



netWORKS - Papers

**Heft 7:      Benchmarking-Konzepte in der  
Wasserwirtschaft: zwischen  
betrieblicher Effizienzsteigerung  
und Regulierungsinstrument**

Dokumentation des Symposiums  
am 28.4.2004 in Frankfurt a.M.

Thomas Kluge  
Ulrich Scheele  
(Hrsg.)

# Impressum

## Herausgeber

Thomas Kluge  
Institut für sozial-ökologische Forschung (ISOE)

Ulrich Scheele  
Arbeitsgruppe für regionale Struktur- und  
Umweltforschung (ARSU)

Forschungsverbund netWORKS  
[www.networks-group.de](http://www.networks-group.de)

Diese Veröffentlichung basiert auf Forschungsarbeiten im  
Verbundvorhaben „Sozial-ökologische Regulation netzgebundener  
Infrastruktursysteme am Beispiel Wasser“, das im Rahmen des  
Förderschwerpunkts „Sozial-ökologische Forschung“ des  
Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF)  
gefördert wird.

## Textverarbeitung

Maria-Luise Hamann

## Verlag und Vertrieb

Deutsches Institut für Urbanistik  
Straße des 17. Juni 110  
10623 Berlin

Telefon: (030) 39001-0  
Telefax: (030) 39 001-100  
E-Mail: [difu@difu.de](mailto:difu@difu.de)  
Internet: <http://www.difu.de>

**Alle Rechte vorbehalten**

**Berlin, September 2004**

Gedruckt auf chlorfreiem Recyclingpapier.

**ISBN 3-88118-370-1**

Der Forschungsverbund netWORKS wird von folgenden Forschungseinrichtungen getragen:

Deutsches Institut für Urbanistik (Difu)  
Jens Libbe (Koordination)  
Straße des 17. Juni 112  
10623 Berlin  
Telefon 030/39001-115  
E-Mail: libbe@difu.de



Institut für sozial-ökologische Forschung (ISOE)  
PD Dr. Thomas Kluge (Koordination)  
Hamburger Allee 45  
60486 Frankfurt  
Telefon 069/7076919-18  
E-Mail: kluge@isoe.de



Leibniz-Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung (IRS)  
Dr. Timothy Moss  
Flakenstrasse 28-31  
15537 Erkner  
Telefon 03362/793-185  
E-Mail: mosst@irs-net.de



Arbeitsgruppe für regionale Struktur- und Umweltforschung GmbH (ARSU)  
Apl. Prof. Dr. Ulrich Scheele  
Escherweg 1  
26121 Oldenburg  
Telefon 0441/97174-97  
E-Mail: scheele@arsu.de



Brandenburgische technische Universität Cottbus (BTU)  
Institut für Städtebau und Landschaftsplanung  
Lehrstuhl für Stadttechnik  
Prof. Dr. Matthias Koziol  
Postfach 10 13 44  
03013 Cottbus  
Telefon 0355/693627  
E-Mail: koziol@tu-cottbus.de





## Inhalt

*PD Dr. Thomas Kluge, Institut für sozial-ökologische Forschung GmbH (ISOE)*

<b>Einführung in das Symposium „Benchmarking-Konzepte in der Wasserwirtschaft: zwischen betrieblicher Effizienzsteigerung und Regulierungsinstrument“</b> .....	5
---	---

*Prof. (apl.) Dr. Ulrich Scheele, Arbeitsgruppe für regionale Struktur- und Umweltforschung GmbH (ARSU)*

<b>Vergleichender Wettbewerb in der Wasserwirtschaft: Zielsetzungen, Konzepte, Erfahrungen</b> .....	11
--	----

*Reinhold Hüls, Veolia Water Deutschland GmbH*

<b>Kennziffern/Leistungsvergleiche – verpflichtendes Benchmarking auch für private Unternehmen?</b> .....	27
---	----

*Dr. Michaela Schmitz, Bundesverband der deutschen Gas- und Wasserwirtschaft e.V. (BGW)*

<b>Management- und Kennzahlensysteme zur Steigerung der Leistungsfähigkeit aus Sicht des BGW</b> .....	35
--	----

*Jens Winkler, Unternehmensberatung Booz Allen Hamilton*

<b>Benchmarking als kommunales Kooperationsinstrument: Aktuelle Ansätze aus Frankreich und Schweden</b> .....	53
---	----

