### AH\_3:

**Determinanten:** Frage I.2: Bevölkerungsentwicklung  
Frage II.2: IKZ in Zukunft?

$H_0_3$ : Interkommunale Kooperation ist unabhängig von einer rückläufigen Bevölkerungsentwicklung.

$H_1_3$ : Interkommunale Kooperation ist abhängig von einer rückläufigen Bevölkerungsentwicklung.

$\alpha$	empirischer Wert ( $t_{emp}$ )	kritische Werte ( $t_{krit}$ )
1%	6,68	9,210
<b>5%</b>	<b>6,68</b>	<b>5,991</b>
10%	6,68	4,605

**Ergebnis:** Für  $\alpha=5\%$  gilt  $(t_{emp}) > (t_{krit})$ . Daher wird  $H_0_3$  verworfen. Interkommunale Kooperation ist mit einer Wahrscheinlichkeit von 95 % von einer rückläufigen Bevölkerungsentwicklung abhängig.

### AH\_4:

**Determinanten:** Frage I.8: Wasserpreisentwicklung  
Frage I.4: Haushaltslage

$H_0_4$ : Gesunkene Wasserpreise der letzten 5 Jahre sind unabhängig von der Haushaltslage.

$H_1_4$ : Gesunkene Wasserpreise der letzten 5 Jahre sind abhängig von der Haushaltslage.

$\alpha$	empirischer Wert ( $t_{emp}$ )	kritische Werte ( $t_{krit}$ )
1%	1,47	9,210
<b>5%</b>	<b>1,47</b>	<b>5,991</b>
10%	1,47	4,605

**Ergebnis:** Für  $\alpha=5\%$  gilt  $(t_{emp}) < (t_{krit})$ . Daher wird  $H_{04}$  beibehalten. Gesunkene Wasserpreise der letzten 5 Jahren sind demnach unabhängig von der Haushaltslage der jeweiligen Kommune.

#### AH\_5:

**Determinanten:** Frage I.8: Wasserpreisentwicklung  
Frage I.4: Haushaltslage

$H_{05}$ : Gestiegene Wasserpreise der letzten 5 Jahren sind unabhängig von der kommunalen Haushaltslage.

$H_{15}$ : Gestiegene Wasserpreise der letzten 5 Jahren sind abhängig von der kommunalen Haushaltslage.

$\alpha$	empirischer Wert ( $t_{emp}$ )	kritische Werte ( $t_{krit}$ )
1%	4,71	9,210
<b>5%</b>	<b>4,71</b>	<b>5,991</b>
10%	4,71	4,605

**Ergebnis:** Für  $\alpha=5\%$  gilt  $(t_{emp}) < (t_{krit})$ . Daher wird  $H_{05}$  beibehalten. Wasserpreissteigerungen der letzten 5 Jahren waren von der kommunalen Haushaltslage unabhängig.

#### AH\_6:

**Determinanten:** Frage I.4: Haushaltslage  
Frage II.2: IKZ in Zukunft?

$H_{06}$ : Vorhaben zu interkommunalen Kooperationen sind unabhängig von der Haushaltslage.

$H_{16}$ : Vorhaben zu interkommunalen Kooperationen sind abhängig von der Haushaltslage.

$\alpha$	empirischer Wert ( $t_{emp}$ )	kritische Werte ( $t_{krit}$ )
1%	6,55	9,210
<b>5%</b>	<b>6,55</b>	<b>5,991</b>
10%	6,55	4,605

**Ergebnis:** Für  $\alpha=5\%$  gilt  $(t_{emp}) > (t_{krit})$ . Daher wird  $H_{06}$  verworfen. Interkommunale Kooperation ist mit einer Wahrscheinlichkeit von 95 % von der kommunalen Haushaltslage abhängig.

## AH\_7:

**Determinanten:** Frage I.4: Haushaltslage  
Frage II.12: Ziele der IKZ

H07: Ziele interkommunaler Kooperationen sind unabhängig von einer defizitären kommunalen Haushaltslage.

H17: Ziele interkommunaler Kooperationen sind abhängig von einer defizitären kommunalen Haushaltslage.

$\alpha$	empirischer Wert ( $t_{\text{emp}}$ )	kritische Werte ( $t_{\text{krit}}$ )
1%	2,837	9,210
<b>5%</b>	<b>2,837</b>	<b>5,991</b>
10%	2,837	4,605

**Ergebnis:** Für  $\alpha=5\%$  gilt  $(t_{\text{emp}}) < (t_{\text{krit}})$ . Daher wird H07 verworfen. Die Ziele interkommunaler Kooperationen sind mit einer Wahrscheinlichkeit von 95 % von einer defizitären kommunalen Haushaltslage abhängig.

## AH\_8:

**Determinanten:** Frage I.6: Anteilseignerstruktur  
Frage I.8: Wasserpreisentwicklung

H08: Die Zahl der kommunalen Anteilseigner ist unabhängig von der Wasserpreisentwicklung der letzten 5 Jahre.

H18: Die Zahl der kommunalen Anteilseigner ist abhängig von der Wasserpreisentwicklung der letzten 5 Jahre.

$\alpha$	empirischer Wert ( $t_{\text{emp}}$ )	kritische Werte ( $t_{\text{krit}}$ )
1%	25,74	9,210
<b>5%</b>	<b>25,74</b>	<b>5,991</b>
10%	25,74	4,605

**Ergebnis:** Für  $\alpha=5\%$  gilt  $(t_{\text{emp}}) > (t_{\text{krit}})$ . Daher wird H08 verworfen. Die Anzahl der kommunalen Anteilseigner ist mit einer Wahrscheinlichkeit von 95 % von der Wasserpreisentwicklung der letzten 5 Jahre abhängig.

## AH\_9:

**Determinanten:** Frage I.8: Wasserpreisentwicklung  
Frage I.9: Gesellschafterstrukturveränderungen in den letzten 5 Jahren ohne Rechtsformwechsel – ÖPP

H0<sub>9</sub>: Öffentlich-Private Partnerschaften in den letzten 5 Jahren waren unabhängig von der Entwicklung der Wasserpreise in den letzten 5 Jahren.

H1<sub>9</sub>: Öffentlich-Private Partnerschaften in den letzten 5 Jahren waren abhängig von der Entwicklung der Wasserpreise in den letzten 5 Jahren.

$\alpha$	empirischer Wert ( $t_{emp}$ )	kritische Werte ( $t_{krit}$ )
1%	8,38	9,210
<b>5%</b>	<b>8,38</b>	<b>5,991</b>
10%	8,38	4,605

**Ergebnis:** Für  $\alpha=5\%$  gilt  $(t_{emp}) > (t_{krit})$ . Daher wird H0<sub>9</sub> verworfen. Öffentlich-Private Partnerschaften waren mit einer Wahrscheinlichkeit von 95 % von der Wasserpreisentwicklung abhängig.

#### AH\_10:

**Determinanten:** Frage I.8: Wasserpreisentwicklung

Frage I.9: Gesellschafterstrukturveränderungen in den letzten 5 Jahren – Rekommunalisierung

H0<sub>10</sub>: Rekommunalisierungsvorhaben der letzten 5 Jahre sind unabhängig von der Wasserpreisentwicklung.

H1<sub>10</sub>: Rekommunalisierungsvorhaben der letzten 5 Jahre sind abhängig von der Wasserpreisentwicklung.

$\alpha$	empirischer Wert ( $t_{emp}$ )	kritische Werte ( $t_{krit}$ )
1%	1,04	9,210
<b>5%</b>	<b>1,04</b>	<b>5,991</b>
10%	1,04	4,605

**Ergebnis:** Für  $\alpha=5\%$  gilt  $(t_{emp}) < (t_{krit})$ . Daher wird H0<sub>10</sub> beibehalten. Rekommunalisierungsvorhaben waren unabhängig von der Wasserpreisentwicklung.

#### AH\_11:

**Determinanten:** Frage II.2: IKZ - Planung in Zukunft?

Frage II.12: Ziele der IKZ

H0<sub>11</sub>: Vorhaben zu interkommunalen Kooperationen zielen nicht auf den Abbau eigener Schwächen.

H1<sub>11</sub>: Vorhaben zu interkommunalen Kooperationen zielen auf den Abbau eigener Schwächen.

$\alpha$	empirischer Wert ( $t_{emp}$ )	kritische Werte ( $t_{krit}$ )
1%	0,07	11,34
<b>5%</b>	<b>0,07</b>	<b>7,81</b>
10%	0,07	6,25

**Ergebnis:** Für  $\alpha=5\%$  gilt  $(t_{emp}) < (t_{krit})$ . Daher wird  $H_{011}$  verworfen. Interkommunale Kooperationen zielen mit einer Wahrscheinlichkeit von 95 % auf den Abbau eigener Schwächen ab.

## AH\_12:

**Determinanten:** Frage I.8: Wasserpreisentwicklung  
Frage II.2: IKZ in Zukunft?

$H_{012}$ : Interkommunale Kooperationen sollen zukünftig unabhängig von der bisherigen Wasserpreisentwicklung durchgeführt werden.

$H_{112}$ : Interkommunale Kooperationen sollen zukünftig abhängig von der bisherigen Wasserpreisentwicklung durchgeführt werden.

$\alpha$	empirischer Wert ( $t_{emp}$ )	kritische Werte ( $t_{krit}$ )
1%	8,15	9,210
<b>5%</b>	<b>8,15</b>	<b>5,991</b>
10%	8,15	4,605

**Ergebnis:** Für  $\alpha=5\%$  gilt  $(t_{emp}) > (t_{krit})$ . Daher wird  $H_{012}$  verworfen. Zukünftige interkommunale Kooperationen sind mit einer Wahrscheinlichkeit von 95 % von der Wasserpreisentwicklung abhängig.

### 8.3. Bewertung der Prüfergebnisse

Bezogen auf die Kooperationen von Kommunen bzw. öffentlichen Einrichtungen wird im Allgemeinen deutlich, dass diese im Wesentlichen durch demographische Entwicklungen, der öffentlichen bzw. kommunalen Haushaltslage oder aus betriebswirtschaftlichen Gründen der Aufgabendurchführung erfolgen (vgl. Abschnitt 4.2). Die Aufgabe der öffentlichen Wasserversorgung bedingt neben kostenbezogenen Aspekten vor allem auch bezogen auf die Aufgabenerfüllung betriebstechnische und hygienische Anforderungen, für die auch geltende Normen und Vorschriften zu beachten sind (vgl. vor allem Abschnitt 3.2), zudem sind die Gemeinden als Aufgabenträger in vielen Ländern zur Kooperation bei der Aufgabenerbringung verpflichtet, sofern sie dazu nicht selbst in der Lage sind. Daher wurde mittels der Hypothesen geprüft, welchen Einfluss insbesondere die Bevölkerungsentwicklung, die kommunale Haushaltslage



und die Preisentwicklung als Indikator für die Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung auf die Organisation der Aufgabenerbringung, insbesondere mögliche Kooperationen, haben.

Bezogen auf die demographische Situation der Kommunen Brandenburgs, insbesondere die zahlenmäßige Entwicklung der Bevölkerung, wurde davon ausgegangen, dass diese keinen direkten Einfluss auf die Preisentwicklung der öffentlichen Wasserversorgung (AH\_1), die Leistungserbringung dieser durch die Wasserversorger allgemein (AH\_2) und die Durchführung von interkommunalen Kooperationen (AH\_3) hat. Vielmehr wurde angenommen, dass hier andere Ursachen verantwortlich sind, da – wie bereits genannt – gegebenenfalls hier Kooperationen gesetzlich vorgeschrieben sind. Dabei zeigten die Testergebnisse für AH\_1, dass es einen statistisch signifikanten Zusammenhang zwischen einer rückläufigen Bevölkerungsentwicklung und der Entwicklung der Wasserpreise gibt. Infolge der theoretischen Analyse wird angenommen, dass dieser Zusammenhang eher mittelbar infolge der in Abschnitt 4.2.2.1 dargelegten Problematik der Kostenremanenzen begründet ist. Für AH\_2 zeigten die Testergebnisse, dass wie vermutet kein Zusammenhang zwischen den Herausforderungen der Wasserversorger und der demographischen Entwicklung, insbesondere einer rückläufigen Bevölkerung, besteht. Dabei wurde dargelegt, dass die größte Herausforderung in der Modernisierung des Rohrleitungsnetzes gesehen wird. In diesem Kontext ist es folgerichtig, dass diese Herausforderung zunächst unabhängig der demographischen Entwicklung ist, da Unterhalt und Instandhaltung unabhängig der Nutzerzahl und deren Entwicklung erfolgen muss. Zudem wären in beiden Richtungen der demographischen Entwicklung Anpassungsmaßnahmen erforderlich: bei wachsender Bevölkerung der Ausbau des Versorgungsnetzes (Länge, Querschnitte etc.). Und bei schrumpfender Bevölkerung eine Anpassung an einen geringeren Verbrauch (Netzausdünnung bzw. technische und physische Anpassung).

Zwar gaben die Unternehmen zudem an, in der demographischen Entwicklung eine externe Herausforderung zu sehen, hier waren jedoch keine unternehmensstrategischen Neuausrichtungen geplant. Auch dies korrespondiert mit dem Ergebnis dieses Hypothesentests. Schließlich zeigte die statistische Prüfung der AH\_3, dass es einen signifikanten Zusammenhang zwischen interkommunalen Kooperationen und einer rückläufigen Bevölkerungsentwicklung gibt. Dabei zeigte sich, dass durch interkommunale Kooperationen insbesondere günstige Preise und eine hohe Versorgungsqualität sichergestellt werden sollten, zudem auch die Auslastung von Kapazitäten erreicht werden sollte. Dabei wollten insbesondere kleinere Gemeinden unter 5.000 Einwohnern auch zukünftig weiter kooperieren. Dies sind genau jene Gemeinden, die auch zukünftig vermehrt mit starken Bevölkerungsverlusten rechnen müssen. Daher ist nachvollziehbar, dass diese daraus resultierenden Herausforderungen zukünftig gemeinsam durch Kooperationen lösen wollen. Insgesamt bleibt festzuhalten, dass die demographische Entwicklung einen größeren Einfluss auf verschiedene Bereiche der öffentlichen Wasserversorgung hat, als es die Ergebnisse der theoretischen Analyse zunächst vermuten ließen.

Die Erfüllung der kommunalen Aufgaben muss je nach Verpflichtungsgrad in einem bestimmten Umfang (Qualität und Quantität) erfolgen. Dabei ist hier – mit Ausnahme der Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung – die kommunale Haushaltslage relevant, da diese Aufgaben zumindest anteilig aus dem Gemeindehaushalt zu finanzieren sind. Zudem sind bei bestimmten

kommunalen Aufgabenbereichen insbesondere im Bereich technischer Infrastrukturvorhaltung hohe Fixkostenanteile zu verzeichnen, welche unabhängig von der Nutzeranzahl sind. Daher wurde im Rahmen der Hypothesen vermutet, dass die kommunale Haushaltslage eine relevante Determinante für die Wasserpreisentwicklung (AH\_4 und AH\_5) und interkommunale Kooperationsvorhaben bzw. -ziele (AH\_6 und AH\_7) sind. Die Hypothesen AH\_4 und AH\_5 prüften dabei den Einfluss der kommunalen Haushaltslage auf die Wasserpreisentwicklung. Dabei wurde mit AH\_4 der Einfluss der kommunalen Haushaltslage auf sinkende und mit AH\_5 auf steigende Wasserpreise geprüft, wobei jeweils angenommen wurde, dass hier kein Zusammenhang vorliegt. Beide Hypothesen wurden bestätigt, die Wasserpreise werden von anderen Determinanten beeinflusst. Insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Wasserversorgung kostendeckend über entsprechende Gebühren zu finanzieren ist, ist dieses Ergebnis konsistent. Zudem wurde angenommen, dass interkommunale Kooperationen allgemein unabhängig von der kommunalen Haushaltslage sind (AH\_6), die Zielstellungen der interkommunalen Kooperation (AH\_7) hingegen unabhängig sind von einer defizitären kommunalen Haushaltslage. Die Testergebnisse zeigen jedoch, dass sowohl Vorhaben als auch Ziele interkommunaler Kooperationen von der kommunalen Haushaltslage determiniert werden. Insbesondere sind die Zielstellungen davon abhängig, ob eine Kommune Haushaltsdefizite aufweist oder nicht. Damit kann geschlossen werden, dass durch interkommunale Kooperationen insbesondere die Finanzierung von kommunalen Aufgaben sichergestellt und im konkreten Fall der öffentlichen Wasserversorgung die Ausgaben und damit auch die Entgelte hierfür möglichst geringgehalten werden sollen. Das korrespondiert auch mit den von den Kommunen genannten Kooperationszielen.

Eine relevante Komponente für strukturell-organisatorische Veränderungen bezogen auf die kommunale Aufgabenwahrnehmung stellen betriebswirtschaftliche Kennzahlen dar, die auch die Effizienz der Aufgabenerfüllung wiedergeben. Im Bereich der öffentlichen Wasserversorgung kann daher vermutet werden, dass insbesondere die Entwicklung des Wasserpreises als Ausdruck der Kosten der Aufgabenerfüllung eine wesentliche Determinante darstellt und sich auf die Gesellschafterstruktur auswirkt. Demzufolge wurde geprüft, ob die Anzahl der Anteilseigner kommunaler Wasserversorgungsunternehmen (AH\_8), Gesellschafterstrukturveränderungen dieser Unternehmen (AH\_9 und AH\_10) sowie interkommunale Kooperationen (AH\_12) in einem Zusammenhang mit der Wasserpreisentwicklung stehen. Die Nullhypothese ging dabei jeweils davon aus, dass es hier keinen Zusammenhang gibt. Bezogen auf die Gesellschafterstrukturveränderungen war vor der Debatte um die Privatisierung der Wasserversorgung v. a. die Leistungserbringung durch öffentlich-private Partnerschaften (ÖPP) von Interesse (AH\_9), vor diesem Hintergrund wurde auch der Einfluss der Wasserpreisentwicklung auf Rekommunalisierungen (AH\_10) geprüft. Eine Erhöhung der Anteilseigner (AH\_8) ist meist darin begründet, dass sich mehrere Kommunen bei der Aufgabenerfüllung eines gemeinsamen kommunalen Unternehmens oder einer öffentlich-rechtlichen Organisationsform bedienen, in deren Gremien dann jede Gemeinde vertreten bzw. jede Gemeinde Anteilseigner ist. Eine Ursache hierfür kann in betriebswirtschaftlichen Gründen liegen, insbesondere den Kosten der Aufgabenerbringung und damit bezogen dann auf bereits oben genannte Preiseffekte. Folg-

lich ist es plausibel, dass es einen statistischen Zusammenhang zwischen der Anzahl der kommunalen Anteilseigner und der Wasserpreisentwicklung gibt. Es ist hier Ziel gewesen, mittels eines gemeinsamen kommunalen Unternehmens die Kosten und damit auch die Entgelte für die Verbraucher zu verringern. Hierfür können auch ÖPP-Modelle genutzt werden (AH\_9), insbesondere auch, um technisches Know-how für eine effiziente Aufgabenerfüllung zu gewinnen. Zunächst kann festgehalten werden, dass es einen Zusammenhang zwischen der Entwicklung der Wasserpreise und der Aufgabenerfüllung durch ÖPP gibt. Im Ergebnis zeigt sich, dass hier damit versucht wurde, durch die Beteiligung Privater Kostensteigerungen zu dämpfen. Wie bereits erwähnt, ist die Beteiligung Privater gerade auch in solch sensiblen Bereichen wie der Wasserversorgung nicht unumstritten und wird oftmals als vermeintliche Form der Privatisierung konträr diskutiert. In diesem Kontext wird mithin angeführt, dass das Ergebnis steigende Preise bei schlechter werdender Qualität seien und daher die Kommunen verstärkt entsprechende Aufgaben rekommunalisieren. Bezogen auf die Wasserversorgung zeigte sich jedoch, dass Rekommunalisierungsmaßnahmen hier in keinem Zusammenhang mit der Preisentwicklung standen (AH\_10), wenngleich solche hier generell nur von wenigen Gemeinden durchgeführt wurden. Vor diesem Hintergrund wurde zudem geprüft, welche Bedeutung der Abbau eigener Schwächen durch Kooperationen hat, demnach auch die Nutzung von Know-how (privater) Dritter (AH\_11). Auch hier könnten dann Rückschlüsse auf die Bedeutung von Kooperationen durch ÖPP gezogen werden. Der Hypothesentest zeigte, dass hier durchaus ein Zusammenhang besteht; die Kommunen wollen durch Kooperationen auch eigene Schwächen abbauen. Häufiger erfolgten hingegen Kooperationen allgemein infolge von Preisentwicklungen (AH\_12), damit wird in diesen ein probates Mittel zur Preisstabilisierung gesehen.