*Dr. Arjen Frentz, Vereniging van Waterbedrijven in Nederland (VEWIN)*

<b>Benchmarking in den Niederlanden im Rahmen einer Regulierung?</b> .....	79
--	----

*Arthur Bächle, MVV Energie AG*

<b>Benchmarking – ein Instrument zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit eines Unternehmens</b> .....	85
---	----

*Dr.-Ing. Bernhard Michel, COOPERATIVE Infrastruktur und Umwelt*

<b>Benchmarking in der kommunalen Wasserversorgung und Abwasserentsorgung in Hessen</b> .....	91
---	----

*Dr. Detlef Klein, Hessenwasser GmbH & Co. KG*

<b>Benchmarking aus Sicht der regionalen Wasserversorgung</b> .....	101
---	-----

*Alexandra Lux und Dr. Engelbert Schramm, Institut für sozial-ökologische Forschung  
GmbH (ISOE)*

<b>Adaption der Wasserwirtschaft durch sozial-ökologische Erweiterungen des Benchmarkings</b> .....	117
---	-----

## Statements

*Nikolaus Geiler, Arbeitskreis Wasser im Bundesverband Bürgerinitiativen  
Umweltschutz e.V. (BBU)*

<b>Vom Sinn und Unsinn von aquatischen Kennzahlenvergleichen: Eine Anti-Benchmarking-Polemik</b> .....	131
--	-----

*Dr. Roland Turowski, Deutsche Vereinigung des Gas- und Wasserfaches e.V. (DVGW)*

<b>DVGW-Statement</b> .....	135
-----------------------------	-----

*Verband kommunaler Unternehmen e.V. (VKU)*

<b>VKU-Statement</b> .....	137
----------------------------	-----

*Andreas Hein, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wasser (IWW)*

<b>IWW-Statement</b> .....	139
----------------------------	-----

<b>Anhang</b> .....	141
---------------------	-----

## **Einführung in das Symposium „Benchmarking-Konzepte in der Wasserwirtschaft: zwischen betrieblicher Effizienzsteigerung und Regulierungsinstrument“**

*PD Dr. Thomas Kluge, Institut für sozial-ökologische Forschung GmbH (ISOE)*

Das Symposium speist sich aus Überlegungen des vom BMBF geförderten Forschungsverbundes netWORKS. Der Forschungsverbund besteht aus den folgenden fünf teilnehmenden Forschungseinrichtungen: Deutsches Institut für Urbanistik (Difu), Institut für sozial-ökologische Forschung (ISOE), Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung (IRS), Arbeitsgruppe für regionale Struktur- und Umweltforschung (ARSU), BTU Cottbus, Lehrstuhl Stadttechnik.

Benchmarking in der Wasserwirtschaft ist nach unseren Erkenntnissen erst einmal ein Kompromiss; ein Kompromiss zwischen denen, die für eine offensive Marktöffnung bzw. Liberalisierung streiten und zwischen denen, die für den Beibehalt des gegenwärtigen Ordnungsrahmens plädieren.

Der gemeinsame Nenner des Kompromisses zielt auf mehr Wirtschaftlichkeit und Effizienzsteigerung mit dem Ziel einer Modernisierung der Wasserwirtschaft. Die Kompromisspartner sehen hierbei die Einführung eines noch nicht näher konkretisierten Benchmark-Verfahrens als zentrale Möglichkeit. Dabei besteht offensichtlich auch noch keine Einigkeit darüber, was der Begriff Benchmarking umfasst bzw. nicht umfasst.

Benchmarking als Kompromiss erscheint momentan als diejenige Neuerungsstrategie, die politisch mehrheitsfähig ist. Und dies insbesondere, weil das Liberalisierungsmodell im Trinkwassersektor mit direktem Wettbewerb als Triebkraft für Produkt- und Prozessinnovation und als Begrenzungsfaktor für wirtschaftliche Macht von Monopolunternehmen scheitert. Wasser ist im Gegensatz zu Strom bspw. ein Massengut und produziert hohe Transportkosten. Es ist kein homogenes Gut, es ist mithin nicht analogisierbar zu Infrastrukturen mit nationalen Verbundnetzen.

Im Kompromiss erscheint Benchmarking und damit der vergleichende Wettbewerb ohne Auflösung der Monopolstrukturen als attraktiv: die Hindernisse der Liberalisierung lassen sich umgehen und dennoch setzt der Leistungsvergleich die Unternehmen einer Art Wettbewerb aus.