## 9. Zusammenfassung

Wesentlicher Interessensgegenstand der vorliegenden Arbeit war die Leitfrage, ob die Leistungserbringung im Rahmen der Daseinsvorsorge, und hier speziell den sensiblen Bereich der öffentlichen Wasserversorgung, unter den sich stark veränderten Rahmenbedingungen und mit den intendierten verschiedenen Zielstellungen und Anforderungen besser durch interkommunale Kooperationen der Kommunen erbracht werden kann. Dazu galt es zuerst, den ordnungspolitischen Rahmen der öffentlichen Leistungserstellung allgemein und der öffentlichen Wasserversorgung im Speziellen im Kontext der Daseinsvorsorge darzulegen. Weiterhin waren die rechtlichen Regularien bzgl. der Organisationsform der öffentlichen Wasserversorgung Gegenstand der allgemeinen theoretischen Analyse, wobei ein Schwerpunkt auf interkommunale Kooperationen als Instrument der gemeinsamen Leistungserstellung lag. Schließlich wurden Veränderungen in den Organisationsformen im zeitlichen Verlauf betrachtet.

Bezogen auf diese Aspekte wurde herausgestellt, dass Wasser ein besonders schutzwürdiges Gut darstellt und folglich verfassungsrechtliche Vorgaben zu beachten sind. Dies führte in Deutschland zu einer bewusst angelegten staatsmonopolistischen Struktur der Wassermärkte. Da es sich bei Wasser zudem um ein nicht-homogenes Gut handelt, bedeutet dies für die Trinkwasserversorgung, dass der Betreiber des Netzes Trinkwasser nicht wie bei einem homogenen Gut von verschiedenen konkurrierenden Unternehmen durch das Netz leiten kann, sondern nur von einem Unternehmen. Infolgedessen sind Trinkwasserproduktion und Netzbetrieb nur sehr schwer voneinander zu trennen, was die spezifische Struktur der Trinkwasserversorgung in Deutschland kennzeichnet: eine Leistungserstellung durch Gebietsmonopole im öffentlichen Eigentum. Dabei obliegt dem Bund bezogen auf die Wasserversorgung die Rahmengesetzgebung, die Konkretisierung und Umsetzung der wasserrechtlichen Vorschriften erfolgt durch die Länder, welche entsprechende Landeswasser- und Landesabwasserabgabengesetze erlassen haben. Die Durchführung der Wasserver- und Abwasserentsorgung erfolgt auf regionaler bzw. kommunaler Ebene und ist in der Regel eine Pflichtaufgabe der Kommunen. Dabei ist die Wasserversorgung in den meisten Ländern eine pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe der Gemeinden. Dies bedeutet, dass die Gemeinde die Leistung selbst erbringen oder zeitlich begrenzt auch durch einen Dritten bereitstellen lassen kann. Der Pflichtcharakter betrifft lediglich die Gewährleistung der Wasserversorgung, wobei hierfür vor allem öffentlicher Versorgungsbetriebe bzw. kommunaler Zweckverbände genutzt werden. Bezogen auf die Organisationsstruktur und die Flächenländer können die Träger der öffentlichen Wasserversorgung für die Leistungserbringung zwischen drei wesentliche Formen wählen, welche wie folgt umrissen werden können:

- Aufgabenträger im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung ist die Kommune selbst bei freier Wahl der Organisationsform (Gewährleistung, ggf. durch Dritte)
- Pflichtaufgabe der Gemeinde, diese hat erforderliche Einrichtungen zur Versorgung mit Trinkwasser selbst herzustellen und zu unterhalten, bei Übersteigerung der kommunalen Leistungsfähigkeit in kommunaler Zusammenarbeit zu erbringen (Eigenerbringung)
- Pflichtaufgabe der Gemeinde, die diese an Dritte übertragen kann (Aufgabenübertragung)

Im Ergebnis kann festgehalten werden, dass hier grundsätzlich öffentlich-rechtlichen Organisationsformen ein Vorrang zur Aufgabenerfüllung eingeräumt wird, insbesondere dann, wenn die Trinkwasserversorgung überörtlich erbracht werden soll.

Im Rahmen der kommunalen Aufgabenerbringung in Form der Eigenerbringung können die Kommunen aus unterschiedlichen Gründen und in verschiedenen Formen kooperieren. Kommunale Kooperationen sind dabei ein bereits bewährtes Instrument mit einer langen Tradition. In jüngerer Vergangenheit rückten hier auch Zielstellungen der Verwaltungseffizienz, aber auch der effizienteren kommunalen Aufgabenerledigung in den Mittelpunkt. Besonders im Hinblick auf die demographische Entwicklung und die kommunale Finanzlage sehen Kommunen vielfach in einer interkommunalen Zusammenarbeit eine Strategie, daraus resultierenden Auslastungsproblemen zu begegnen. Formen der Zusammenarbeit wie Zweckverbände oder Verwaltungsgemeinschaften erscheinen dabei hier zielführender als Gebietsreformen. Dabei sieht auch die Kommunalgesetzgebung die kommunale Kooperation als Handlungsfeld bezogen auf die Erbringung bestimmter öffentlicher Leistungen, in dem vor allem in den Gemeindeordnungen bzw. Kommunalverfassungen und den Gesetzen zur kommunalen Gemeinschaftsarbeit für die Wahrnehmung von Selbstverwaltungs- und Pflichtaufgaben bestimmte Formen der Zusammenarbeit benannt werden, welche die Gemeinden nutzen können. Grundsätzlich sollen diese zur Anwendung kommen, wenn eine Gemeinde selbst aus unterschiedlichen Gründen nicht in der Lage oder gewillt ist, eine Aufgabe eigenständig in erforderlicher Art und Weise zu erbringen. Wesentliche Gründe für die interkommunale Kooperation sind dabei die demographische Entwicklung und deren vielschichtigen Folgen, die finanzielle Situation der Gemeinden oder betriebswirtschaftliche Überlegungen.

Auch privatrechtlich organisierte Unternehmen sind im Sinne der Erfüllung durch Dritte denkbar, sofern die Gemeinde auf diese Unternehmen einen beherrschenden Einfluss ausübt und folglich öffentliche Unternehmen hierfür gründet. Diese sind dabei ein legitimes Instrument der öffentlichen Leistungserstellung. Bezogen auf die konkret genutzten Unternehmensformen der öffentlichen Wasserversorgung sowie deren strukturelle Veränderung im Zeitraum von 1993 bis 2012 sind zwei wesentliche Aussagen ableitbar. Einerseits dominieren öffentlich-rechtliche Organisationsformen vor allem bei Wasserversorgungsunternehmen, welche ausschließlich der Wasserverteilung zuzuordnen sind und privatrechtliche Organisationsformen bei jenen Unternehmen, welche auch der Wassergewinnung zuzuordnen sind. Andererseits fanden bis 2008 deutliche Privatisierungen zumindest bezogen auf die Organisationsform der Wasserversorgungsunternehmen statt, insbesondere auch bei Unternehmen der Wasserverteilung. Weiterhin zeigt sich, dass seit 2008 wiederum deutliche Tendenzen der Rekommunalisierung zu verzeichnen sind, der Anteil öffentlich-rechtlicher Organisationsformen ist analog zur Privatisierungsentwicklung besonders bei Unternehmen der Wasserverteilung wieder deutlich gestiegen. Für die Organisationsformen der Wasserversorgungsunternehmen, die in der Wassergewinnung tätig sind, dominieren gemischtwirtschaftliche Gesellschaften in Form einer GmbH oder AG, d. h. privatrechtliche Gesellschaften mit öffentlichen und privaten Anteilseignern. Werden hier noch die Eigengesellschaften in Form einer GmbH oder AG hinzugerechnet, folglich solche in vollständigem Besitz der öffentlichen Hand, würde sich der Anteil der öffentlich dominierten

Unternehmen in Form einer GmbH und AG nochmals erhöhen. Unter dem kleinen Anteil der Wasserversorgungsunternehmen, welche als privatrechtliche Gesellschaft organisiert waren, stellten 2012 die GmbH und AG die am meisten genutzten Organisationsformen dar. Zweckverbände und deren Spezialformen der Wasserversorgung, Wasser- und Bodenverbände, stellten die am häufigsten genutzte öffentlich-rechtliche und zugleich die zweithäufigste verwendete Organisationsform der Wasserversorgungsunternehmen insgesamt dar. Von relativ geringer Bedeutung waren dabei Eigenbetriebe, Anstalten öffentlichen Rechts und Regiebetriebe. Weiterhin konnte festgestellt werden, dass in den letzten Jahrzehnten verstärkt private Dritte in die Wasserversorgung einbezogen wurden, insbesondere in Formen von Minderheitsbeteiligungen und zeitlich befristeten Betreibermodellen, was im Wesentlichen den Mischformen aus formeller und materieller Privatisierung entspricht. Dies zeigte auch die Entwicklung der Anzahl privatrechtlich organisierter Unternehmen der Wasserversorgung. Wie im Rahmen der Liberalisierungsdebatte allgemein wurde auch bezogen auf die Wasserversorgung konstatiert, dass durch Privatisierungen Effizienzsteigerungen und hier insbesondere damit erzielbare niedrigere Wasserpreise, sowie eine bessere Teilhabe deutscher Unternehmen der Wasserversorgung am stark wachsenden, internationalen Wassermarkt möglich wären. Kritiker befürchteten hingegen steigende Preise bei schlechterer Qualität. Wenngleich Deutschland bezogen auf den Wasserpreis in €/m<sup>3</sup> die höchsten Preise in Europa aufweist und aus theoretischer Sicht ein Zusammenhang zwischen Wettbewerb und Effizienz feststellbar ist, so ist dieser empirische Nachweis äußerst schwierig. Auch bezogen auf die Auswirkungen von Privatisierungen auf die Wasserpreise kann für Deutschland nicht nachgewiesen werden, dass es dadurch zu signifikanten Preiseffekten kam. In diesem Kontext wurde auch immer wieder die Debatte um Rekommunalisierungen geführt. Prominenteste Beispiele bezogen auf Deutschland sind dabei Berlin und Potsdam. Insgesamt kann hier aber festgehalten werden, dass auch Rekommunalisierungen nicht immer zu den gewünschten Effekten führen, da diese immer ein individuelles Verfahren darstellen, welches auf unterschiedlichsten rechtlichen Vereinbarungen und Verträgen beruhen.

Die empirische Analyse widmete sich in einem ersten Schritt der Darlegung der wesentlichen Rahmenbedingungen für interkommunale Kooperationen im Land Brandenburg, namentlich der sozio-demographische Entwicklung, der siedlungsstrukturellen Einordnung, der Haushalts-situation (Verschuldung) der Gemeinden und Gemeindeverbände Brandenburgs und der grundlegenden Organisation der und wesentliche Kennzahlen zur öffentlichen Wasserversorgung. Diese Analyse bildete eine der Grundlage für die Entwicklung der Hypothesen zur Kooperation in der öffentlichen Wasserversorgung.

Sozio-demographisch sind v. a. die Entwicklung der Bevölkerung und der Haushalte für die Versorgung der Bevölkerung mit Trinkwasser und somit der erforderlichen Infrastruktur relevant. Bezogen auf die Bevölkerungsentwicklung sind gegenwärtig zwei gegenläufige demographische Entwicklungen zu verzeichnen: einerseits eine zunehmende Bevölkerung fast ausschließlich im Berliner Umland bzw. den dort angrenzenden Gemeinden und andererseits eine rückläufige Bevölkerung in den übrigen Gemeinden Brandenburgs mit steigender Tendenz hin zu den Randgebieten. Insbesondere für den Wasserbedarf und damit den Wasserverbrauch als wichtige Kennzahl für die Ausgestaltung des Versorgungsnetzes ist dies von Bedeutung. So

können einerseits Anpassungsbedarfe in beide Richtungen erforderlich sein, andererseits wirkt diese Entwicklung auch auf Betrieb und Unterhaltung der technischen Infrastrukturen der Wasserversorgung. Bezogen auf die Entwicklung der Privathaushalte insgesamt sowie nach der Haushaltsgröße zeigt sich für Brandenburg eine steigende Anzahl der Haushalte insgesamt, wobei diese Entwicklung ausschließlich Folge des starken Zuwachses der Ein- und Zweipersonen-Haushalte ist. Dies ist keine spezifische brandenburgische Entwicklung, sondern spiegelt den bundesweiten Trend der Zunahme insbesondere der Einpersonenhaushalte im Rahmen der sozio-demographischen Entwicklung wider. Bezogen auf den Bereich der Trinkwasserversorgung bedeutet das zunächst, dass trotz stagnierender Bevölkerungsentwicklung in Brandenburg die Zahl der Privathaushalte weiter steigt. Je nach Wohnform bedeutet das, dass trotz abnehmender Gesamtbevölkerung die Anzahl der Wohngebäude bzw. der bewohnten Wohneinheiten zunehmen kann. Demnach kann für Brandenburg nicht davon ausgegangen werden, dass eine sinkende bzw. stagnierende Bevölkerung automatisch auch eine sinkende Anzahl von Haushalten bzw. bewohnten Wohneinheiten führt. Für die Infrastrukturen der Wasserversorgung bedeutet dies zunächst, dass trotz sinkender Anzahl von Verbrauchern (Bevölkerungsentwicklung) eine steigende Zahl von Haushalten an die öffentliche Wasserversorgung anzuschließen ist, zumal insbesondere auch die Anzahl der Wohngebäude mit nur einer Wohneinheit deutlich zugenommen hat. Besonders für Unterhalt und Betrieb der technischen Infrastrukturen kann es zunächst als problematisch gesehen werden, da eine Netzanpassung an einen sinkenden Verbrauch nur schwierig umzusetzen ist. Ferner ist auch zukünftig mit einer weiter steigenden Zahl von Einpersonenhaushalten auch bei rückläufiger Bevölkerungsentwicklung zu rechnen, was auch für die Versorgungsinfrastrukturen Folgen haben wird.

Siedlungsstrukturell und auch für die Trinkwasserversorgung sind v. a. die Siedlungsdichte und deren Entwicklung relevant. Dabei bedingt eine geringe Siedlungsdichte in der Regel einen vergleichsweise hohen Flächeneinsatz. Bezogen auf die Wasserversorgung kann das bspw. bedeuten, dass der Aufwand der Erschließung von Haushalten in Gebieten mit einer hohen Siedlungsdichte kostengünstiger erfolgen kann, da dort bspw. ein kleineres oder technisch effizienteres Versorgungssystem verwendet werden kann als in Gebieten mit geringerer Siedlungsdichte, d. h. weniger Einwohner je zu erschließender Fläche. Neben den Gemeinden des Berliner Umlandes weisen insbesondere die Zentralen Orte und deren Umland verhältnismäßig hohe Siedlungsdichten und damit kompaktere bauliche Strukturen auf, wobei fast ausschließlich die Zentralen Orte eine über dem Landesdurchschnitt liegende Siedlungsdichte aufweisen. Grundsätzlich nimmt jedoch die Siedlungsdichte mit Entfernung von den Kernstädten/Zentralen Orten ab. Das deutet zunächst darauf hin, dass dort die Versorgung mit flächendeckenden Infrastrukturen für eine geringere Anzahl von Nutzern in einer größeren Fläche vorgehalten werden muss. Der Bevölkerungsrückgang wird aber auch zukünftig zu einer insgesamt geringeren Siedlungsdichte führen. Dabei wird es vor allem in den Gemeinden außerhalb des Berliner Umlandes zu einer abnehmenden Siedlungsdichte kommen, insbesondere im Umland der Zentralen Orte. Dort ist eine deutliche Abnahme der Nutzer von örtlichen, auch flächenhaften Infrastruktureinrichtungen zu erwarten. Bezogen auf die Wasserversorgung bedeutet das, dass eventuell weniger Letztverbraucher über das bestehende Netz versorgt werden müssen. Sofern dort keine Netzanpassungen möglich sind, sind in diesen Räumen zukünftig

weitere negative Auswirkungen insbesondere in Bezug auf Unterhalt und Betrieb der öffentlichen Wasserversorgung zu befürchten.

Die Verschuldung der Kommunen Brandenburgs kann bezogen auf die Situation aller deutschen Kommunen als gering bezeichnet werden. Dabei wiesen zum 31.12.2014 von den 418 Kommunen 83 (davon 65 Gemeinden) weder Schulden im Kernhaushalt noch in den Eigenbetrieben und Eigengesellschaften auf. Zudem zeigt sich im bundesdeutschen Vergleich, dass die Verschuldung der Kommunen Brandenburgs bezogen auf den Schuldenstand je Einwohner beim nicht-öffentlichen Bereich deutlich unter dem Durchschnitt der Flächenländer lag. Damit weisen die Kommunen Brandenburgs eine der geringsten Verschuldungen auf. Nur in Bayern und Schleswig-Holstein sind die Kommunen noch weniger verschuldet. Die Kommunen in Brandenburg sind vor allem in ihren Auslagerungen (Extrahaushalte und sonstige FEU) verschuldet, deren Anteil an der Gesamtverschuldung beträgt etwas über 75 % (Durchschnitt Flächenländer: gut 60 %). Auch bezogen auf die Verschuldung des Kernhaushalts stehen die Kommunen Brandenburgs deutlich besser da als jene der meisten Flächenländer.

Die öffentliche Wasserversorgung in Brandenburg erfolgt für bestimmte Versorgungsgebiete, die als hoheitliche Aufgabe entweder über ein Verbands- oder Konzessionsgebiet abgegrenzt werden. Mit Stand 1. Quartal 2016 existieren 76 Versorgungsgebiete unterschiedlicher Größe, wobei einige Gemeinden mehreren Versorgungsgebieten zugeordnet sind. Die variierende Größe ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass einige größere Städte die Wasserversorgung nur für sich und in einigen Fällen für einige Umlandgemeinden erbringen. Die überwiegende Form der Wasserversorgung ist jedoch eine gemeinsame Erbringung mehrerer Gemeinden durch einen Zweckverband oder Wasserverband. Die überwiegende Mehrzahl der Gemeinden nutzt als Organisations- bzw. Rechtsform dabei einen Zweckverband oder Wasser- bzw. Bodenverband. Einige Gemeinden nutzten auch die Rechtsform eines kommunalen Eigenbetriebs bzw. einer Eigengesellschaft. Auch die Versorgung durch sonstige privatrechtlich organisierte Unternehmen wird von einigen Gemeinden für die Wasserversorgung genutzt. Zudem wird in einigen Gemeinden die Wasserversorgung durch mehrere Versorger erbracht, in der Regel sowohl durch einen Zweck- bzw. Wasserverband und ein privatrechtlich organisiertes Unternehmen. Dabei zeigt die Auswertung der eigenen Erhebung eine heterogene Struktur bzgl. der Größe der Versorgungsgebiete der Wasserversorgungsunternehmen, gemessen in der Anzahl der versorgten Gemeinden. Die Spannweite reicht von nur einer Gemeinde bis zu 16 und mehr Gemeinden. Durchschnittlich werden von einem Unternehmen 6,4 Gemeinden versorgt. Bezogen auf die Zweckverbände bzw. Wasserverbände zeigte sich ein ähnliches Bild, ein Verband bestand durchschnittlich aus 8,1 Gemeinden.