Der Benchmarking-Prozess selbst wird so in erster Linie als virtueller Wettbewerb, als ein Wettbewerbs-Surrogat angesehen. Kann aber Wettbewerb selbst das originäre Ziel der gewünschten Modernisierung sein? Was bedeutet es in diesem Zusammenhang von Wettbewerb und Modernisierung zu sprechen?

In der Diskussion entsteht häufig der Eindruck, als wäre Wettbewerb das Ziel an sich; notwendig ist aber zunächst eine Zieldiskussion, erst hernach kann man dann überlegen, wie man dieses Ziel erreichen kann und ob und wie dabei Wettbewerb als „Weg“ zur Zielerreichung eine Rolle spielen kann!

Wettbewerb selbst verstehen wir im Näheren als Triebkraft der Transformation. Mit ihr können Ziele wie Anpassungsfähigkeit an sich verändernde Umwelten, aber auch Leistungsverbesserung unterstützt werden.

In der sogenannten Modernisierungsstrategie der Wasserwirtschaft überwiegt eine Instrumenten-Debatte über betriebliche Effizienzsteigerung. Die Verbindung und der Zusammenhang zu Zielen der Nachhaltigkeit, zur Ökologie und zu den sozialen Komponenten sind noch randständig und zu wenig ausgebaut.

Dies verschärft die Frage danach, wohin mit dem Benchmarking eigentlich die Reise gehen soll? Was heißt hierbei Modernisierung? Bedeutet Modernisierung nicht Beibehalt der alten Strukturen, die lediglich etwas modifiziert werden? Reicht Modifizierung des Bestehenden aus als Antwort angesichts der bestehenden Probleme?

Im Wassersektor gibt es langfristig großen Reform- und Veränderungsbedarf, allein schon weil sich die Rahmenbedingungen derzeit bereits fundamental ändern. So ist bspw. der Wasserverbrauch rückgängig. Was bedeutet Gestaltung unter Bedingungen einer Schwund-Ökonomie, unter der Bedingung, dass die Fixkosten im Netzbereich weiterhin hoch sind und der Investitionsbedarf für die nächsten 10 Jahre mehr als 75 Mrd. € umfasst.

Ziele könnten sein: Die Zusammenlegung von Betriebsstrukturen, Kooperationen und Bündelung, Abbau von Redundanzen wie bspw. von kapitalbindenden Betriebsanlagen, gemeinsamer Einkauf von Material; Abschöpfung von Synergievorteilen durch gemeinsame Lagerhaltung, Reparatur und Vertrieb. Weiterhin sind hier die Regionalisierung der Ressourcenbewirtschaftung und der Organisationen wichtige Trends. Dabei muss differenziert werden, denn die optimale Betriebsgröße gibt es nicht. Aus geographisch-geschichtlichen Gründen können überörtliche Verbundstrukturen das Mittel der Wahl sein. In anderen natürlich-geographischen, sozioökonomischen Konstellationen können dezentrale Strukturen in kleinen Einheiten ökologisch wie ökonomisch sinnvoll sein.

Dort, wo überörtliche Kooperationsstrukturen und Regionalisierung wichtig sind, erscheinen räumlich-politische Begrenzungen wie das so genannte Örtlichkeitsprinzip für den wirtschaftlichen Aktionsradius als nicht mehr problemadäquat.

Zudem bahnen sich bei einer solchen Transformation Prozesse der Strukturbrüche, der Entkoppelung ehemals vertikal integrierter Einheiten und die disaggregierte Neuzusammensetzung an. Es entstehen neue Muster und Ordnungen von Organisationen.

Die Systeme müssen auf veränderte Randbedingungen reagieren können, Flexibilität und Adaptivität aufweisen, um die Schwankungen im Umfeld verarbeiten zu können wie z.B. räumliche Ausbreitung von Siedlungen bei ihrer gleichzeitigen Entdichtung, Veränderung der Verbraucherstrukturen und Verbraucherverhaltens. Wie kommt es hier zu langfristig tragfähigen Lösungen? Wie werden hier die entsprechenden Such- und Entdeckungsverfahren für Innovationen generiert, die man gemeinhin eher der Triebkraft des direkten Wettbewerbs unterstellt?

Kann Benchmarking für diese Prozesse steuernde oder wenigstens orientierende Wirkung ermöglichen?