Die Wasserabgabe an den Letztverbraucher sowie davon jene an die Haushalte zeigt, dass der Wasserverbrauch insgesamt von 2004 zu 2013 deutlich gestiegen ist. Insbesondere die peripheren Landkreise zeigen einen deutlich höheren Wasserverbrauch, dort erhöhte sich die Wasserabgabe von bis zu 115 Liter je Einwohner und Tag auf bis zu 125 Liter. Basierend auf der demographischen Entwicklung – tendenziell ein flächendeckender Einwohnerrückgang – scheint das nicht durch den Verbrauch durch die Privathaushalte bedingt zu sein. Darauf deutet die Entwicklung des Anteils der Wasserabgabe an die Haushalte hin, welcher im Vergleich der



Jahre 2003 zu 2014 eher unverändert geblieben bzw. tendenziell gesunken ist. Hingegen stieg die Wasserabgabe an die Letztverbraucher insgesamt im gleichen Zeitraum um durchschnittlich 6,7 %. Damit ist der Anstieg des Wasserverbrauchs bei den Haushalten trotz negativer demographischer Entwicklung mithin wasserhygienischen Maßnahmen, wie der Spülung der Wasserleitungen durch sinkende Abnehmer, geschuldet, was sich im Rahmen der Gebührenordnungen (Kostendeckung) letztlich in einem statistisch steigenden Verbrauch widerspiegeln kann. Andererseits scheint der Wasserverbrauch durch andere Nutzer, bspw. Unternehmen, gestiegen zu sein. Hier spiegelt sich ein steigender Wasserbedarf bspw. durch die Landwirtschaft infolge extremer klimatischer Bedingungen (extreme Niederschlagsschwankungen insbesondere in den Sommermonaten) wider. Für die vorliegende Untersuchung war dies jedoch nicht relevant und wurde nicht weiter betrachtet.

Bezogen auf die Kosten der Wasserversorgung zeigt sich, dass sowohl für das Jahr 2005 als auch für 2013 das verbrauchsabhängige Entgelt, demnach der Wasserpreis je m<sup>3</sup>, in den östlichen Landkreisen Brandenburgs deutlich niedriger ausfällt, als in den westlichen Landkreisen und der Mehrzahl der kreisfreien Städte. Zudem zeigen sich hier kaum nennenswerte Veränderungen im Zeitverlauf. Dabei muss jedoch beachtet werden, dass es sich um einen durchschnittlichen Preis bezogen auf den Landkreis handelt und dieser innerhalb der einzelnen Landkreise je nach Wasserversorger/Zweckverband variieren kann. Die Grundgebühr für den Wasseranschluss brutto gewichtet nach Einwohnern zeigt, dass insbesondere in den peripheren Regionen eine deutlich höhere Grundgebühr zu entrichten ist, als in den zentrumsnahen Regionen, die auch durch eine höhere Einwohnerzahl und Siedlungsdichte gekennzeichnet sind. Dieser Unterschied hat sich im Zeitverlauf sogar noch verfestigt.

Insgesamt ist im Land Brandenburg das verbrauchsabhängige Entgelt von 2005 bis 2013 leicht gestiegen. Dabei zeigt sich eine heterogene Entwicklung innerhalb der Landkreise, es scheint dort kein räumliches Muster identifizierbar. Die größte Kostensteigerung verzeichnete die Stadt Potsdam, hingegen fiel der Wasserpreis in der Stadt Brandenburg an der Havel im gleichen Zeitraum deutlich. Ähnlich zeigt sich der Entwicklungspfad bezogen auf die Grundgebühr. Die durchschnittliche jährliche Grundgebühr ist in Brandenburg von 2005 zu 2013 hingegen deutlich gefallen (-20,8 %). Jedoch gilt auch hier, dass innerhalb der Landkreise je nach Versorgungsunternehmen deutliche Unterschiede bestehen können. Insgesamt sind bezogen auf die Kosten der Wasserversorgung besonders die jährlichen Grundgebühren deutlich gestiegen, in 8 der 18 Landkreise und kreisfreien Städte kam es dort zu Kostensteigerungen, hingegen in nur einem Landkreis und zwei kreisfreien Städten zu Kostensenkungen.

Auf Basis dieser Analysen wurden 12 Hypothesen entwickelt, die im Wesentlichen auf Kooperationen und Kooperationsformen in Abhängigkeit von der demographischen und fiskalischen Situation der befragten Gemeinden Bezug nehmen. Sie sollten dabei weitere Erkenntnisse über Umfang und Form von Kooperationen in der öffentlichen Wasserversorgung sowie deren Hintergründe liefern. Um diese zu prüfen, erfolgte im Rahmen der vorliegenden Arbeit eine Befragung der Kommunen Brandenburgs. Die Befragung erfolgte dabei zweigeteilt. Der erste Teil widmete sich strukturellen Fragen zur Gemeinde selbst sowie dem Marktumfeld bzw. der

Struktur der öffentlichen Wasserversorgung, der zweite Teil zielte speziell auf Fragen zu Kooperationen bzw. Kooperationsabsichten. Im Unterschied zur Zusammenarbeit der Gemeinden im Rahmen ihrer kommunalen Unternehmen beziehen sich die in der vorliegenden Arbeit als Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ) bezeichneten Kooperationen auf kommunalrechtlich gefasste Kooperationsoptionen im Rahmen der kommunalen Aufgabenerfüllung.

Die Erbringung von Leistungen der Daseinsvorsorge steht infolge der sich ändernden Rahmenbedingungen, insbesondere aber den gesellschaftlichen und demographischen Veränderungen, vor großen Herausforderungen. Insbesondere öffentliche Leistungen, die für eine Mindestnutzertzahl in der Fläche erbracht werden, stehen hier unter besonderem Druck. So steht auch die Erbringung der öffentlichen Wasserversorgung vor internen und externen Herausforderungen. Interne Herausforderungen ergeben sich vor allem aus Anforderungen an Betrieb und Unterhalt der Infrastrukturen, der technologischen Entwicklung und bestimmter rechtlicher Vorgaben in Form von Normen oder Richtlinien bezüglich der Qualitätsstandards des Trinkwassers. Befragt nach internen Herausforderungen allgemein sehen die Wasserversorger in Brandenburg vor allem in der Modernisierung des Rohrleitungsnetzes die größte Herausforderung. Wird hier noch der Ausbau des Rohrleitungsnetzes hinzugezogen ist zudem noch die Überprüfung und damit Gewährleistung der Wasserqualität eine wesentliche interne Herausforderung. Bezogen auf die demographische Entwicklung zeigt sich, dass je nach Entwicklungstrend weitere spezifische interne Herausforderungen gesehen werden. Demnach werden die Erschließung neuer Wasservorkommen und die Erweiterung von Wasseraufbereitungsanlagen vor allem von Gemeinden mit einer wachsenden Bevölkerung als interne Herausforderung wahrgenommen. Die technische Ausrüstung in Wasserwerken und Druckerhöhungsstationen sehen hingegen nur schrumpfende Gemeinden als interne Herausforderung, damit spiegelt das die Kostenproblematik in schrumpfenden Gemeinden wider. Externe Herausforderungen für die öffentliche Wasserversorgung sahen die Gemeinden vor allem im demographischen Wandel sowie in den rechtlichen Rahmenbedingungen. Damit stimmt deren Einschätzung mit den benannten Herausforderungen in der Daseinsvorsorge allgemein sowie in der Wasserversorgung speziell überein. Hingegen wird das Marktumfeld bzw. das wettbewerbliche Umfeld nicht als Herausforderungen gesehen.

Wenngleich der demographische Wandel als wesentliche externe Herausforderung bezogen auf die öffentliche Wasserversorgung gesehen wird, so wird jedoch mehrheitlich keine unternehmensstrategische Neuausrichtung der Wasserversorgung, etwa eine Reorganisation der Wasserversorgung unter Beteiligung externer (privater) Dritter oder eine Erweiterung bestehender Kooperationen über die gegenwärtigen Ziele hinaus, gesehen. Jedoch scheint auch zukünftig ein weiterer Bedarf an Kooperationen zu bestehen, besonders auch zur Erfüllung des Daseinsvorsorgeauftrags. Denn insgesamt sieht die große Mehrheit der befragten Gemeinden in der Interkommunalen Zusammenarbeit grundsätzlich ein geeignetes Mittel zur Bewältigung kommunaler Aufgaben und Herausforderungen und zahlreiche Gemeinden verfügen bereits über Kooperationserfahrungen. Dabei sollen bezogen auf die Zielstellung der Daseinsvorsorge durch Kooperationen auch zukünftig günstige Preise und eine hohe Versorgungsqualität gewährleistet werden. Beides sind Ziele, die sich aus der Theorie der öffentlichen Güter bzw. der Leistungserstellung durch den Staat ableiten lassen und folglich besonders hohe Priorität haben. Eine

Verbesserung der Servicequalität bzw. Kundenorientierung sowie die Gewährleistung einer flächendeckenden Versorgung sind hier hingegen weniger Zielstellung einer Kooperation. Differenziert nach der demographischen Situation zeigt sich eine unterschiedliche Relevanz dieser Ziele. Vor allem in schrumpfenden Gemeinden sind alle benannten Ziele von hoher Relevanz, stagnierende Gemeinden messen diesem Zielkatalog relativ wenig Bedeutung bei. Von etwas höherer Relevanz sind diese Ziele wiederum bei wachsenden Gemeinden, dort sollen durch Kooperationen ebenfalls eine flächendeckende Versorgung, eine hohe Versorgungsqualität sowie günstige Preise gewährleistet werden. Dabei ist davon auszugehen, dass bezogen auf die schrumpfenden Gemeinden eher Sachzwänge im Rahmen der Gewährleistung für die hohe Bedeutung relevant sind, bei den wachsenden Gemeinden infolge der eher geringeren Bedeutung dieses Zielkatalogs hingegen eher wirtschaftliche Überlegungen.

Als weitere Ziele von Kooperationen können hier betriebswirtschaftliche Ziele, technisch-administrative Ziele und finanzielle Ziele genannt werden. Das wichtigste betriebstechnische Ziel und zugleich wichtigstes Ziel der kommunalen Zusammenarbeit insgesamt wird in der Minimierung des technischen Aufwands für die Wasserversorgung allgemein gesehen. Das wichtigste wirtschaftliche Ziel kommunaler Kooperationen ist die Erschließung von Synergie- und Skaleneffekten bzw. Effizienzpotenzialen, wobei dieses bezogen auf die eher technischen Ziele eng mit der Zielstellung der Anlagenauslastung verbunden scheint. Das zweite, wesentliche Ziel der interkommunalen Zusammenarbeit wird in der Senkung der Personalkosten gesehen. Weiterhin sind eine bessere Ressourcennutzung, die Gewinnung technischer Expertise sowie die Senkung von IT-Kosten, bedeutende Kooperationsziele. Auch hier zeigte sich wieder, dass diese Kooperationsziele besonders von schrumpfenden Gemeinden verfolgt werden.

Weiterhin verfolgen die Gemeinden mit Kooperationen administrative Ziele. Damit sind vor allem Zielstellungen bezogen auf die Verwaltungstätigkeit im Rahmen der öffentlichen Aufgabenerledigung (Durchführung, Controlling, technische Überwachung etc.) gemeint. Die Minimierung des technischen Aufwands der Wasserversorgung wurde als wichtigster Grund für Kooperationen benannt, weniger relevant ist die Senkung von IT- und Controlling-Kosten. Hier zeigte sich ebenfalls keine signifikante Abhängigkeit von der kommunalen Haushaltslage (Verschuldung), jedoch von der demographischen Entwicklung. Auch bezogen auf diesen Zielkatalog zeigt sich, dass dieser insbesondere für schrumpfende Gemeinden von größerer Relevanz ist. Dabei sind insbesondere Kostensenkungsoptionen in der Administration besonders wichtig.

Für Kooperationen werden vor allem formelle Formen genutzt, informelle Kooperationen hingegen deutlich weniger. Bei den formellen Formen wird der auch im Kommunalrecht verankerte Zweckverband am häufigsten genutzt, andere weniger verbindlichen formellen Kooperationsformen (öffentlich-rechtliche Vereinbarung, Kommunale Arbeitsgemeinschaft) werden hingegen seltener genutzt wobei in Brandenburg auch nicht alle Formen vorgesehen sind (bspw. das Gemeinsame Kommunalunternehmen nach § 1 Abs. 2 Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit Nordrhein-Westfalen). Die Kooperationsrichtung umfasst im Wesentlichen horizontale Kooperationen, demnach die Zusammenarbeit bezogen auf einen bestimmten Aspekt einer kommunalen Aufgabe, bspw. die Zusammenarbeit bei der Wassergewinnung oder beim Trinkwassernetz. Auch vertikale Kooperationen, d. h. die Zusammenarbeit in allen Bereichen

der Wasserversorgung, werden noch in einem nennenswerten Umfang genutzt, bereichsübergreifende Kooperationen (diagonale Kooperationen), etwa gemeinsames Rechnungswesen für verschiedene öffentliche Aufgaben, werden kaum genutzt.

Da in Brandenburg das GEMEINSAME KOMMUNALUNTERNEHMEN nicht als formelle kommunale Kooperationsform vorgesehen ist, sind Kooperationen im Rahmen einer kommunalen Aufgabenerfüllung mittels eines gemeinsamen Unternehmens als informelle Kooperationen im Rahmen der wirtschaftlichen Betätigung der Gemeinde einzuordnen. Bezogen auf die interkommunale Kooperation in der Wasserversorgung werden diese durch die Gemeinden Brandenburgs ebenfalls genutzt. Dabei werden hier von allen kooperierenden Gemeinden horizontale Kooperationen genutzt, wobei es dabei bestimmte Unternehmensbereiche gibt, in denen vorrangig zusammengearbeitet wird. Diese umfassen besonders den Bereich Technik, und hier v. a. die Wassergewinnung und Wasseraufbereitung. Ebenfalls in den Bereichen Service, Netze und Personalverwaltung wird noch im nennenswerten Umfang zusammengearbeitet, eher unbedeutend für Kooperationen sind die Bereiche EDV und Controlling. Für eine bereichsübergreifende Zusammenarbeit, folglich vertikale Kooperationen, werden gemeinsame Unternehmen hingegen weniger genutzt. Folglich steht auch bei der Nutzung gemeinsamer Unternehmen die Erfüllung einer bestimmten Aufgabe im Mittelpunkt, weniger eine betriebswirtschaftliche (kostenmäßige) Optimierung der Aufgabenerfüllung insgesamt.

Zukünftig plant nur eine Minderheit der Gemeinden Brandenburgs weitere interkommunale Kooperationen. Dabei wollen insbesondere kleinere und mittlere Gemeinden, welche Bevölkerungsverluste zu verzeichnen haben, zukünftig weiterhin kooperieren. Demnach haben demographische Rahmenbedingungen einen Einfluss auf interkommunale Kooperationen, besonders eine geringe Einwohnerzahl sowie ein Rückgang der Bevölkerung scheinen hier ausschlaggebend zu sein. Auch zukünftig soll hier der Schwerpunkt in der gemeinsamen Aufgabenerfüllung liegen, v. a. zur Stärkung der eigenen Aufgabenerfüllung. Eine Aufgabenübertragung auf andere Gebietskörperschaften oder die Erfüllung von Aufgaben für andere Gemeinden sind hingegen für kaum eine Gemeinde Ziele einer Zusammenarbeit. Dabei zeigt sich jedoch, dass Gemeinden mit einem Haushaltsdefizit zukünftig deutlich mehr Kooperationen eingehen wollen. Darüber hinaus verfolgen die antwortenden Gemeinden die Übertragung bestimmter Aufgaben auf eine andere Gebietskörperschaft. Der wichtigste Grund für Kooperationen, wird darin gesehen, dass zukünftig nur damit noch eine adäquate Aufgabenerfüllung möglich ist, d. h. diese nur noch so sowohl finanzierbar als auch zu gewährleisten ist.

Gegen interkommunale Kooperationen sprechen v. a. eine unterschiedliche Kooperationsbereitschaft der potenziellen Kooperationspartner sowie rechtliche Unsicherheiten bezogen auf eine Zusammenarbeit. Bezogen auf die rechtliche Unsicherheit kommt es jedoch sehr darauf an, wo und wie kooperiert werden soll. Denn besonders für kommunale Pflicht- oder Selbstverwaltungsaufgaben werden durch die Kommunalgesetzgebung bestimmte Kooperationsformen benannt, die für bestimmte Aufgaben genutzt werden können und eben Rechtssicherheit sowohl für Organisation als auch Durchführung schaffen. Die oftmals mit Kooperationen in Zusammenhang gebrachten Aussagen, dass dadurch ein Verlust an Bürgernähe oder eigener Gestaltungsfreiheit einhergehen kann, sehen hingegen nur wenige Gemeinden.

Bezogen auf Kooperationen von Kommunen bzw. öffentlichen Einrichtungen wird im Allgemeinen deutlich, dass diese im Wesentlichen durch demographische Entwicklungen, der öffentlichen bzw. kommunalen Haushaltslage oder aus betriebswirtschaftlichen Gründen der Aufgabendurchführung erfolgen. Basierend auf diesen Erkenntnissen und den anderen Analysen der vorliegenden Arbeit wurden 12 Hypothesen entwickelt, die im Wesentlichen auf Kooperationen und Kooperationsformen in Abhängigkeit von der demographischen und fiskalischen Situation der Gemeinden Bezug nehmen. Sie sollen dabei weitere Erkenntnisse über Umfang und Form von Kooperationen in der öffentlichen Wasserversorgung sowie deren Hintergründe liefern. Dabei wurde v. a. geprüft, ob verschiedene Organisationformen und -strukturen sowie Rahmenbedingungen der öffentlichen Wasserversorgung von der Bevölkerungsentwicklung, der kommunalen Haushaltslage (Verschuldung) und der Wasserpreisentwicklung abhängen.

Insgesamt kann ein signifikanter Zusammenhang zwischen interkommunalen Kooperationen und einer rückläufigen Bevölkerungsentwicklung konstatiert werden. Dabei sollen v. a. günstige Preise und eine hohe Versorgungsqualität sichergestellt werden. Besonders kleinere Gemeinden unter 5.000 Einwohnern wollen kooperieren. Das sind genau jene Gemeinden, die auch zukünftig vermehrt mit starken Bevölkerungsverlusten rechnen müssen. Bezogen auf die Preisstruktur der öffentlichen Wasserversorgung zeigte sich, dass es einen statistisch signifikanten Zusammenhang zwischen einer rückläufigen Bevölkerungsentwicklung und der Entwicklung der Wasserpreise gibt. Da die Wasserversorgung kostendeckend zu erbringen ist, kann dieser Zusammenhang mithin durch die Problematik der Kostenremanenzen begründet werden. Allgemeine Herausforderungen der Wasserversorger sind hingegen unabhängig von der demographischen Entwicklung. Die größte Herausforderung, die Modernisierung des Rohrleitungsnetzes, sehen alle Wasserversorgungsunternehmen unabhängig der Bevölkerungsentwicklung, da Unterhaltung und Instandhaltung des bestehenden Netzes unabhängig der Nutzerzahl und deren Entwicklung erfolgen muss. Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass die demographische Entwicklung einen größeren Einfluss auf verschiedene Bereiche der öffentlichen Wasserversorgung hat, als es die Ergebnisse der theoretischen Analyse zunächst vermuten ließen.

Die Erfüllung der kommunalen Aufgaben muss je nach Verpflichtungsgrad in einem bestimmten Umfang (Qualität und Quantität) erfolgen. Dabei ist hier – mit Ausnahme der Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung – die kommunale Haushaltslage relevant, da diese Aufgaben zumindest anteilig aus dem Gemeindehaushalt zu finanzieren sind. Zudem sind bei bestimmten kommunalen Aufgabenbereichen insbesondere im Bereich technischer Infrastrukturvorhaltung hohe Fixkostenanteile zu verzeichnen, welche unabhängig von der Nutzeranzahl sind und den Haushalt belasten können. Daher verwundert es nicht, dass die Wasserpreise von anderen Determinanten als der kommunalen Haushaltslage beeinflusst werden. Jedoch werden sowohl Vorhaben als auch Ziele interkommunaler Kooperationen von der kommunalen Haushaltslage determiniert. Daher sollen durch interkommunale Kooperationen insbesondere die Finanze-

rung von kommunalen Aufgaben sichergestellt und im konkreten Fall der öffentlichen Wasserversorgung die Ausgaben und damit auch die Entgelte hierfür möglichst geringgehalten werden.