Im System des Benchmarking versucht man durch Kennzahlenvergleiche, Ursachenanalyse sowie der Festlegung eines Zielwerts für umsetzbare Maßnahmen eine Regulierung und Steuerung der Organisation zu erreichen. Elementar ist hierbei der Rückkoppelungsprozess mit turnusmäßigen Soll/Ist-Vergleichen. In der Diskussion ist aber zu beobachten, dass sich die Rückkoppelungsprozesse zu stark nur auf Kennzahlen beziehen. Viel wichtiger scheint uns der mit Kennzahlen verbindbare Informationsgehalt, das damit kontextualisierbare Wissen. Insofern ist die informationelle Rückkoppelung ein elementarer Kernpunkt von Steuerung und Regulierung. Die mittlerweile fast schon kodifizierte Übereinkunft – Freiwilligkeit des Benchmarking auf Basis der Vertraulichkeit und anonymisierter Daten – greift hier zu kurz. Informationelle Rückkoppelung als wichtigste Voraussetzung einer funktionierenden Steuerung und Regulierung bedarf des freien Informationsflusses. Genau diese Unterbrechung des Informationsflusses markiert derzeit die Situation: Wird sie auf Dauer gestellt, dann gerät Benchmarking bestenfalls zum Instrument innerbetrieblicher Optimierung –; Benchmarking, verstanden auch als Informationsgrundlage für politische Entscheidungsträger, aber auch Instrument für Transparenz gegenüber den Rechten und Pflichten der Kommunen als Träger/Gesellschafter gemeinwohlorientierter Unternehmen, das steht als umfassendes „Wettbewerb ersetzendes“ Instrument für umfassende Reformen noch aus. Kennzahlen wären dann nicht nur Informationsgrundlage hinsichtlich der Zielerreichung bezogen auf die Modernisierung, was schon wichtig genug wäre, sondern eben auch Beurteilungsgrundlage für künftige Entwicklungsmöglichkeiten bzw. -notwendigkeiten. Dies weist auch darauf hin, dass ein „System von Branchenkennzahlen nicht absolut sein kann, sondern (es) wird sich entwickeln und ständig verbessern müssen“ (ATV – DVWK, Arbeitsbericht Benchmarking in der deutschen Wasserwirtschaft November 2003).

Benchmarking als modernes Regulierungsinstrument unterliegt insofern einem ständigen Prozess der Selbstverbesserung und ist in weiterem Sinne daran gebunden, dass die Interpretation der Kennzahlen wieder zurückwirkt (Rückkopplung) auf die Ausgangsbedingungen des Handelns. Im Falle der Unternehmen in öffentlicher Hand muss sich ein Politiker/eine Politikerin (aber auch der so genannte Mitbürger) ein Bild machen können, wo das Unternehmen derzeit steht, wo seine Stärken und Schwächen sind und wie es entwickelt werden kann und wann und in was in welcher Größenordnung investiert werden sollte. Die informationelle Rückkopplung hin zu den Ausgangsbedingungen der Entscheidungsmacher/innen ist hierbei von zentraler Bedeutung. Wollen die Kommunen überhaupt bewusst entscheiden und gestalterisch tätig sein? Wenn sie Träger oder Gesellschafter kommunaler Unternehmen sind, dann könnte ein Benchmarking das ihnen die Unternehmenskennzahlen zur Verfügung stellt, ein entscheidendes Instrument und Ferment reformierenden Handelns darstellen. Dies hat aber zwei Voraussetzungen: einmal, dass die Kommune, sofern sie die öffentliche Kontrolle über die Unternehmen hat, auch im Sinne der gemeinwohlorientierten Daseinsvorsorge handeln will und dass Benchmarking ein offensives Informationsinstrument darstellt.

Hat darüber hinaus nicht der besondere Schutz des Staates für die Wasserversorgung zur Folge, dass ein besonderer Anspruch der Öffentlichkeit, ja des Kunden, auf Transparenz der Kosten besteht und ökologische und soziale Belange Berücksichtigung finden? Die Organisationen können die Informationen der Benchmarks als Handlungsspielräume zur

Kostenreduzierung für zielorientierte Lernprozesse nutzen. Benchmarking unterstützt insofern die selbstorganisierte Lernfähigkeit und die Veränderbarkeit der Unternehmen. Dazu gehört aber nicht nur die Bereitschaft sich in die Karten schauen zu lassen, sondern zu allererst eine Bereitschaft zur Reform.