Da betriebswirtschaftliche Kennzahlen sowohl eine relevante Komponente für die Entscheidungen zu strukturell-organisatorischen Veränderungen bezogen auf die kommunale Aufgabenwahrnehmung darstellen, aber auch die Effizienz der Aufgabenerfüllung wiedergeben, wurde für die Beurteilung des Einflusses möglicher grundlegender Organisationsstrukturen auf eine effiziente Wasserversorgung, die Entwicklung des Wasserpreises, als Ausdruck der Kosten der Aufgabenerfüllung untersucht. Insbesondere interessierte hier der Einfluss der Anzahl der Anteilseigner kommunaler Wasserversorgungsunternehmen, der von Gesellschafterstrukturveränderungen dieser Unternehmen sowie der von der Nutzung interkommunaler Kooperationen. Bezogen auf die Gesellschafterstrukturveränderungen war vor der Debatte um die Privatisierung der Wasserversorgung v. a. die Leistungserbringung durch öffentlich-private Partnerschaften (ÖPP) von Interesse, vor diesem Hintergrund wurde auch der Einfluss der Wasserpreisentwicklung auf Rekommunalisierungen geprüft.

Durch die Analyse konnten Zusammenhänge zwischen der Organisationsstruktur der öffentlichen Wasserversorgung und der Entwicklung des Wasserpreises als einen wesentlichen betriebswirtschaftlichen Indikator nachgewiesen werden. So zeigte sich zunächst, dass eine Veränderung der Wasserpreise mit der Anzahl der Anteilseigner korreliert. Eine Erhöhung der Anteilseigner ist dabei i. d. R. darin begründet, dass sich mehrere Kommunen bei der Wasserversorgung eines gemeinsamen kommunalen Unternehmens oder einer öffentlich-rechtlichen Organisationsform bedienen, um dadurch die Kosten und damit auch die Entgelte für die Verbraucher zu verringern. Daher können Kooperationen grundsätzlich ein probates Mittel darstellen, um möglichen Kostensteigerungen tendenziell entgegenzuwirken oder diese zu dämpfen. Je nach Ursache von Preissteigerungen können hier verschiedene Formen der Kooperation genutzt werden. So kann es hier sinnvoll sein, Private in die Leistungserbringung zu integrieren, bspw. in Form von ÖPP-Modellen. Grund hierfür ist vielfach, technisches Know-how für eine effiziente Aufgabenerfüllung zu gewinnen. In der Analyse zeigte sich, dass es einen Zusammenhang zwischen der Entwicklung der Wasserpreise und der Aufgabenerfüllung durch ÖPP gibt. Das Ziel dieser Kooperationsform ist dabei, durch die Beteiligung Privater Kostensteigerungen zu dämpfen. Dabei ist die Beteiligung Privater in der öffentlichen Aufgabenerfüllung nicht unumstritten und wird oftmals als vermeintliche Form der Privatisierung konträr diskutiert. In diesem Kontext wird mithin angeführt, dass das Ergebnis von ÖPP steigende Preise bei schlechter werdender Qualität seien und daher die Kommunen verstärkt entsprechende Aufgaben rekommunalisieren. Das würde bedeuten, dass das Ziel, durch die Beteiligung privater Dritter bestimmte Aufgaben kostengünstiger zu erbringen, regelmäßig verfehlt würde. Bezogen auf die Wasserversorgung zeigte sich jedoch, dass Rekommunalisierungsmaßnahmen hier in keinem Zusammenhang mit der Preisentwicklung und damit den mitunter konstatierten negativen Folgen von ÖPP standen, wenngleich nur wenige der analysierten Gemeinden Rekommunalisierungen durchgeführt haben. Durch Kooperationen auch mit privaten Dritten wollten die

Kommunen besonders auch eigene Schwächen abbauen. Es ging hier folglich um eine bessere Aufgabenerfüllung.

Mögliche Gründe für eine Kooperation in der öffentlichen Wasserversorgung werden dabei auch von den Rahmenbedingungen und Zielstellungen der öffentlichen Wasserversorgung beeinflusst. Grundlegende Zielstellung der öffentlichen Wasserversorgung ist dabei im Sinne der Daseinsvorsorge eine flächendeckende qualitative und quantitative Trinkwasserversorgung zu angemessenen, kostendeckenden Preisen für die Bevölkerung sowie eine ausreichende Wasserbereitstellung für andere Zwecke (z. B. Löschwasser) unter Beachtung einer nachhaltigen Bewirtschaftung der Wasserressourcen. Wesentliche Rahmenbedingungen auch für die organisatorische Durchführung der Leistungserbringung sind dabei u. a. die technischen Anforderungen an die Wasserversorgung (erforderliche Betriebsanlagen, Verteilnetz etc.) und die Größe des Versorgungsbereichs (Fläche, Anzahl anzuschließende Ortslagen bzw. Haushalte, Einwohnerzahl im Versorgungsgebiet). Als relevante Einflussgröße kann dabei die Anzahl der zu versorgenden Endabnehmer und damit vorrangig die Entwicklung der Haushalte und Einwohner, kurz die demographische Entwicklung, gesehen werden. Bezogen auf die Leistungserbringung zeigte sich zunächst, dass Herausforderungen für den technischen Betrieb, die Aufbereitung und Verteilung von Wasser oder Investitionen in Versorgungsnetz (d. h. interne Herausforderungen der öffentlichen Wasserversorgung) eher unabhängig von der Bevölkerungsentwicklung sind. Demnach beeinflussen andere Entwicklungen die Organisation und Durchführung der öffentlichen Wasserversorgung und damit auch Kooperationen bei der Aufgabenerfüllung. Kooperationen sollen insbesondere infolge einer negativen Bevölkerungsentwicklung und einer defizitären Haushaltslage erfolgen, wobei wesentliche Ziele einer zukünftigen Kooperation der Abbau eigener Schwächen und die Stabilisierung der Wasserpreise darstellen sollen. Insbesondere das Ziel der Stabilisierung der Wasserpreise und damit die Höhe der Wasserpreise bzw. deren Entwicklung hängt von verschiedenen Faktoren ab. Neben den rein betriebstechnischen Einflussfaktoren wie Netzlänge, Netzzustand, erforderliche betriebstechnische Anlagen (Brunnen, Wasseraufbereitungsanlagen, Pumpstationen etc.) und deren Folgen für die Betriebskosten sind zudem rechtliche Vorschriften (bspw. Vorgaben zur Wasserqualität und -aufbereitung) sowie der Wasserbedarf und -verbrauch und damit die Zahl der Endverbraucher relevante Faktoren.

## Literatur- und Quellenverzeichnis

Arbeitsgemeinschaft Trinkwassertalsperren e. V. (ATT)/ Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft e. V. (BDEW)/ Deutscher Bund der verbandlichen Wasserwirtschaft e. V. (DBVW)/ Deutscher Verein des Gas- und Wasserfaches e. V. – Technisch-wissenschaftlicher Verein (DVGW)/ Deutsche Vereinigung für Wasserwirtschaft, Abwasser und Abfall e. V. (DWA)/ Verband kommunaler Unternehmen e. V. (VKU) (Hrsg.) (2015): Branchenbild der deutschen Wasserwirtschaft 2015.

Bauer, Hartmut (2018): Privatisierung oder Publizisierung? Wege zur gemeinwohlorientierten Bereitstellung von Leistungen im allgemeinen Interesse, in: Bauer, Hartmut/ Szewczyk, Marek/ Popowska, Bożena/ Meier Michael/ Fuks, Adrian (Hrsg.) (2018): Publizisierung öffentlicher Aufgaben; KWI Schriften 11, S. 15-40.

Bauer, Hartmut (2012): Von der Privatisierung zur Rekommunalisierung. Einführende Problemskizze; in: Bauer, Hartmut/Büchner, Christiane/ Hajasch, Lycia (Hrsg.) (2012): Rekommunalisierung öffentlicher Daseinsvorsorge, KWI Schriften 6, S. 11-32.

Becker, Ulrich (2012): Erfahrungen mit Rekommunalisierungen in der Praxis; in Bauer, Hartmut/ Büchner, Christiane/ Hajasch, Lycia (Hrsg.) (2012): Rekommunalisierung öffentlicher Daseinsvorsorge, S. 49-58.

Bender, S./ Butts, M./ Hagemann, S./ Smith, M./ Vereecken, H/ Wendland, F. (2017): Der Einfluss des Klimawandels auf die terrestrischen Wassersysteme in Deutschland. Eine Analyse ausgesuchter Studien der Jahre 2009 bis 2013. Report 29. Climate Service Center Germany. Hamburg.

Brehme, Julia (2010): Privatisierung und Regulierung der öffentlichen Wasserversorgung.

Bremeier, Wolfram/ Brinckmann, Hans/ Kilian, Werner (2006): Beteiligungsmanagement bei interkommunaler Zusammenarbeit, Public Corporate Governance als Teil von Good Regional Governance; in: Kleinfeld, Ralf/ Plamper, Harald/Huber, Andreas (Hrsg.): Regional Governance Band 1, Steuerung, Koordination und Kommunikation in regionalen Netzwerken als neue Form des Regierens, S. 117-131.

Büchner, Christiane/Franzke, Jochen (2001): Kreisgebietsreform in Brandenburg, Eine Bilanz nach 8 Jahren, Auswertung von Interviews mit Akteuren auf kreiskommunaler Ebene; Kommunalwissenschaftliches Institut der Universität Potsdam (KWI), Arbeitshefte 2 (2001).

Bühl, Achim (2008): SPSS 16, Einführung in die moderne Datenanalyse, München.

Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (Hrsg.) (2017): Trinkwassernotversorgung des Bundes, online verfügbar unter [http://www.bbk.bund.de/DE/TopThema/-TT\\_2012/Trinkwassernotversorgung\\_Bund.html](http://www.bbk.bund.de/DE/TopThema/-TT_2012/Trinkwassernotversorgung_Bund.html), zuletzt geprüft am 18.03.2017.



Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2011): Bildung, Gesundheit, Pflege – Auswirkungen des demographischen Wandels auf die soziale Infrastruktur. BBSR Berichte Kompakt, 11/2011.

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2012): Fachbeitrag Demographie und Infrastrukturversorgung; online verfügbar unter <http://www.bbr.bund.de/BBSR/DE/Raumentwicklung/RaumentwicklungDeutschland/Projekte/Archiv/DemogrInfrastruktur/DemogrInfrastruktur.html>.

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2012): Raumordnungsbericht 2011.

Bundeskartellamt (Hrsg.) (2016): Bericht über die großstädtische Trinkwasserversorgung in Deutschland, online verfügbar unter [https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publication/DE/Berichte/Wasserbericht-2016.pdf?\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publication/DE/Berichte/Wasserbericht-2016.pdf?_blob=publicationFile&v=3); zuletzt geprüft am 26.07.2018.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2007): Die demographische Entwicklung in Ostdeutschland und ihre Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen, Ein Projekt des Forschungsprogramms "Aufbau Ost" des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) und des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR). Forschungen, Heft 128.

Bundesregierung/ Europäische Kommission/Europäisches Parlament (Hrsg.) (2012): Europa heute, Modul 5 Binnenmarkt, Europa grenzenlos, 2. geänderte Auflage Juni 2012, online verfügbar unter [http://www.europarl.europa.eu/brussels/website/content/modul\\_05/start.html](http://www.europarl.europa.eu/brussels/website/content/modul_05/start.html), zuletzt geprüft am 09.03.2017.

Bundesverband der Deutschen Industrie e. V. (Hrsg.) (2014): Wettbewerbsbarometer: Gemeindegewirtschaftsrecht - Eine vergleichende Analyse der Gemeindeordnungen - Die Vorschriften der 16 Bundesländer auf dem Prüfstand: Fairer Wettbewerb zwischen Staat und Privatwirtschaft?

Bundeszentrale für politische Bildung (bpb) (Hrsg.) (2009): Der Europäische Binnenmarkt; in: Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.) (2017): Dossier: Die Europäische Union, online verfügbar unter [http://www.bpb.de/system/files/pdf\\_pdflib/pdflib-42833.pdf](http://www.bpb.de/system/files/pdf_pdflib/pdflib-42833.pdf), zuletzt geprüft am 22.04.2017.

Bürkner, Hans-Joachim/Berger, Olaf/ Luchmann, Christian u. a. (2007): Der demographische Wandel und seine Konsequenzen für Wohnungsnachfrage, Städtebau und Flächennutzung. Working Paper; online verfügbar unter [www.irs-net.de/download/wp\\_wandel.pdf](http://www.irs-net.de/download/wp_wandel.pdf), zuletzt geprüft am 21.12.2016.

Burgi, Martin (2000): Privatisierung der Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung, in: Hendlar u.a. (Hrsg.), Umweltschutz, Wirtschaft und kommunale Selbstverwaltung, S. 101-109.

Burth, Andreas (2016a): Verschuldung in Brandenburg: Kommunalverschuldung; in: Burth, Andreas (Hrsg.): Haushaltssteuerung.de, Portal zur öffentlichen Haushalts- und Finanzwirtschaft, online verfügbar unter <http://www.haushaltssteuerung.de/verschuldung-kommunen-brandenburg.html>; zuletzt geprüft am 18.03.2017.

Burth, Andreas (2016b): Kommunen in Brandenburg ohne Schulden; in: Burth, Andreas (Hrsg.): Haushaltssteuerung.de, Portal zur öffentlichen Haushalts- und Finanzwirtschaft, online verfügbar unter <http://www.haushaltssteuerung.de/weblog-kommunen-in-brandenburg-ohne-schulden.html>; zuletzt geprüft am 18.03.2017.

Burth, Andreas (2016c): Gesamte Verschuldung der Kommunen der 13 Flächenländer in Deutschland; in: Burth, Andreas (Hrsg.): Haushaltssteuerung.de, Portal zur öffentlichen Haushalts- und Finanzwirtschaft, online verfügbar unter <http://www.haushaltssteuerung.de/verschuldung-gesamt-deutschland-kommunen.html>; zuletzt geprüft am 18.03.2017.

Burth, Andreas (2015): Schuldenstände der Kommunen in Brandenburg zum 31.12.2014; in: Burth, Andreas (Hrsg.): Haushaltssteuerung.de, Portal zur öffentlichen Haushalts- und Finanzwirtschaft, online verfügbar unter <http://www.haushaltssteuerung.de/weblog-schuldenstaender-kommunen-in-brandenburg-zum-31-12-2014.html>; zuletzt geprüft am 18.03.2017.

Cullis, John und Philip Jones (1998): Public Finance and Public Choice, New York.

Deutscher Bundestag (Hrsg.) (2007): Bericht des Ausschusses für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung (18. Ausschuss) gemäß § 56a der Geschäftsordnung, Technikfolgenabschätzung (TA), TA-Projekt: Reduzierung der Flächeninanspruchnahme – Ziele, Maßnahmen, Wirkungen; Bundestags-Drucksache 16/4500.

Diekmann, Jochen, Ziesing, Hans-Joachim und Uwe Leprich (2006): Anreizregulierung für Beschäftigung und Netzinvestitionen, Endbericht des DIW-Forschungsvorhabens.

Diemert, Dörte (2013): Aktuelle Dimensionen der kommunalen Haushaltskrise; in: Haus, Michael/Kuhlmann, Sabine (Hrsg.): Lokale Politik und Verwaltung im Zeichen der Krise?, S. 84-99.

Dietrich, Mike und Jochen Struwe (2006): Corporate Governance in der kommunalen Daseinsvorsorge – Effizientere Unternehmensführung bei öffentlichen Ver- und Entsorgern, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen (ZögU), 29. Jg., 1, S. 1-21.

Eibelshäuser, Manfred (2007): Ertragswerterhaltung als Ziel öffentlicher Unternehmen; in: Bräuning, Dietmar/ Greiling, Dorothea (Hrsg.) (2007): Stand und Perspektiven der Öffentlichen Betriebswirtschaftslehre II, Festschrift für Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Peter Eichhorn anlässlich seiner Emeritierung, S. 664-684.

Eickhof, Norbert (2000): Öffentliche Unternehmen und das Effizienzproblem - Positive und normative Anmerkungen aus volkswirtschaftlicher Perspektive -; Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Potsdam, Diskussionsbeitrag Nr. 36.

Emmerich-Fritsche, Angelika (2007): Privatisierung der Wasserversorgung in Bayern und kommunale Aufgabenverantwortung, BayVBl. 2007, 1 (1).

Europäisches Parlament (Hrsg.) (o. J.): Öffentliche Unternehmen und Versorgungstechnik in der Europäischen Union, Zusammenfassung; in: Working Papers, Reihe Wirtschaft W-21; online verfügbar unter [http://www.europarl.europa.eu/workingpapers/econ/w21/sum-1\\_de.htm#top](http://www.europarl.europa.eu/workingpapers/econ/w21/sum-1_de.htm#top), zuletzt geprüft am 09.03.2017.

Ewers, Hans-Jürgen/ Botzenhart, Konrad/ Jekel, Martin et. al. (2001): Optionen, Chancen und Rahmenbedingungen einer Marktöffnung für eine nachhaltige Wasserversorgung; online verfügbar unter [https://www.wip.tu-berlin.de/fileadmin/fg280/forschung/publikationen/2001/ewers\\_et\\_al\\_2001optionen\\_chancen\\_und\\_rahmenbedingungen\\_einer\\_marktoeffnung\\_wasserversorgung.pdf](https://www.wip.tu-berlin.de/fileadmin/fg280/forschung/publikationen/2001/ewers_et_al_2001optionen_chancen_und_rahmenbedingungen_einer_marktoeffnung_wasserversorgung.pdf), zuletzt geprüft am 22.04.2017.

Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln (2013): Ermittlung von aufgabenbezogenen Kostenremanenzen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs in Sachsen-Anhalt; online verfügbar unter [http://www.mf.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Politik\\_und\\_Verwaltung/MF/Dokumente/FAG/FiFo-GGR\\_Remanenzen-KFA-LSA\\_.pdf](http://www.mf.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Politik_und_Verwaltung/MF/Dokumente/FAG/FiFo-GGR_Remanenzen-KFA-LSA_.pdf), Stand: 18. Januar 2016.

Forsthoff, Ernst (1971): Der Staat der Industriegesellschaft.

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) (Hrsg.) (2008): Interkommunale Zusammenarbeit, Handreichung für die Kommunalpolitik; Texte der KommunalAkademie, Band 4.

Fritsch, Michael/ Wein, Thomas/ Ewers Hans-Jürgen (2003): Marktversagen und Wirtschaftspolitik. 5. Aufl., München.

Fürst, Dietrich (2006): Regional Governance – Ein Überblick, in: Kleinfeld, Ralf/ Plamper, Harald/ Huber, Andreas (Hrsg.): Regional Governance Band 1, Steuerung, Koordination und Kommunikation in regionalen Netzwerken als neue Form des Regierens, S. 37-59.

Gabler Wirtschaftslexikon, Stichwort Regiebetrieb, online verfügbar unter <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Archiv/4662/regiebetrieb-v9.html>, zuletzt geprüft am 03.03.2017.

Gawron, Thomas/ Geyler, Stefan/ Grüttner, André/ Kübler, Anja/ Kuntze, Martina/ Selz, Emanuel/ Strauß, Christian/ Warner, Barbara (2010): Instrumentendiskussion. Die Eignung raumwirksamer Instrumente und kooperativer Ansätze zur Verfolgung flächenpolitischer Strategien. Schriftenreihe des Forschungsverbundes KoReMi, Band 08, Hrsg.: Johannes Ringel, Thomas Lenk, Klaus Friedrich, Robert Holländer, Wolfgang Kühn.

Genossenschaftsverband e. V. (Hrsg.) (o. J): Die Rechtsform eG; <https://www.genossenschaftsverband.de/gruendungszentrum/GnG-genossenschaft/rechtsform-im-ueberblick>; zuletzt geprüft am 18.01. 2017.

Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft (GÖW) (2007): Ausschreibung oder Direktvergabe öffentlicher Dienstleistungen – Plädoyer für ein Wahlrecht der Gebietskörperschaften, Zur Notwendigkeit einer gesetzlichen Regelung des Inhouse-Begriffs in der Europäischen Union, Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats der GÖW.

Heinz, Werner (2000): Interkommunale Kooperation in Stadtregionen: Das Beispiel der Bundesrepublik Deutschland; in: Heinz, Werner (Hrsg.): Stadt & Region - Kooperation oder Koordination? Ein internationaler Vergleich; Schriften des Difu 93, S. 169-274.

Hesse, Joachim Jens (2005): Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit in Niedersachsen, Zwischenbericht, Untersuchung im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport; online verfügbar unter [http://www.internationales-institut.de/content/publikationen/050905\\_Zwischenbericht\\_FERTIG\\_Endversion.pdf](http://www.internationales-institut.de/content/publikationen/050905_Zwischenbericht_FERTIG_Endversion.pdf); zuletzt geprüft am 17.01.2016.

Hesse, Mario/ Lenk, Thomas/ Rottmann, Oliver (2009): Privatisierung der Wasserversorgung aus ordnungstheoretischer Perspektive; Arbeitspapier Nr. 40 des Instituts für Öffentliche Finanzen und Public Management der Universität Leipzig.

Hesse, Mario/ Redlich, Matthias/ Rottmann, Oliver/Starke, Tim (2016): Private Unternehmensbeteiligung als Preistreiber? Eine empirische Vergleichsanalyse am Beispiel der deutschen Trinkwasserversorgung; in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen (ZögU), Beiheft 48/2016, S. 90-105.

Heße, Manfred (2011): Wettbewerbsrecht - Schnell erfasst, 2. Aufl.

Hofmann, Michael/ Seitz, Helmut (2007): Demografiesensitivität und Nachhaltigkeit der Länder- und Kommunal Finanzen: Ein Ost-West-Vergleich, in: Dresden discussion paper in economics, 17/07.

<https://www.berlin.de/sen/finanzen/vermoegen/nachrichten/artikel.30112.php>

[http://www.kommunale-verwaltung.sachsen.de/download/Kommunale\\_Verwaltung/Kommunaler\\_Produktplan.pdf](http://www.kommunale-verwaltung.sachsen.de/download/Kommunale_Verwaltung/Kommunaler_Produktplan.pdf)

Huebner, Michael (1999) Regionalisierung und kommunale Zusammenarbeit: dezentrale Kooperation aus systemtheoretischer Sicht. BIS Verlag.

Institut der deutschen Wirtschaft Köln (2011): Berlin und Brandenburg: Demographie und öffentliche Haushalte bis 2030, Studie der IW Consult GmbH Köln, in: [http://www.uvb-online.de/uvb/themen/standortbedingungen/investitionen/aktuelles/IW\\_Studie\\_BB\\_2030\\_final.pdf](http://www.uvb-online.de/uvb/themen/standortbedingungen/investitionen/aktuelles/IW_Studie_BB_2030_final.pdf).

Institut für den öffentlichen Sektor e. V. (Hrsg.) (2011): Rekommunalisierung in der Energieversorgung: in: Public Governance, Zeitschrift für öffentliches Management Frühjahr 2011, S. 6-11.

Jens, Uwe (2009): Die ökonomische Theorie als Mittel zur Durchsetzung politischer Interessen – Das Beispiel der Elektrizitätswirtschaft, in: Jens, Uwe und Hajo Romahn (Hrsg.), Wirtschaftliche Macht – politische Ohnmacht?, Zur Liberalisierung und Re-Regulierung von Netzindustrien, S. 69-84.

Karthe, Daniel (2015): Bedeutung hydrometeorologischer Extremereignisse im Kontext des Klimawandels für die Trinkwasserhygiene in Deutschland und Mitteleuropa; in: HW 95.2015, Heft 5, S. 264-270.

Katz, Alfred (2004): Kommunale Wirtschaft, Öffentliche Unternehmen zwischen Gemeinwohl und Wettbewerb.

Klug, Friedrich (2011): Privatisierung; in: Klug (Hrsg.): Daseinsvorsorge durch Re-Kommunalisierung. IKW- Kommunale Forschung in Österreich Nr. 121, S. 29-42.

Kohlmorgen, Lars/Schneider, Karsten (2004): Deregulierung der Wasserversorgung und des Verkehrs im internationalen Vergleich; in: WSI Mitteilungen 2/2004, S. 90-95.

Konrad-Adenauer-Stiftung (Hrsg.) (2017): Lexikon der Sozialen Marktwirtschaft, Lexikoneintrag Öffentliche Unternehmen, online verfügbar unter <http://www.kas.de/wf/de/71.12936/>, zuletzt geprüft am 09.03.2017.

Land Brandenburg, Landesamt für Bauen und Verkehr (2015): Bevölkerungsvorausschätzung 2014 bis 2030, Ämter und amts-freie Gemeinden des Landes Brandenburg.

Landesdirektion Sachsen (Hrsg.) (2014): Kommunalverfassungsrecht - Kommunale Zusammenarbeit, Beitrag Grundsätze der Kommunalen Zusammenarbeit vom 18.03.2014; online verfügbar unter [https://www.lds.sachsen.de/kommunal21/index.asp?ID=9&art\\_param=6](https://www.lds.sachsen.de/kommunal21/index.asp?ID=9&art_param=6), zuletzt geprüft am 17.02.2017.

Lange, Thomas (2013): Öffentliche Unternehmen; in: Andersen, Uwe/ Wichard Woyke (Hrsg.) (2013): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. 7., aktual. Auflage.

Laskowski, Silke Ruth (2011): Privatisierung der Wasserversorgung; in: Kritische Justiz, Vierteljahrszeitschrift für Recht und Politik, Bd. 44 Nr. 2 (2011), S. 185-195.

Lenk, Thomas und Oliver Rottmann (2007): Öffentliche Unternehmen vor dem Hintergrund der Interdependenz von Daseinsvorsorge und Wettbewerb am Beispiel einer Teilveräußerung der Stadtwerke Leipzig, Universität Leipzig, Institutspapier Nr. 36 des Instituts für Finanzen.

Lenk, Thomas/ Grüttner, André (2010): Konzepte der Raumentwicklung in Lichte des Postulats der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse, in: Wirtschaftsdienst. Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 2010. Jg., 4/2010, S. 240–243.

Lenk, Thomas/ Hesse, Mario/ Rottmann, Oliver (2011): Privatisierung und Rekommunalisierung der Wasserversorgung aus theoretischer und empirischer Perspektive; in: Infrastrukturrecht Energie, Verkehr, Abfall, Wasser, Heft 11/2010, S. 293-297.

Lenk, Thomas/ Hesse, Mario/ Woitek, Florian (2012): Finanzwissenschaftliches Gutachten zur Fortschreibung des Kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg, Gutachten im Auftrag des Ministeriums der Finanzen Brandenburg; online verfügbar unter [https://mdf.brandenburg.de/media\\_fast/4055/Gutachten\\_FAG\\_Fortschreibung-des-kommunalen-Finanzausgleiches\\_März2012.pdf](https://mdf.brandenburg.de/media_fast/4055/Gutachten_FAG_Fortschreibung-des-kommunalen-Finanzausgleiches_März2012.pdf), zuletzt geprüft am 17.02.2017.

Lenk, Thomas/ Sesselmeier, Werner (2011): Nationale Finanz- und Wirtschaftspolitik, in: Neubäumer, Renate, Hewel, Brigitte und Thomas Lenk (Hrsg.), Volkswirtschaftslehre, S. 357-487.

Lennep, Hans-Gerd von (2005): Organisationsformen interkommunaler Zusammenarbeit; in: Schneider, Bernd Jürgen (Hrsg.) (2005): Handbuch Interkommunale Zusammenarbeit Nordrhein-Westfalen, S. 9-20.

Libbe, Jens (2011): Standpunkte, Rekommunalisierung als Trend und Chance für Kommunen?; in: Difu Berichte 3/2011, S. 2-3.

Libbe, Jens/ Hanke, Stefanie/ Verbücheln, Maic (2011): Rekommunalisierung – Eine Bestandsaufnahme; Difu-Papers 2011.

Matecki, Claus/ Schulten Thorsten (2013): Zwischen Privatisierung und Rekommunalisierung, Zur Entwicklung der öffentlichen Daseinsvorsorge; in: Matecki, Claus/Schulten Thorsten (Hrsg): Zurück zur öffentlichen Hand? Chancen und Erfahrungen der Rekommunalisierung, S. 8-17.

Michaelis, Peter (2001): Wasserwirtschaft zwischen Markt und Staat, Zur Diskussion um die Liberalisierung der deutschen Wasserversorgung; in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen (ZögU), Band 24, Heft 4, S. 432-450.

Maurer, Hartmut (2009): Die verfassungsrechtlichen Grenzen der Privatisierung in Deutschland; in: Juridica international XVI/2009, S. 4-13.

Michelsen, Claus/ Haug, Peter/ Illy, Annette (2015): Die Effizienz kommunaler Leistungserbringung – eine Untersuchung am Beispiel Sachsen-Anhalts, in: Rosenfeld, Martin T. W./ GATHER, Matthias/ Stefansky, Andreas (Hrsg.) (2015): Gebiets- und Verwaltungsstrukturen im Umbruch, Beiträge zur Reformdiskussion aus Erfahrungen in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen; Arbeitsmaterial der ARL Nr. 360, S. 57-77.

Ministerium des Innern und für Kommunales des Landes Brandenburg (2016): Behördenverzeichnis, Zweckverbände; online verfügbar unter [http://service.brandenburg.de/lis/list.php?page=behoerdenverzeichnis\\_art&sv%5Badr\\_art%5D=zv\\_\\*&\\_grid=Zweckverbände](http://service.brandenburg.de/lis/list.php?page=behoerdenverzeichnis_art&sv%5Badr_art%5D=zv_*&_grid=Zweckverbände), zuletzt geprüft am 21.12.2016.

Ministerium für Ländliche Entwicklung, Umwelt und Landwirtschaft des Landes Brandenburg (MLUL) (Hrsg.) (2013): Gewässerschutz und Wasserwirtschaft, Grundwasser und Trinkwasserversorgung, Rechtliche Grundlagen; online verfügbar unter <http://www.mlul.brandenburg.de/cms/detail.php/bb1.c.335987.de>, zuletzt geprüft am 21.12.2016.

Ministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz des Landes Brandenburg (MUGV) (o. J.): Wasserversorgungsplan 2009 für das Land Brandenburg.

Mühlenkamp, Holger (2005): Wege zur Wirtschaftlichkeit (Effizienz), Qualität und niedrigen Preisen bei der Leistungserstellung durch öffentliche Unternehmen, erweiterte schriftliche Fassung des Vortrags auf dem Symposium „Öffentliche Dienstleistungen für die Bürger – Wege zu Effizienz, Qualität und günstigen Preisen“ der GÖW, des Deutschen Städtetags des VKU und des Verbands deutscher Verkehrsunternehmen am 7./8.12.2005 in Berlin.

Musgrave, Richard A., Musgrave, Peggy B. und Lore Kullmer (1994): Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis, Tübingen.

Neubäumer, Renate/ Hewel, Brigitte/ Lenk, Thomas (Hrsg.) (2017): Volkswirtschaftslehre. Grundlagen der Volkswirtschaftstheorie und Volkswirtschaftspolitik. 6. Auflage.

Otto, Raimund (2002): Beteiligungsmanagement in Kommunen, Stuttgart.

Paul, Christian/ Jaenichen, Sebastian/Steinrücken, Torsten (2008): Demographischer Wandel in Deutschland und die Wirkungen auf Wirtschaftswachstum und öffentliche Finanzen.

Pospeschill, Markus (2006): Statistische Methoden, Strukturen, Grundlagen, Anwendungen in Psychologie und Sozialwissenschaften, München.

Porter, Michael (1999): Wettbewerbsstrategie: Methoden zur Analyse von Branchen und Konkurrenten, Frankfurt am Main.

Portz, Norbert (o. J.): Das neue Vergaberecht 2016: Eine Darstellung und Bewertung, online verfügbar unter [https://www.dstgb.de/dstgb/Homepage/Schwerpunkte/Vergaberecht/-Aktuelles/Das neue Vergaberecht 2016: Darstellung und Bewertung/ Das neue Vergaberecht 2016 – Darstellung und Bewertung.pdf](https://www.dstgb.de/dstgb/Homepage/Schwerpunkte/Vergaberecht/-Aktuelles/Das%20neue%20Vergaberecht%202016%3A%20Darstellung%20und%20Bewertung/Das%20neue%20Vergaberecht%202016%20-%20Darstellung%20und%20Bewertung.pdf), zuletzt geprüft am 22.04.2017.

Püttner, Günther (2003): Daseinsvorsorge: Eine Idee mit Zukunft?, in: Kirchhoff, Ulrich und Gerhard Trilling (Hrsg.): Öffentliche Wirtschaft, Sozialwirtschaft und Daseinsvorsorge im Wandel – Zum Spannungsfeld von europäischer Wettbewerbsordnung und Allgemeininteresse, Regensburg, S. 1-10.

Puwein, Wilfried (2005): Effizienzsteigerungen in der Verkehrsinfrastruktur durch Privatisierungsschritte, in: WIFO (Hrsg.), Monatsberichte 3/2005, S. 175-189.

Rautenberg, Joachim; Fritsch, Peter und Winfried Hoch (2014): Mutschmann/ Stimmelmayer Taschenbuch der Wasserversorgung; 16., vollständig überarbeitete und aktualisierte Auflage.

Ronellenfitch, Michael (2005): Daseinsvorsorge ist originär staatliche Aufgabe, in: Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft (Hrsg.): Öffentliche Dienstleistungen zwischen Eigenerstellung und Wettbewerb, Beiträge zur öffentlichen Wirtschaft, Band 22, S. 201-202.

Rosenfeld, Martin T. W./ Gather, Matthias/ Stefansky, Andreas (Hrsg.) (2015): Gebiets- und Verwaltungsstrukturen im Umbruch, Beiträge zur Reformdiskussion aus Erfahrungen in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen; Arbeitsmaterial der ARL Nr. 360.

Röber, Manfred (2012): Rekommunalisierung lokaler Ver- und Entsorgung. Bestandsaufnahme und Entwicklungsperspektiven; in: KWI Schriften 6 – Rekommunalisierung öffentlicher Daseinsvorsorge, S. 81-98.

Rottmann, Oliver (2011): Herausforderungen für die Innensteuerung von Stadtwerken aus der Interdependenz der Außensteuerungspostulate, Frankfurt am Main.

Rottmann, Oliver und Wolfgang Bretschneider (2007): Kommunales Wirtschaften in Leipzig, in: Lenk, Thomas und Cornelia Kunze (Hrsg.), Großstädte im Transformationsprozess vor dem Hintergrund europäischer Integration und internationalen Strukturwandels – Leipzig und Wrocław 2000-2004 im Vergleich, S. 29-37.

Scheele, Ulrich und Jens Libbe (2008): Räumliche Aspekte von Qualitäts- und Versorgungsstandards in der deutschen Wasserwirtschaft, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 1, S. 101-112. Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2008): Erhebung der Wasser- und Abwasserentgelte, Qualitätsbericht, Wiesbaden.

Schimmelpfennig, Jörg (1992): Informelle Rahmenbedingungen bei öffentlichen Unternehmen, in: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, Band 11, S. 106-122.

Schmidtchen, Dieter (2004): Effizienz als Leitbild der Wettbewerbspolitik: Für einen "more economic approach", CSLE Discussion Paper, No. 2004-11.

Schmitz, Michaela (2002): Kostendeckende Wasserpreise in Europa, in: Abwassertechnik, Wasserwirtschaft, Wassertechnik (wwt awt), Heft 1/2002, S. 18-20.

Schulz-Nieswandt, Frank (2005): Daseinsvorsorge und europäisches Wettbewerbsregime, in: Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft (Hrsg.): Öffentliche Dienstleistungen zwischen Eigenerstellung und Wettbewerb, Beiträge zur öffentlichen Wirtschaft, Band 22, S. 12-24.

Seitz, Helmut (2004): Implikationen der demographischen Veränderungen für die öffentlichen Haushalte und Verwaltungen. Dresden Discussion Paper Series in Economics, 08/04; online verfügbar unter <https://www.econstor.eu/dspace/bitstream/10419/22712/1/ddpe200408.pdf>.



Seitz, Helmut (2008): Die Demographieabhängigkeit der Ausgaben und Einnahmen der öffentlichen Haushalte, Eine empirische Analyse unter Berücksichtigung der föderalen Verflechtungen; online verfügbar unter [http://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/system/flexpaper/rsmbstpublications/download\\_file/3244/3244\\_2.pdf](http://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/system/flexpaper/rsmbstpublications/download_file/3244/3244_2.pdf).

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (Hrsg.) (2009): Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg (LEP B-B), Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg.

Spelthahn, Sabine (1994): Privatisierung natürlicher Monopole, Theorie und internationale Praxis am Beispiel Wasser und Abwasser; nbf neue betriebswirtschaftliche Forschung 122.

Springer Gabler Verlag (Hrsg.) (o. J.): Gabler Wirtschaftslexikon, Stichwort: öffentliches Gut; online verfügbar unter <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Archiv/610/oeffentliches-gut-v10.html>; zuletzt geprüft am 09.03.2017.

Starke, Tim; Rottmann, Oliver; Hesse, Mario; Kratzmann, Alexander und Christoph Mengs (2018): Trinkwasserversorgung: privat gleich teuer?, in: Wirtschaftsdienst, 98. Jg., Heft 7, S. 519-527.

Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Hrsg.) (2014): Integrierte Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände, Anteilige Modellrechnung für den interkommunalen Vergleich; Stand: 31.12.2012.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2016): Finanzen und Steuern, Fachbegriffe der Finanz- und Personalstatistiken; online verfügbar unter [https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/OeffentlicheFinanzenSteuern/OeffentlicheFinanzen/Methoden/FachbegriffeFinanzPersonalstatistiken\\_pdf.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/OeffentlicheFinanzenSteuern/OeffentlicheFinanzen/Methoden/FachbegriffeFinanzPersonalstatistiken_pdf.pdf?__blob=publicationFile); zuletzt geprüft am 22.04.2017.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2015a): Umwelt, Öffentliche Wasserversorgung und öffentliche Abwasserentsorgung - Öffentliche Wasserversorgung -, Fachserie 19 Reihe 2.1.1.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2015b): Umwelt, Öffentliche Wasserversorgung und öffentliche Abwasserentsorgung - Strukturdaten zur Wasserwirtschaft -, Fachserie 19 Reihe 2.1.3.

Stober, Rolf (1996): Kommunalrecht in der Bundesrepublik Deutschland; Stuttgart et al.

Sundermann, Welf/ Miltkau, Thomas (1995): Kommunalrecht Brandenburg; DVP Schriftenreihe Grundriss; Hamburg.

Trapp, Jan Hendrik/ Bolay, Sebastian (2003): Privatisierung in Kommunen –eine Auswertung kommunaler Beteiligungsberichte; Difu-Materialien, Band 10.

Umweltbundesamt (Hrsg.) (2017): Quantifizierung der landwirtschaftlich verursachten Kosten zur Sicherung der Trinkwasserbereitstellung; Gutachten im Rahmen des Umweltforschungsplans des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, Forschungskennzahl 3716 74 263 0 UBA-FB 002511; Texte 43/2017.

Umweltbundesamt (Hrsg.) (2015): Öffentliche Wasserversorgung; online verfügbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/daten/wasser/wasserwirtschaft/oeffentliche-wasserversorgung#textpart-1>, zuletzt geprüft am 14.09.2018.

UniCredit Bank AG (Hrsg.) (2011): Renaissance der Kommunalwirtschaft – Rekommunalisierung öffentlicher Dienstleistungen; Studie des Kompetenzzentrums Öffentliche Wirtschaft und Daseinsvorsorge des Instituts für Öffentliche Finanzen und Public Management der Universität Leipzig.

Vickers, John und George Yarrow (1991): Economic Perspectives on Privatization, in: Journal of Economic Perspectives, Vol. 5, No. 2, Pages 111-132.

Wackerbauer, Johann (2003): Regulierungsmodelle für die öffentliche Wasserversorgung und ihre Wettbewerbseffekte; in: ifo-Schnelldienst 21/2003, 56. Jahrgang, S. 9-16.

Waechter, Kay (1997): Kommunalrecht, Köln.

Zschille, Michael (2016): Kaum Kostenvorteile durch Unternehmenszusammenschlüsse in der Trinkwasserversorgung; in: DIW Wochenbericht Nr. 20.2016, S. 455-460.

Zschille, Michael (2014): Marktstrukturen in der Trinkwasserversorgung, DIW Roundup: Politik im Fokus, No. 43, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin.

## **Rechtsnormen**

Brandenburgisches Wassergesetz (BbgWG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. März 2012 (GVBl.I/12, [Nr. 20]), das zuletzt durch Artikel 2 Absatz 8 des Gesetzes vom 25. Januar 2016 (GVBl.I/16, [Nr. 5]) geändert worden ist.

Bayerisches Wassergesetz (BayWG) vom 25. Februar 2010 (GVBl. S. 66, BayRS 753-1-U), das zuletzt durch Art. 9a Abs. 12 des Gesetzes vom 22. Dezember 2015 (GVBl. S. 458) geändert worden ist.

Berliner Wassergesetz (BWG) vom 23. Februar 1960, das zuletzt durch Artikel I Nr. 1 des Gesetzes vom 06. Juni 2008 (GVBl. S. 139) geändert worden ist.

Brandenburgisches Wassergesetz (BbgWG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. März 2012 (GVBl.I/12, [Nr. 20]), das zuletzt durch Artikel 2 Absatz 8 des Gesetzes vom 25. Januar 2016 (GVBl.I/16, [Nr. 5]) geändert worden ist.

Bremisches Wassergesetz (BremWG), Gesamtausgabe in der Gültigkeit vom 08.12.2007 bis 28.04.2011, Gesetz aufgehoben durch Artikel 3 des Gesetzes vom 12. April 2011 (Brem.GBl. S. 262).

Freistaat Bayern, Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit (KommZG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 20. Juni 1994 (GVBl. S. 555; 1995 S. 98, BayRS 2020-6-1-I), das zuletzt

durch Art. 9a Abs. 5 des Gesetzes vom 22. Dezember 2015 (GVBl. S. 458) geändert worden ist.

Gemeindeordnung für Baden-Württemberg (Gemeindeordnung - GemO) in der Fassung vom 24. Juli 2000, welche zuletzt mehrfach durch Artikel 1 des Gesetzes vom 17. Dezember 2015 (GBl. 2016 S. 1) geändert worden ist.

Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW), Bekanntmachung der Neufassung vom 14. Juli 1994, welche zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 15. November 2016 (GV. NRW. S. 966) geändert worden ist.

Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt (Gemeindeordnung - GO LSA) in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. August 2009, außer Kraft getreten mit Ausnahme von § 58 Abs. 1b, §§ 75 bis 85, 88a und 153 Abs. 2 durch Artikel 23 Absatz 5 Nr. 1 des Gesetzes vom 17. Juni 2014 (GVBl. LSA S. 288, 343) zum 1. Juli 2019 durch Artikel 23 Absatz 6 des Gesetzes vom 17. Juni 2014 (GVBl. LSA S. 288, 343).

Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern (GO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. August 1998 (GVBl. S. 796, BayRS 2020-1-1-I), die zuletzt durch Art. 17a Abs. 2 des Gesetzes vom 13. Dezember 2016 (GVBl. S. 335) geändert worden ist.

Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen (SächsGemO) vom 21. April 1993 (SächsGVBl. S. 301, ber. S. 445), welche zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 13. Dezember 2016 (SächsGVBl. S. 652) geändert worden ist.

Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein (Gemeindeordnung - GO -) in der Fassung vom 28. Februar 2003, welche zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 03.08.2016 (GVOBl. S. 788) geändert worden ist.

Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit im Land Brandenburg (GKGBbg) vom 10. Juli 2014 (GVBl.I/14, [Nr. 32]).

Hamburgisches Wassergesetz (HWaG) in der Fassung vom 29. März 2005 (HmbGVBl. 2005, S. 97), das zuletzt durch Artikel 12 des Gesetzes vom 4. Dezember 2012 (HmbGVBl. S. 510, 519) geändert worden ist.

Hessische Gemeindeordnung (HGO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. März 2005 (GVBl. I S. 142), welche zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 15. September 2016 (GVBl. S. 167) geändert worden ist.

Hessisches Wassergesetz (HWG) vom 14. Dezember 2010 (GVBl. I S. 548), das zuletzt durch Gesetz vom 28. September 2015 (GVBl. S. 338) geändert worden ist.

Kommunalabgabengesetz für das Land Brandenburg (KAG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 31. März 2004 (GVBl.I/04, [Nr. 08], S.174), das zuletzt durch Artikel 10 des Gesetzes vom 10. Juli 2014 (GVBl.I/14, [Nr. 32]) geändert worden ist.

Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (Kommunalverfassung - KV M-V) vom 13. Juli 2011 (GVOBl. M-V 2011, S. 777).

Kommunalverfassung des Landes Brandenburg (BbgKVerf) vom 18. Dezember 2007 (GVBl.I/07, [Nr. 19], S.286), welche zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 10. Juli 2014 (GVBl.I/14, [Nr. 32]) geändert worden ist.

Land Baden-Württemberg, Gesetz über kommunale Zusammenarbeit (GKZ) in der Fassung vom 16. September 1974, mehrfach geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 15. Dezember 2015 (GBl. S. 1147, 1149).

Land Hessen, Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit (KGG) vom 16. Dezember 1969 (GVBl. I S. 307), zuletzt geändert durch Artikel 5 des Gesetzes vom 20. Dezember 2015 (GVBl. S. 618).

Land Nordrhein-Westfalen, Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit (GkG NRW), Bekanntmachung der Neufassung vom 1. Oktober 1979, zuletzt geändert durch Gesetz vom 3. Februar 2015 (GV. NRW. S. 204), in Kraft getreten am 11. Februar 2015.

Land Rheinland-Pfalz, Landesgesetz über die kommunale Zusammenarbeit (KomZG) vom 22. Dezember 1982, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 27.11.2015 (GVBl. S. 412).

Land Rheinland-Pfalz, Gemeindeordnung (GemO) in der Fassung vom 31. Januar 1994, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 22.12.2015 (GVBl. S. 477).

Land Rheinland-Pfalz, Landeswassergesetz (LWG) vom 14. Juli 2015 (GVBl. 2015, 127), zuletzt geändert durch § 28 des Gesetzes vom 27.11.2015 (GVBl. S. 383).

Land Saarland, Gesetz Nr. 714 - Saarländisches Wassergesetz (SWG) vom 28. Juni 1960 in der Fassung der Bekanntmachung vom 30. Juli 2004 (Amtsbl. S. 1994), zuletzt geändert durch das Gesetz vom 12. September 2007 (Amtsbl. S. 2026).

Land Saarland, Gesetz Nr. 788 - Kommunalselbstverwaltungsgesetz - KSVG - vom 15. Januar 1964 in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. Juni 1997 (Amtsbl. S. 682), zuletzt geändert durch das Gesetz vom 15. Juni 2016 (Amtsbl. I S. 840).

Land Saarland, Gesetz Nr. 1021 über die kommunale Gemeinschaftsarbeit (KGG) vom 26. Februar 1975 in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. Juni 1997 (Amtsbl. S. 723), zuletzt geändert durch das Gesetz vom 13. Juli 2016 (Amtsbl. I S. 711).

Land Sachsen-Anhalt, Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit vom 26. Februar 1998 (GVBl. LAS S. 81), zuletzt geändert durch Zweites Gesetz zur Änderung des Gesetzes über kommunale Gemeinschaftsarbeit vom 25. Februar 2004 (GVBl. LSA S. 80).

Land Schleswig-Holstein, Gesetz über kommunale Zusammenarbeit (GkZ) in der Fassung vom 28. Februar 2003, zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 21. Juni 2016 (GVOBl. S. 528).

Niedersächsisches Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit (NKomZG) in der Fassung vom 21. Dezember 2011, das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 26.10.2016 (Nds. GVBl. S. 226) geändert worden ist.

Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz (NKomVG) vom 17. Dezember 2010 (Nds. GVBl. S. 576), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 26.10.2016 (Nds. GVBl. S. 226) geändert worden ist.

Niedersächsisches Wassergesetz (NWG) vom 19. Februar 2010 (Nds. GVBl. 2010, 64), das zuletzt durch Artikel 2 § 7 des Gesetzes vom 12.11.2015 (GVBl. S. 307) geändert worden ist.

Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik, Abl. L 327 vom 22.12.2000.

Sächsisches Gesetz über kommunale Zusammenarbeit (SächsKomZG) vom 19. August 1993, das zuletzt durch Art. 10 des Gesetzes vom 18. Dezember 2013 (SächsGVBl. S. 970, 1080) geändert worden ist.

Sächsisches Wassergesetz (SächsWG), erlassen als Artikel 1 des Gesetzes zur Änderung wasserrechtlicher Vorschriften vom 12. Juli 2013 (SächsGVBl. S. 503), das zuletzt durch Artikel 22 des Gesetzes vom 29. April 2015 (SächsGVBl. S. 349, 362) geändert worden ist.

Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung - ThürKO -) in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. Januar 2003, welche zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 14. Dezember 2016 (GVBl. S. 558) geändert worden ist.

Thüringer Gesetz über die kommunale Gemeinschaftsarbeit (ThürKGG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. Oktober 2001, das zuletzt mehrfach durch Artikel 5 des Gesetzes vom 23. Juli 2013 (GVBl. S. 194, 201) geändert worden ist.

Thüringer Wassergesetz (ThürWG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. August 2009 (GVBl. 2009, 648).

Wassergesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern (LWaG) vom 30. November 1992 (GVOBl. M-V 1992, S. 669), das zuletzt mehrfach durch Artikel 7 des Gesetzes vom 27. Mai 2016 (GVOBl. M-V S. 431, 432) geändert worden ist.

Wassergesetz des Landes Schleswig-Holstein (Landeswassergesetz) in der Fassung vom 11. Februar 2008 (GVOBl. 2008, 91), das zuletzt mehrfach durch Gesetz vom 01. August 2016, GVOBl. S. 680) geändert worden ist.

Wassergesetz für Baden-Württemberg (WG) vom 3. Dezember 2013 (GBl. Nr. 17, S. 389), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 16. Dezember 2014 (GBl. Nr. 24, S. 777) geändert worden ist.

Wassergesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (Landeswassergesetz - LWG -) vom 25. Juni 1995, neu gefasst durch Artikel 1 des Gesetzes vom 8. Juli 2016 (GV. NRW. S. 559), in Kraft getreten am 16. Juli 2016.

Wassergesetz für das Land Sachsen-Anhalt (WG LSA) vom 16. März 2011 (GVBl. LSA 2011, 492), das zuletzt mehrfach durch Artikel 4 des Gesetzes vom 18. Dezember 2015 (GVBl. LSA S. 659) geändert worden ist.

Wasserhaushaltsgesetz vom 31. Juli 2009 (BGBl. I S. 2585), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 4. August 2016 (BGBl. I S. 1972) geändert worden ist.

## Anhänge:

### 9.1 Anhang 1: Fragebogen zur Kommunalbefragung

<p>Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät <b>Institut für Öffentliche Finanzen und Public Management</b></p>
<h4>I. Allgemeiner Teil/ Marktumfeld</h4>
<b>1. Wie hoch ist die Einwohnerzahl in ihrer Gemeinde?</b>
<input type="checkbox"/> Unter 1.000 Einwohner <input type="checkbox"/> 10.000 bis 20.000 Einwohner <input type="checkbox"/> 1.000 bis 5.000 Einwohner <input type="checkbox"/> 20.000 bis 50.000 Einwohner <input type="checkbox"/> 5.000 bis 10.000 Einwohner <input type="checkbox"/> Mehr als 50.000 Einwohner
<b>2. Wie ist die Bevölkerungsentwicklung in ihrer Gemeinde vom Jahr 2006 bis jetzt?</b> <small>[Statistische Daten bis 2012]</small>
<input type="checkbox"/> Wachsend <input type="checkbox"/> Stagnierend <input type="checkbox"/> Schrumpfend
<b>3. Welchen Raumtyp gemäß der Bevölkerungsdichte und des Siedlungsflächenanteils hat ihre Gemeinde?</b>
<input type="checkbox"/> <b>Überwiegend städtischer Raum</b> (Gemeinde, die im hoch verdichteten Gebiet mit mindestens 50% Flächenanteil in überwiegend städtischer Umgebung liegt) <input type="checkbox"/> <b>Teilweise städtischer Raum</b> (Gemeinde, die im verdichteten Gebiet mit einem Flächenanteil von mindestens 23% städtisch geprägter Umgebung (Bundeswert) oder mit einer Fläche städtisch geprägter Umgebung von mindestens 15 km <sup>2</sup> liegt) <input type="checkbox"/> <b>Ländlicher Raum</b> (Gemeinde, die im gering verdichteten Gebiet liegt und hohen Freiraumanteil hat)
<b>4. Erwirtschaftet ihre Kommune einen Haushaltsüberschuss, einen ausgeglichenen Haushalt oder einen Haushaltsdefizit?</b>
<input type="checkbox"/> Haushaltsüberschuss <input type="checkbox"/> Haushaltsdefizit <input type="checkbox"/> Ausgeglichenen Haushalt
<b>5. Wie wird die Wasserversorgung in Ihrer Gemeinde erbracht?</b>
<input type="checkbox"/> ÖFFENTLICH <input type="checkbox"/> PRIVAT <input type="radio"/> Eigenbetrieb <input type="checkbox"/> GEMISCHT-WIRTSCHAFTLICH <input type="radio"/> Kapitalgesellschaft <input type="radio"/> Zweckverband <input type="radio"/> Sonstiges, und zwar .....
<b>6. ANTEILSEIGNERSTRUKTUR: Wie viele kommunale und/oder private Anteilseigner umfasst das Wasserversorgungsunternehmen, das Ihre Gemeinde mit Trinkwasser versorgt?</b>
<input type="checkbox"/> Anzahl kommunaler Beteiligungen: ..... <input type="checkbox"/> Anzahl privater Beteiligungen: .....
Dipl.-oec./ Dipl.-Ling. Tatiana Gempel
„Chancen und Risiken der interkommunalen Zusammenarbeit in der Wasserversorgung am Beispiel vom Land Brandenburg“ 3

**7. Wie hoch liegen die Trinkwasserentgelte in ihrer Gemeinde (€)?**

[Basis der Berechnung : Zwei-Personen-Haushalt, der rund 80 Kubikmeter pro Jahr verbraucht.]

- Trinkwasserentgelt (€) je m<sup>3</sup> \_\_\_\_\_  
- Grundgebühr (€) /Jahr \_\_\_\_\_  
= Gesamte Trinkwasserkosten brutto (€)/Jahr \_\_\_\_\_

**8. Ist der Wasserpreis in den letzten 5 Jahren gestiegen/ gesunken/ gleich geblieben?**

- gestiegen                       gesunken                       gleich geblieben

**9. Gab es in den letzten 5 Jahren Gesellschafterstrukturveränderungen in der Wasserversorgung oder planen Sie in der Zukunft, ihre Wasserversorgungsstruktur umzustellen?**

- Ja                                       nein

Wenn ja, in welcher Form:

**I. Mit Rechtsformwechsel:**

- **Privatisierung**
  - Durchführungsprivatisierung (Übertragung der Aufgabenerfüllung von der Gemeinde auf den Privaten auf Zeit)
  - Materiell (Übertragung einer Aufgabe auf den Privaten)
- **Rekommunalisierung**
  - Rückkauf                       Neugründung

**II. Ohne Rechtsformwechsel/ Kooperation:**

- Interkommunale Kooperation
- Öffentlich-private Kooperation

**10. Welche interne Herausforderungen sehen Sie für die Erbringung der Wasserversorgung in ihrer Gemeinde? [Mehrfachnennungen möglich.]**

- Bau von neuen Brunnen
- Erschließung neuer Wasservorkommen
- Erweiterung von Wasseraufbereitungsanlagen
- Ausbau des Rohrleitungsnetzes
- Modernisierung des Rohrleitungsnetzes
- Bau neuer Wasserspeicher
- Investitionen in andere Unternehmen
- Überprüfung der Wasserqualität (gemäß der Trinkwasserverordnung)
- Sonstiges, und zwar \_\_\_\_\_



**11. In welchen externen Faktoren sehen Sie für ihre Gemeinde die größten Herausforderungen?**

[Mehrfachnennungen möglich.]

- |   |  |
|---|--|
| <input type="checkbox"/> Demografischer Wandel                                | <input type="checkbox"/> Ökologische Anforderungen |
| <input type="checkbox"/> Rechtliche Einflüsse (EU-Richtlinien, Kommunalrecht) | <input type="checkbox"/> Wettbewerbs-/ Marktumfeld |

## II. Interkommunale Kooperation

**1. Wie hoch schätzen Sie ein, Ihren Wasserversorger aufgrund des demografischen Wandels unternehmensstrategisch neu auszurichten?**

- sehr hoch     eher hoch     eher gering     sehr gering

**2. Plant Ihr Wasserversorger in Zukunft, mit anderen Kommunen verstärkt interkommunale Kooperationen einzugehen?**

- Ja     Nein

**3. Welche Ziele verbinden Sie mit der Durchführung einer interkommunalen Zusammenarbeit?**

[Mehrfachnennungen möglich.]

**I. Sicherung und Stärkung der kommunalen Daseinsvorsorge:**

- Flächendeckende Versorgung
- Hohe Versorgungsqualität
- Günstige Preise
- Verbesserung der Servicequalität/ Kundenorientierung

**II. Wirtschaftliche Ziele:**

- Erschließung von Synergie- und Skaleneffekten/ Effizienz
- Anlagenauslastung
- Investitionen/ Fördermittel
- Besserer Ressourcennutzung
- Zugang zu den Wasserressourcen
- Technisches Know-how
- Netzausbau
- Senkung der Personalkosten

**III. Administrative Ziele:**

- Minimierung des technischen Aufwandes (Service, Zentrale Überwachung usw.)
- Senkung der IT-Kosten
- Senkung der Controlling-Kosten/ Unternehmensrechnung

**4. Sollten bereits Kooperationen in der Wasserversorgung bestehen, mit welchem Bindungsgrad?**

- formell, z.B. Zweckverband
- informell (projektbezogen)

**5. Sollten interkommunale Kooperationen schon bestehen, in welcher Form?**

- Informelle Zusammenarbeit (z.B. runde Tische/ Gesprächskreise, Projektbeiträge, Regionalkonferenzen und -foren)
- Kommunale Arbeitsgemeinschaft
- Zweckverband
  - Pflichtverband
  - Freiverband
- Öffentlich-rechtliche Vereinbarung

**6. Hat ihre Gemeinde in der Vergangenheit schon Kooperationserfahrungen sammeln können?**

- ja  nein

Wenn ja, wie häufig:

- 1-3 Mal
- 4-10 Mal
- Mehr als 10 Mal

**7. Sehen Sie Interkommunale Kooperation grundsätzlich als geeignetes Mittel zur Bewältigung kommunaler Aufgaben und Herausforderungen?**

- ja
- nein

**8. Wie beurteilen Sie die Aufgabenerbringung ihrer Gemeinde im Rahmen der interkommunalen Kooperation ganz allgemein?**

- sehr zufriedenstellend
- eher zufriedenstellend
- eher nicht zufriedenstellend
- überhaupt nicht zufriedenstellend

**9. Zu welchen Kooperationstypen würden Sie die Kooperation(en) Ihrer Gemeinde zuordnen?**

- Horizontale Kooperation
- Vertikale Kooperation
- Diagonale Kooperation

**10. Bezogen auf Ihren Wasserversorger: In welchem Unternehmensbereich besteht die interkommunale Kooperation?** [Mehrfachnennungen möglich.]

- Wassergewinnung/-aufbereitung
- Bereichsübergreifend
- Personalverwaltung
- Controlling
- EDV
- Technik
- Service
- Netze
- Sonstiges .....

**11. Worin liegt der Schwerpunkt einer möglichen interkommunalen Kooperation?**

- In der Erfüllung von Aufgaben für andere Gemeinden
- In der gemeinsamen Erbringung von Aufgaben
- In der Übertragung von Aufgabenerledigung auf andere Gebietskörperschaften
- Stärkung der eigenen Aufgabenerfüllung

**12. Zielt eine mögliche interkommunale Kooperation eher darauf ab, die Defizite der Gemeinde in der Wasserversorgung zu mildern oder Stärken auszubauen?**

- Defizite abbauen
- Stärken/ Kompetenzen ausbauen
- Leistungslücken abdecken

**13. Welche Restriktionen sehen Sie im Rahmen der interkommunalen Kooperation?**

[Mehrfachnennungen möglich.]

- Keine Kooperationspartner vorhanden
- Stark divergierende Leistungsfähigkeit
- Verlust an Bürgernähe
- Verlust an eigener Gestaltungsfreiheit
- Zu hoher organisatorischer Mehraufwand
- Unterschiedliche Kooperationsbereitschaft
- Rechtliche Unsicherheiten
- Ungleiche Berücksichtigung von Interessen
- Meinungsunterschiede in der Geschäftsführung/ Verbandsgremien/ Versammlung
- Stark divergierende Interessen der potenziellen Kooperationspartner

**14. Liegen die Entscheidungsabläufe der interkommunalen Kooperation im erwarteten zeitlichen Rahmen?**

- nein, dauert zu lange
- angemessen
- schneller als erwartet
- kann noch nicht beurteilt werden

**15. Wenn Sie Erfahrungen mit interkommunalen Kooperationen haben, würden Sie (Ihre Gemeinde) wieder kooperieren? [Bitte den Grund erläutern]**

- Ja, unbedingt, weil \_\_\_\_\_
- Eher wahrscheinlich, weil \_\_\_\_\_
- Eher unwahrscheinlich, weil \_\_\_\_\_
- Nein, weil \_\_\_\_\_

Vielen Dank für Ihre Unterstützung!

## 9.2 Anhang 2: Detaillierte Darstellung der Ergebnisse des $\chi^2$ -Tests

**AH\_1: Die Entwicklung der Wasserpreise in den letzten 5 Jahre ist unabhängig von der Bevölkerungsentwicklung.**

### Determinanten

Frage I.8: Wasserpreisentwicklung

Frage I.2: Bevölkerungsentwicklung

### Hypothesen

H0: Die Entwicklung der Wasserpreise in den letzten 5 Jahre ist unabhängig von einer rückläufigen Bevölkerungsentwicklung.

H1: Die Entwicklung der Wasserpreise in den letzten 5 Jahre ist abhängig von einer rückläufigen Bevölkerungsentwicklung.

### Tatsächliche Anzahl I

	gestiegen	gesunken	gleich geblieben	
Schrumpfend	19	5	19	43
Stagnierend	2	1	6	9
Wachsend	1	8	10	19
	22	14	35	71

### Tatsächliche Anzahl II

	gestiegen	gesunken	gleich geblieben	
Ja	19	5	19	43
Nein	3	9	16	28
Gesamt	22	14	35	71

### Erwartete Anzahl

	gestiegen	gesunken	gleich geblieben	
Ja	13,32	8,48	21,20	43
Nein	8,68	5,52	13,80	28
Gesamt	22	14	35	71

### Relative Anteile

	gestiegen	gesunken	gleich geblieben
Ja	86,4%	35,7%	54,3%
Nein	13,6%	64,3%	45,7%
Gesamt	100%	100%	100%

### Werte für die Teststatistik

	gestiegen	gesunken	gleich geblieben
Ja	2,42	1,43	0,23
Nein	3,71	2,19	0,35

### Chi-Quadrat-Test

Chi-Quadrat nach Pearson 10,33

Freiheitsgrade

$(2-1) \cdot (3-1) = 2$

Anzahl Beobachtungen N

71

	empirischer Wert	kritische Werte
1%	10,33	9,21
5%	10,33	5,99
10%	10,33	4,61

### Ergebnis

Für alle Signifikanzniveaus gilt:  $t(\text{emp}) > t(\text{krit})$ .

### Interpretation

Daher wird die Nullhypothese auf allen Signifikanzniveaus verworfen.

Die Entwicklung der Wasserpreise in den letzten 5 Jahre ist (mit  $(1-\alpha) \cdot 100\%$  Sicherheit) abhängig von einer rückläufigen Bevölkerungsentwicklung.

## AH\_2: Die Herausforderungen der öffentlichen Wasserunternehmen sind unabhängig von einer rückläufigen Bevölkerung.

### Determinanten

Frage I.10: Interne Herausforderungen

Frage I.2: Bevölkerungsentwicklung

### Hypothesen

H0: Die Herausforderungen der öffentlichen Wasserunternehmen sind unabhängig von einer rückläufigen Bevölkerung

H1: Die Herausforderungen der öffentlichen Wasserunternehmen sind abhängig von einer rückläufigen Bevölkerung

#### Tatsächliche Anzahl I

	schrumpfend	stagnierend	wachsend	
Modernisierung des Rohrleitungsnetzes (1)	37	8	13	58
Überprüfung der Wasserqualität (2)	14	0	4	18
Ausbau des Rohrleitungsnetzes (3)	7	2	5	14
Bau von neuen Brunnen (4)	3	1	3	7
Erschließung neuer Wasservorkommen (5)	0	0	4	4
Erweiterung von Wasseraufbereitungsanlagen (6)	1	0	3	4
Bau neuer Wasserspeicher (7)	2	0	1	3
Investitionen in andere Unternehmen (8)	0	0	0	0
Sonstiges (9)	11	1	2	14
<b>Gesamt</b>	<b>75</b>	<b>12</b>	<b>35</b>	<b>122</b>

#### Tatsächliche Anzahl II

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	
Ja	37	14	7	3	0	1	2	0	11	75
Nein	21	4	7	4	4	3	1	0	3	47
<b>Gesamt</b>	<b>58</b>	<b>18</b>	<b>14</b>	<b>7</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>0</b>	<b>14</b>	<b>122</b>

#### Erwartete Anzahl

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	
Ja	35,66	11,07	8,61	4,30	2,46	2,46	1,84	0,00	8,61	75
Nein	22,34	6,93	5,39	2,70	1,54	1,54	1,16	0,00	5,39	47
<b>Gesamt</b>	<b>58</b>	<b>18</b>	<b>14</b>	<b>7</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>0</b>	<b>14</b>	<b>122</b>

#### Relative Anteile

	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Ja	63,8%	77,8%	50,0%	42,9%	0,0%	25,0%	66,7%	0,0%	78,6%
Nein	36,2%	22,2%	50,0%	57,1%	100%	75,0%	33,3%	0,0%	21,4%
<b>Gesamt</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>0%</b>	<b>100%</b>

#### Werte für die Teststatistik

	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Ja	0,05	0,78	0,30	0,39	2,46	0,87	0,01	0,00	0,67
Nein	0,08	1,24	0,48	0,63	3,92	1,38	0,02	0,00	1,06

#### Chi-Quadrat-Test

Chi-Quadrat nach Pearson

14,35

Freiheitsgrade

$(9-1) \cdot (2-1) = 8$

Anzahl Beobachtungen N

122

empirischer Wert      kritische Werte

1%	14,35	20,09
5%	14,35	15,51
10%	14,35	13,36

### Ergebnis

Für das 1%- und 5%-Signifikanzniveau gilt:  $t(\text{emp}) < t(\text{krit})$ .

Für das 10%-Signifikanzniveau hingegen gilt:  $t(\text{emp}) > t(\text{krit})$ .

### Interpretation

Daher wird die Nullhypothese auf dem 1%- und 5%-Signifikanzniveaus beibehalten, jedoch auf dem 10%-Niveau verworfen.

Je nach zu betrachtendem Niveau muss also hier eine Fallunterscheidung vorgenommen werden.

1%- und 5%: Die Nullhypothese wird beibehalten - interne Herausforderungen entstehen unabhängig von einer rückläufigen Bevölkerungsentwicklung in den Gemeinden.

10%: Die Nullhypothese wird verworfen. Interne Herausforderungen entstehen mit einer Sicherheit von 90% abhängig von einer rückläufigen Bevölkerungsentwicklung in den Gemeinden.



### AH\_3: Interkommunale Kooperation ist unabhängig von einer rückläufigen Bevölkerungsentwicklung.

#### Determinanten

Frage I.2: Bevölkerungsentwicklung

Frage II.2: IKZ in Zukunft?

#### Hypothesen

H0: Interkommunale Kooperation ist unabhängig von einer rückläufigen Bevölkerungsentwicklung.

H1: Interkommunale Kooperation ist abhängig von einer rückläufigen Bevölkerungsentwicklung.

#### Tatsächliche Anzahl

	Schrumpfend	Stagnierend	Wachsend	
Ja	20	2	5	<b>27</b>
Nein	14	7	13	<b>34</b>
<b>Gesamt</b>	<b>34</b>	<b>9</b>	<b>18</b>	<b>61</b>

#### Erwartete Anzahl

	Schrumpfend	Stagnierend	Wachsend	
Ja	15,05	3,98	7,97	<b>27</b>
Nein	18,95	5,02	10,03	<b>34</b>
<b>Gesamt</b>	<b>34</b>	<b>9</b>	<b>18</b>	<b>61</b>

#### Relative Anteile

	Schrumpfend	Stagnierend	Wachsend
Ja	58,8%	22,2%	27,8%
Nein	41,2%	77,8%	72,2%
<b>Gesamt</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

#### Werte für die Teststatistik

	Schrumpfend	Stagnierend	Wachsend
Ja	1,63	0,99	1,11
Nein	1,29	0,78	0,88

#### Chi-Quadrat-Test

Chi-Quadrat nach Pearson 6,68

Freiheitsgrade

$(2-1) \cdot (3-1) = 2$

Anzahl Beobachtungen N

61

	empirischer Wert	kritische Werte
1%	6,68	9,21
5%	6,68	5,99
10%	6,68	4,61

#### Ergebnis

Für das 1%-Signifikanzniveau gilt:  $t(\text{emp}) < t(\text{krit})$ .

Für das 5%- und 10%-Signifikanzniveau hingegen gilt:  $t(\text{emp}) > t(\text{krit})$ .

#### Interpretation

Daher wird die Nullhypothese auf dem 1%-Signifikanzniveau beibehalten, jedoch auf dem 5%- und 10%-Niveau verworfen.

Je nach zu betrachtendem Niveau muss also hier eine Fallunterscheidung vorgenommen werden.

1%: Die Nullhypothese wird beibehalten - das Anstreben von interkommunaler Zusammenarbeit ist unabhängig von der Bevölkerungsentwicklung in den Gemeinden. (Kostenremanenz)

5%- und 10%: Die Nullhypothese wird verworfen. Das Anstreben von interkommunaler Zusammenarbeit ist mit einer Sicherheit von 90% (10%-Signifikanzniveau) bzw. 95% (5%-Signifikanzniveau) abhängig von der Bevölkerungsentwicklung in den Gemeinden. (Kostenremanenz)

#### AH\_4: Gesunkene Wasserpreise der letzten 5 Jahre sind unabhängig von der Haushaltslage.

##### Determinanten

Frage I.8: Wasserpreisentwicklung

Frage I.4: Haushaltslage

##### Hypothesen

H0: Gesunkene Wasserpreise der letzten 5 Jahre sind unabhängig von der Haushaltslage.

H1: Gesunkene Wasserpreise der letzten 5 Jahre sind abhängig von der Haushaltslage.

##### Tatsächliche Anzahl I

	gestiegen	gesunken	gleich geblieben	
Ausgeglichener Haushalt	15	8	13	<b>36</b>
Haushaltsdefizit	6	3	14	<b>23</b>
Haushaltsüberschuss	0	2	4	<b>6</b>
	<b>21</b>	<b>13</b>	<b>31</b>	<b>65</b>

##### Tatsächliche Anzahl II

	Ausgeglichener Haushalt	Haushaltsdefizit	Haushaltsüberschuss	
Ja	8	3	2	<b>13</b>
Nein	28	20	4	<b>52</b>
<b>Gesamt</b>	<b>36</b>	<b>23</b>	<b>6</b>	<b>65</b>

##### Erwartete Anzahl

	Ausgeglichener Haushalt	Haushaltsdefizit	Haushaltsüberschuss	
Ja	7,20	4,60	1,20	<b>13</b>
Nein	28,80	18,40	4,80	<b>52</b>
<b>Gesamt</b>	<b>36</b>	<b>23</b>	<b>6</b>	<b>65</b>

##### Relative Anteile

	Ausgeglichener Haushalt	Haushaltsdefizit	Haushaltsüberschuss
Ja	22,2%	13,0%	33,3%
Nein	77,8%	87,0%	66,7%
<b>Gesamt</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

##### Werte für die Teststatistik

	Ausgeglichener Haushalt	Haushaltsdefizit	Haushaltsüberschuss
Ja	0,09	0,56	0,53
Nein	0,02	0,14	0,13

##### Chi-Quadrat-Test

Chi-Quadrat nach Pearson 1,47

Freiheitsgrade

$(2-1) \cdot (3-1) = 2$

Anzahl Beobachtungen N

65

empirischer Wert    kritische Werte

1%	1,47	9,21
5%	1,47	5,99
10%	1,47	4,61

##### Ergebnis

Für alle Signifikanzniveaus gilt:  $t(\text{emp}) < t(\text{krit})$ .

##### Interpretation

Daher wird die Nullhypothese auf allen Signifikanzniveaus beibehalten.

Gesunkene Wasserpreise in den letzten 5 Jahren gestalten sich als unabhängig von der Haushaltslage.



## AH\_5: Gestiegene Wasserpreise der letzten 5 Jahre sind unabhängig von der Haushaltslage.

### Determinanten

Frage I.8: Wasserpreisentwicklung

Frage I.4: Haushaltslage

### Hypothesen

H0: Gestiegene Wasserpreise der letzten 5 Jahre sind unabhängig von der Haushaltslage.

H1: Gestiegene Wasserpreise der letzten 5 Jahre sind abhängig von der Haushaltslage.

#### Tatsächliche Anzahl I

	gestiegen	gesunken	gleich geblieben	
Ausgeglichener Haushalt	15	8	13	<b>36</b>
Haushaltsdefizit	6	3	14	<b>23</b>
Haushaltsüberschuss	0	2	4	<b>6</b>
	<b>21</b>	<b>13</b>	<b>31</b>	<b>65</b>

#### Tatsächliche Anzahl II

	Ausgeglichener Haushalt	Haushaltsdefizit	Haushaltsüberschuss	
Ja	15	6	0	<b>21</b>
Nein	21	17	6	<b>44</b>
<b>Gesamt</b>	<b>36</b>	<b>23</b>	<b>6</b>	<b>65</b>

#### Erwartete Anzahl

	Ausgeglichener Haushalt	Haushaltsdefizit	Haushaltsüberschuss	
Ja	11,63	7,43	1,94	<b>21</b>
Nein	24,37	15,57	4,06	<b>44</b>
<b>Gesamt</b>	<b>36</b>	<b>23</b>	<b>6</b>	<b>65</b>

#### Relative Anteile

	Ausgeglichener Haushalt	Haushaltsdefizit	Haushaltsüberschuss	
Ja	41,7%	26,1%	0,0%	32,3%
Nein	58,3%	73,9%	100,0%	67,7%
<b>Gesamt</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

#### Werte für die Teststatistik

	Ausgeglichener Haushalt	Haushaltsdefizit	Haushaltsüberschuss
Ja	0,98	0,28	1,94
Nein	0,47	0,13	0,93

#### Chi-Quadrat-Tests

Chi-Quadrat nach Pearson 4,71

Freiheitsgrade

$(2-1) \cdot (3-1) = 2$

Anzahl Beobachtungen N

65

	empirischer Wert	kritische Werte
1%	4,71	9,21
5%	4,71	5,99
10%	4,71	4,61

### Ergebnis

Für das 1%- und 5%-Signifikanzniveau gilt:  $t(\text{emp}) < t(\text{krit})$ .

Für das 10%-Signifikanzniveau gilt stattdessen  $t(\text{emp}) > t(\text{krit})$ .

### Interpretation

Daher wird die Nullhypothese auf dem 1%- und 5%-Signifikanzniveaus beibehalten, jedoch auf dem 10%-Niveau verworfen. Je nach zu betrachtendem Niveau muss also hier eine Fallunterscheidung vorgenommen werden.

1%- und 5%: Die Nullhypothese wird beibehalten - gestiegene Wasserpreise in den letzten 5 Jahren als unabhängig von der Haushaltslage.

10%: Gestiegene Wasserpreise sind (mit  $(1-\alpha) \cdot 100\%$  Sicherheit) abhängig von der Haushaltslage.

## AH\_6: Vorhaben zur interkommunalen Kooperation sind unabhängig von der kommunalen Haushaltslage.

### Determinanten

Frage I.4: Haushaltslage

Frage II.2: IKZ in Zukunft?

### Hypothesen

H0: Vorhaben zur interkommunalen Kooperation sind unabhängig von der kommunalen Haushaltslage.

H1: Vorhaben zur interkommunalen Kooperation sind abhängig von der kommunalen Haushaltslage.

#### Tatsächliche Anzahl

	Ausgeglichener Haushalt	Haushaltsdefizit	Haushaltsüberschuss	
Ja	17	7	0	<b>24</b>
Nein	13	13	5	<b>31</b>
<b>Gesamt</b>	<b>30</b>	<b>20</b>	<b>5</b>	<b>55</b>

#### Erwartete Anzahl

	Ausgeglichener Haushalt	Haushaltsdefizit	Haushaltsüberschuss	
Ja	13,09	8,73	2,18	<b>24</b>
Nein	16,91	11,27	2,82	<b>31</b>
<b>Gesamt</b>	<b>30</b>	<b>20</b>	<b>5</b>	<b>55</b>

#### Relative Anteile

	Ausgeglichener Haushalt	Haushaltsdefizit	Haushaltsüberschuss
Ja	56,7%	35,0%	0,0%
Nein	43,3%	65,0%	100%
<b>Gesamt</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

#### Werte für die Teststatistik

	Ausgeglichener Haushalt	Haushaltsdefizit	Haushaltsüberschuss
Ja	1,17	0,34	2,18
Nein	0,90	0,26	1,69

#### Chi-Quadrat-Test

Chi-Quadrat nach Pearson 6,55

Freiheitsgrade

$$(2-1) \cdot (3-1) = 2$$

Anzahl Beobachtungen N

55

	empirischer Wert	kritische Werte
1%	6,55	9,21
5%	6,55	5,99
10%	6,55	4,61

### Ergebnis

Für das 1%-Signifikanzniveau gilt:  $t(\text{emp}) < t(\text{krit})$ .

Für das 5%- und 10%-Signifikanzniveau hingegen gilt:  $t(\text{emp}) > t(\text{krit})$ .

### Interpretation

Daher wird die Nullhypothese auf dem 1%-Signifikanzniveau beibehalten, jedoch auf dem 5%- und 10%-Niveau verworfen. Je nach zu betrachtendem Niveau muss also hier eine Fallunterscheidung vorgenommen werden.

1%: Die Nullhypothese wird beibehalten - das Anstreben von interkommunaler Zusammenarbeit erfolgt unabhängig von der Haushaltslage in den Gemeinden.

5%- und 10%: Die Nullhypothese wird verworfen. Das Anstreben von interkommunaler Zusammenarbeit ist mit einer Sicherheit von 90% (10%-Signifikanzniveau) bzw. 95% (5%-Signifikanzniveau) abhängig von der Haushaltslage in den Gemeinden. (Kostenremanenz)

## AH\_7: Ziele interkommunaler Kooperation sind unabhängig von einer defizitären kommunalen Haushaltslage

### Determinanten

Frage I.4: Haushaltslage

Frage II.12: Ziele der IKZ

### Hypothesen

H0: Ziele interkommunaler Kooperation sind unabhängig von einer defizitären kommunalen Haushaltslage

H1: Ziele interkommunaler Kooperation sind abhängig von einer defizitären kommunalen Haushaltslage

#### Tatsächliche Anzahl I

	Leistungslücken abdecken	Stärken/Kompetenzen ausbauen	Defizite abbauen	
Ausgeglichener Haushalt	14	13	5	32
<b>Haushaltsdefizit</b>	<b>6</b>	<b>17</b>	<b>7</b>	<b>30</b>
Haushaltsüberschuss	1	5	1	7
<b>Gesamt</b>	<b>21</b>	<b>35</b>	<b>13</b>	<b>69</b>

#### Tatsächliche Anzahl II

	Leistungslücken abdecken	Stärken/Kompetenzen ausbauen	Defizite abbauen	
Ja	6	17	7	30
Nein	15	18	6	39
<b>Gesamt</b>	<b>21</b>	<b>35</b>	<b>13</b>	<b>69</b>

#### Erwartete Anzahl

	Leistungslücken abdecken	Stärken/Kompetenzen ausbauen	Defizite abbauen	
Ja	9,13	15,22	5,65	30
Nein	11,87	19,78	7,35	39
<b>Gesamt</b>	<b>21</b>	<b>35</b>	<b>13</b>	<b>69</b>

#### Relative Anteile

	Leistungslücken abdecken	Stärken/Kompetenzen ausbauen	Defizite abbauen
Ja	28,6%	48,6%	53,8%
Nein	71,4%	51,4%	46,2%
<b>Gesamt</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

#### Werte für die Teststatistik

	Leistungslücken abdecken	Stärken/Kompetenzen ausbauen	Defizite abbauen
Ja	1,07	0,21	0,32
Nein	0,83	0,16	0,25

#### Chi-Quadrat-Test

Chi-Quadrat nach Pearson 2,84

#### Freiheitsgrade

$(2-1) \cdot (3-1) = 2$

#### Anzahl Beobachtungen N

69

	empirischer Wert	kritische Werte
1%	2,84	9,21
5%	2,84	5,99
10%	2,84	4,61

### Ergebnis

Für alle Signifikanzniveaus gilt:  $t(\text{emp}) < t(\text{krit})$ .

### Interpretation

Daher wird die Nullhypothese auf allen Signifikanzniveaus verworfen. Die Zielsetzung bei interkommunaler Zusammenarbeit ist somit abhängig davon, ob in der Kommune ein Haushaltsdefizit vorliegt.

**AH\_8: Die Anzahl kommunaler Anteilseignern ist unabhängig von der Wasserpreisentwicklung in den letzten 5 Jahren.**

**Determinanten**

Frage I.6: Anteilseignerstruktur

Frage I.8: Wasserpreisentwicklung

**Hypothesen**

H0: Die Anzahl kommunaler Anteilseignern ist unabhängig von der Wasserpreisentwicklung in den letzten 5 Jahren.

H1: Die Anzahl kommunaler Anteilseignern ist abhängig von der Wasserpreisentwicklung in den letzten 5 Jahren.

**Tatsächliche Anzahl I**

	gestiegen	gesunken	gleich geblieben	
weniger als 4	13	1	4	<b>18</b>
4 bis 7	2	4	12	<b>18</b>
8 bis 15	2	8	6	<b>16</b>
mehr als 15	0	1	9	<b>10</b>
<b>Gesamt</b>	<b>17</b>	<b>14</b>	<b>31</b>	<b>62</b>

**Tatsächliche Anzahl II**

	gestiegen	gesunken	gleich geblieben	
Ja	13	1	4	<b>18</b>
Nein	4	13	27	<b>44</b>
<b>Gesamt</b>	<b>17</b>	<b>14</b>	<b>31</b>	<b>62</b>

**Erwartete Anzahl**

	gestiegen	gesunken	gleich geblieben	
Ja	4,94	4,06	9,00	<b>18</b>
Nein	12,06	9,94	22,00	<b>44</b>
<b>Gesamt</b>	<b>17</b>	<b>14</b>	<b>31</b>	<b>62</b>

**Relative Anteile**

	gestiegen	gesunken	gleich geblieben
Ja	76,5%	7,1%	12,9%
Nein	23,5%	92,9%	87,1%
<b>Gesamt</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

**Werte für die Teststatistik**

	gestiegen	gesunken	gleich geblieben
Ja	13,18	2,31	2,78
Nein	5,39	0,95	1,14

**Chi-Quadrat-Test**

Chi-Quadrat nach Pearson 25,74

Freiheitsgrade

$$(2-1)*(3-1) = 2$$

Anzahl Beobachtungen N

62

	empirischer Wert	kritische Werte
1%	25,74	9,21
5%	25,74	5,99
10%	25,74	4,61

**Ergebnis**

Für alle Signifikanzniveaus gilt:  $t(\text{emp}) > t(\text{krit})$ .

**Interpretation**

Daher wird die Nullhypothese auf allen Signifikanzniveaus verworfen.

Die Anteilseignerstruktur ist (mit  $(1-\alpha)*100\%$  Sicherheit) abhängig von der Wasserpreisentwicklung der letzten 5 Jahre.

**AH\_9: Öffentlich-Private Partnerschaften in den letzten 5 Jahren waren unabhängig von der Entwicklung der Wasserpreise in den letzten 5 Jahren.**

**Determinanten**

Frage 1.8: Wasserpreisentwicklung

Frage 1.9: Gesellschafterstrukturveränderungen in den letzten 5 Jahren

**Hypothesen**

H0: Öffentlich-Private Partnerschaften in den letzten 5 Jahren waren unabhängig von der Entwicklung der Wasserpreise in den letzten 5 Jahren.

H1: Öffentlich-Private Partnerschaften in den letzten 5 Jahren waren abhängig von der Entwicklung der Wasserpreise in den letzten 5 Jahren.

**Tatsächliche Anzahl I**

	nein	ja, mit Rechtsformwechsel: Re-kommunalisierg.	ja, ohne Rechtsformwechsel: IKZ	ja, ohne Rechtsformwechsel: ÖPP	
gestiegen	21	0	1	0	22
gesunken	10	0	2	2	14
gleich geblieben	27	1	7	0	35
<b>Gesamt</b>	<b>58</b>	<b>1</b>	<b>10</b>	<b>2</b>	<b>71</b>

**Tatsächliche Anzahl II**

	gestiegen	gesunken	gleich geblieben	
Ja	0	2	0	2
Nein	22	12	35	69
<b>Gesamt</b>	<b>22</b>	<b>14</b>	<b>35</b>	<b>71</b>

**Erwartete Anzahl**

	gestiegen	gesunken	gleich geblieben	
Ja	0,62	0,39	0,99	2
Nein	21,38	13,61	34,01	69
<b>Gesamt</b>	<b>22</b>	<b>14</b>	<b>35</b>	<b>71</b>

**Relative Anteile**

	gestiegen	gesunken	gleich geblieben
Ja	0%	14,3%	0%
Nein	100%	85,7%	100%
<b>Gesamt</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

**Werte für die Teststatistik**

	gestiegen	gesunken	gleich geblieben
Ja	0,62	6,54	0,99
Nein	0,02	0,19	0,03

**Chi-Quadrat-Test**

Chi-Quadrat nach Pearson 8,38

Freiheitsgrade

$(2-1) \cdot (3-1) = 2$

Anzahl der Beobachtungen N

71

	empirischer Wert	kritische Werte
1%	8,38	9,21
5%	8,38	5,99
10%	8,38	4,61

**Ergebnis**

Für das 1%-Signifikanzniveau gilt:  $t(\text{emp}) < t(\text{krit})$ .

Für das 5%- und 10%-Signifikanzniveau hingegen gilt:  $t(\text{emp}) > t(\text{krit})$ .

**Interpretation**

Daher wird die Nullhypothese auf dem 1%-Signifikanzniveau beibehalten, jedoch auf dem 5%- und 10%-Niveau verworfen.

Je nach zu betrachtendem Niveau muss also hier eine Fallunterscheidung vorgenommen werden.

1%: Die Nullhypothese wird beibehalten - öffentlich-private Partnerschaften in den letzten 5 Jahren waren unabhängig von der Entwicklung der Wasserpreise in den letzten 5 Jahren.

5%- und 10%: Die Nullhypothese wird verworfen. Öffentlich-Private Partnerschaften in den letzten 5 Jahren waren mit einer Sicherheit von 90% (10%-Signifikanzniveau) bzw. 95% (5%-Signifikanzniveau) abhängig von der Entwicklung der Wasserpreise in den letzten 5 Jahren.

**AH\_10: Rekommunalisierungsvorhaben der letzten 5 Jahren waren unabhängig von der Entwicklung der Wasserpreisentwicklung.**

**Determinanten**

Frage I.8: Wasserpreisentwicklung

Frage I.9: Gesellschafterstrukturveränderungen in den letzten 5 Jahren

**Hypothesen**

H0: Rekommunalisierungsvorhaben der letzten 5 Jahren waren unabhängig von der Entwicklung der Wasserpreisentwicklung.

H1: Rekommunalisierungsvorhaben der letzten 5 Jahren waren abhängig von der Entwicklung der Wasserpreisentwicklung.

**Tatsächliche Anzahl I**

	nein	ja, mit Rechtsformwechsel: Re-kommunali-sierg.	ja, ohne Rechtsformwechsel: IKZ	ja, ohne Rechtsformwechsel: ÖPP	
gestiegen	21	0	1	0	<b>22</b>
gesunken	10	0	2	2	<b>14</b>
gleich geblieben	27	1	7	0	<b>35</b>
<b>Gesamt</b>	<b>58</b>	<b>1</b>	<b>10</b>	<b>2</b>	<b>71</b>

**Tatsächliche Anzahl II**

	gestiegen	gesunken	gleich geblieben	
Ja	0	0	1	<b>1</b>
Nein	22	14	34	<b>70</b>
<b>Gesamt</b>	<b>22</b>	<b>14</b>	<b>35</b>	<b>71</b>

**Erwartete Anzahl**

	gestiegen	gesunken	gleich geblieben	
Ja	0,31	0,20	0,49	<b>1</b>
Nein	21,69	13,80	34,51	<b>70</b>
<b>Gesamt</b>	<b>22</b>	<b>14</b>	<b>35</b>	<b>71</b>

**Relative Anteile**

	gestiegen	gesunken	gleich geblieben
Ja	0%	0%	2,9%
Nein	100%	100%	97,1%
<b>Gesamt</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

**Werte für die Teststatistik**

	gestiegen	gesunken	gleich geblieben
Ja	0,31	0,20	0,52
Nein	0,00	0,00	0,01

**Chi-Quadrat-Test**

Chi-Quadrat nach Pearson 1,04

Freiheitsgrade

$(2-1)*(3-1) = 2$

Anzahl Beobachtungen N

71

	empirischer Wert	kritische Werte
1%	1,04	9,21
5%	1,04	5,99
10%	1,04	4,61

**Ergebnis**

Für alle Signifikanzniveaus gilt:  $t(\text{emp}) < t(\text{krit})$ .

**Interpretation**

Daher wird die Nullhypothese auf allen Signifikanzniveaus beibehalten. Rekommunalisierungen in den letzten 5 Jahren waren also unabhängig von der Entwicklung der Wasserpreise in den letzten 5 Jahren.

**AH\_11: Vorhaben zur interkommunalen Kooperation zielen nicht auf den Abbau eigener Schwächen.**

**Determinanten**

Frage II.2: IKZ - Planung in Zukunft?

Frage II.12: Ziele der IKZ

**Hypothesen**

H0: Vorhaben zur interkommunalen Kooperation zielen nicht auf den Abbau eigener Schwächen.

H1: Vorhaben zur interkommunalen Kooperation zielen auf den Abbau eigener Schwächen.

**Tatsächliche Anzahl I**

	nein	eher unwahrscheinlich	eher wahrscheinlich	ja, unbedingt	
Stärken/ Komp. ausbauen	0	0	11	26	<b>37</b>
Leistungslücken abdecken	0	0	11	10	<b>21</b>
Defizite abbauen	0	0	3	6	<b>9</b>
<b>Gesamt</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>25</b>	<b>42</b>	<b>67</b>

**Tatsächliche Anzahl II**

	nein	eher unwahrscheinlich	eher wahrscheinlich	ja, unbedingt	
Ja	0	0	3	6	<b>9</b>
Nein	0	0	22	36	<b>58</b>
<b>Gesamt</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>25</b>	<b>42</b>	<b>67</b>

**Erwartete Anzahl**

	nein	eher unwahrscheinlich	eher wahrscheinlich	ja, unbedingt	
Ja	0,00	0,00	3,36	5,64	<b>9</b>
Nein	0,00	0,00	21,64	36,36	<b>58</b>
<b>Gesamt</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>25</b>	<b>42</b>	<b>67</b>

**Relative Anteile**

	nein	eher unwahrscheinlich	eher wahrscheinlich	ja, unbedingt	
Ja	0%	0%	12,0%	14,3%	
Nein	0%	0%	88,0%	85,7%	
<b>Gesamt</b>	<b>0%</b>	<b>0%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	

**Werte für die Teststatistik**

	nein	eher	eher	ja, unbedingt
Ja	0,00	0,00	0,04	0,02
Nein	0,00	0,00	0,01	0,00

**Chi-Quadrat-Test**

Chi-Quadrat nach Pearson 0,07

Freiheitsgrade

$(2-1) \cdot (4-1) = 3$

Anzahl Beobachtungen N

67

	empirischer Wert	kritische Werte
1%	0,07	11,34
5%	0,07	7,81
10%	0,07	6,25

**Ergebnis**

Für alle Signifikanzniveaus gilt:  $t(\text{emp}) < t(\text{krit})$ .

**Interpretation**

Daher wird die Nullhypothese auf allen Signifikanzniveaus verworfen. Das Anstreben von interkommunaler Zusammenarbeit ist abhängig von der Zielsetzung des Schwächenabbaus.

**AH\_12: Interkommunale Kooperationen sollen zukünftig unabhängig von der bisherigen Wasserpreisentwicklung durchgeführt werden.**

**Determinanten**

Frage I.8: Wasserpreisentwicklung

Frage II.2: IKZ in Zukunft?

**Hypothesen**

H0: Interkommunale Kooperationen sollen zukünftig unabhängig von der bisherigen Wasserpreisentwicklung durchgeführt werden.

H1: Interkommunale Kooperationen sollen zukünftig abhängig von der bisherigen Wasserpreisentwicklung durchgeführt werden.

**Tatsächliche Anzahl**

	gestiegen	gesunken	gleich geblieben	
Ja	10	0	10	<b>20</b>
Nein	8	8	8	<b>24</b>
<b>Gesamt</b>	<b>18</b>	<b>8</b>	<b>18</b>	<b>44</b>

**Erwartete Anzahl**

	gestiegen	gesunken	gleich geblieben	
Ja	8,18	3,64	8,18	<b>20</b>
Nein	9,82	4,36	9,82	<b>24</b>
<b>Gesamt</b>	<b>18</b>	<b>8</b>	<b>18</b>	<b>44</b>

**Relative Anteile**

	gestiegen	gesunken	gleich geblieben
Ja	55,6%	0,0%	55,6%
Nein	44,4%	100,0%	44,4%
<b>Gesamt</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

**Werte für die Teststatistik**

	gestiegen	gesunken	gleich geblieben
Ja	0,40	3,64	0,40
Nein	0,34	3,03	0,34

**Chi-Quadrat-Test**

Chi-Quadrat nach Pearson 8,15

Freiheitsgrade

$(2-1)*(3-1) = 2$

Anzahl Beobachtungen N

44

	empirischer Wert	kritische Werte
1%	8,15	9,21
5%	8,15	5,99
10%	8,15	4,61

**Ergebnis**

Für das 1%-Signifikanzniveau gilt:  $t(\text{emp}) < t(\text{krit})$ .

Für das 5%- und 10%-Signifikanzniveau hingegen gilt:  $t(\text{emp}) > t(\text{krit})$ .

**Interpretation**

Daher wird die Nullhypothese auf dem 1%-Signifikanzniveau beibehalten, jedoch auf dem 5%- und 10%-Niveau verworfen.

Je nach zu betrachtendem Niveau muss also hier eine Fallunterscheidung vorgenommen werden.

1%: Die Nullhypothese wird beibehalten - die Durchführung von interkommunaler Zusammenarbeit (IKZ) ist unabhängig von der Wasserpreisentwicklung in den letzten 5 Jahren.

5%- und 10%: Die Nullhypothese wird verworfen. Die Durchführung von interkommunaler Zusammenarbeit (IKZ) ist mit einer Sicherheit von 90% (10%-Signifikanzniveau) bzw. 95% (5%-Signifikanzniveau) abhängig von der Wasserpreisentwicklung in den letzten 5 Jahren.



## **Selbständigkeitserklärung**

Hiermit erkläre ich gemäß § 8 Absatz 2 Satz 1 der Promotionsordnung der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Leipzig vom 12. Oktober 2010 die vorliegende Dissertation selbständig und ohne unzulässige fremde Hilfe angefertigt zu haben. Ich habe keine anderen als die angeführten Quellen und Hilfsmittel benutzt und sämtliche Textstellen, die wörtlich oder sinngemäß aus veröffentlichten oder unveröffentlichten Schriften entnommen wurden, und alle Angaben, die auf mündlichen Auskünften beruhen, als solche kenntlich gemacht. Ebenfalls sind alle von anderen Personen bereitgestellten Materialien oder erbrachten Dienstleistungen als solche gekennzeichnet.

Leipzig, den 07.11.2018

## **Bibliographische Beschreibung:**

Gempel, Tatiana

Interkommunale Kooperationen als Instrument der Daseinsvorsorge. Zielstellungen von und Einflussfaktoren auf Kooperationen in der öffentlichen Wasserversorgung. Eine empirische Analyse am Beispiel des Landes Brandenburg.

Universität Leipzig, Dissertation

236 S., 164 Lit., 88 Abb., 2 Anlagen, 13 Tabellen

Referat:

In der vorliegenden Dissertation wird die Leitfrage erfasst, ob die Leistungserbringung im Rahmen der Daseinsvorsorge, und hier speziell im Bereich der öffentlichen Wasserversorgung am Beispiel des Landes Brandenburg, unter den sich stark veränderten Rahmenbedingungen und mit den intendierten verschiedenen Zielstellungen und Anforderungen besser durch interkommunale Kooperationen der Kommunen erbracht werden kann.

Dazu wurde im theoretischen Teil mittels der deskriptiven Analyse der ordnungspolitische Rahmen der öffentlichen Leistungserstellung allgemein und der öffentlichen Wasserversorgung im Speziellen im Kontext der Daseinsvorsorge dargestellt. Weiterhin wurden die rechtlichen Regularien bzgl. der Organisationsform der öffentlichen Wasserversorgung betrachtet, wobei ein Schwerpunkt auf interkommunale Kooperationen als Instrument der gemeinsamen Leistungserstellung lag. Schließlich wurden Gesellschafterstrukturveränderungen infolge der Privatisierung bzw. Rekommunalisierung im zeitlichen Verlauf dargestellt.

Weiterhin wurden wesentliche Gründe (demographische Situation, kommunale Finanzlage sowie betriebswirtschaftliche Gründe) und Ziele (technisch-administrative, finanzielle und betriebswirtschaftliche) der Kooperationen bei der Aufgabenerfüllung sowie durch öffentlich-rechtliche, als auch privatrechtliche Organisationen im Allgemeinen beschrieben.

Die empirische Analyse widmete sich in einem ersten Schritt der Darlegung der wesentlichen Rahmenbedingungen für interkommunale Kooperationen im Land Brandenburg, namentlich der sozio-demographische Entwicklung, der siedlungsstrukturellen Einordnung, der Haushalts-

situation (Verschuldung) der Gemeinden und Gemeindeverbände Brandenburgs und der grundlegenden Organisation der und wesentliche Kennzahlen zur öffentlichen Wasserversorgung. Diese Analyse bildete eine der Grundlage für die Entwicklung der Hypothesen zur Kooperation in der öffentlichen Wasserversorgung, die mittels des  $X^2$ -Tests ausgewertet wurde.

Abschließend erfolgt die Bewertung des Hypothesentests im Kontext der dieser Arbeit zugrundeliegenden Fragestellung. Es wurde bewertet, in wie weit interkommunale Kooperationen von bestimmten Strukturmerkmalen abhängen bzw. was Einflussfaktoren für diese sind.