Benchmark sehe ich insofern als Plattform für die Suche nach neuen innovativen Lösungen, die neues Wissen und neue Steuerungs- und Regulationsformen generiert.

Die Trinkwassersysteme müssen langfristig ökonomisch tragfähig sein mit dem Ziel der Werterhaltung, aber auch ökologisch nachhaltig sein, indem sie z.B. Qualitätssicherung garantieren. Qualitätsbesserung des Trinkwassers im Sinne der Weiterentwicklung der gegenwärtigen Trinkwasserverordnung (TVO) würde Parameter umfassen, die nicht akut toxisch sind, aber dennoch Anlass zur Veränderung sein sollten. Hier spielen z.B. hormonähnlich wirkende Stoffe eine Rolle. Die Präferenzen der Wassernutzer sind hier Maßstab.

Benchmarking bietet die Chance der Einbindung der Interessen der Wassernutzer zur betrieblichen Effizienzsteigerung, zur Mobilisierung von Potenzialen auf Mitarbeiterebene, aber auch zur Erweiterung der Produktökologie.

Hat ein verpflichtendes Benchmarking mit Sanktionsmöglichkeiten wie in anderen europäischen Ländern hier nicht Vorteile? Bedarf es zur Generierung einer Anreizstruktur nicht auch der Sanktionen?

Nach meiner Meinung müssten die öffentlichen, am Gemeinwohl orientierten, kommunal kontrollierten Unternehmen ein besonderes Interesse an einer sozial-ökologischen Weiterentwicklung des Benchmarkings im Sinne einer nachhaltigen Wasserwirtschaft haben. Ginge es doch darum, in einem transparenten Prozess offen zu legen, was diese Unternehmen hier in langfristiger Perspektive anstreben. Wir sehen diese Diskussion um Benchmarking in der Wasserwirtschaft aber auch an einer Weggabelung. Wenn eine innovationsfeindliche Haltung überwiegt – zum Beispiel Benchmarking als pro forma Akt gegenüber weitergehenden Brüssler Forderungen bspw. nach Ausschreibungs-Wettbewerb oder Benchmarking ohne echte Rückkopplung der Information (ohne Basis zur Interpretation und Veränderung) – dann wäre eine große Chance zur Reform wohl vertan.

#### *Zum Inhalt des Tagungsbandes*

Das Symposium versammelte Fachleute aus Forschung, Unternehmensberatung, Branchenorganisationen und der betrieblichen Praxis und gab einen umfassenden Überblick über den aktuellen Stand der Benchmarking-Debatte in Deutschland und eröffnete aber gleichzeitig auch neue Perspektiven.

*Ulrich Scheele* gibt in seinem Beitrag eine systematische Einführung in die verschiedenen Ansätze des Benchmarking und ordnet sie ein in die aktuelle ordnungspolitische Debatte über die Zukunft der Wasserversorgung. Eingegangen wird dabei auch auf die potentielle Rolle des Benchmarking im Rahmen der Regulierungspraxis.

*Reinhold Hüls* als Vertreter eines privaten Wasserversorgungsunternehmens, das sich kontinuierlich im (Ausschreibungs-)Wettbewerb behaupten muss, geht in seinem Beitrag ausführlich auf das System von Kennzahlen und Leistungsdaten aus dem betrieblichen Controlling ein und thematisiert ihre Bedeutung für die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmens. Ein verpflichtendes Benchmarking ist seiner Meinung nur dort zulässig, wo kein Wettbewerb herrscht.

*Michaela Schmitz* stellt in ihrem Beitrag die Position des Bundesverbandes der deutschen Gas- und Wasserwirtschaft (BGW) zur Diskussion. Sie plädiert angesichts der Besonderheiten der Wasserversorgung für eine Politik der Modernisierung anstelle von Liberalisierung und hebt die Bedeutung eines freiwilligen Benchmarking hervor.

Zwei Beiträge befassen sich ausführlicher mit ausländischen Erfahrungen *Arjen Frentz* vom niederländischen Wasserversorgungsverband VEWIN stellt die Benchmarking-Initiative seines Verbandes vor und setzt sich mit den aktuellen Plänen der niederländischen Regierung auseinander, die Ergebnisse des Benchmarking für ein neues System der zentralen Tarifregulierung nutzbar zu machen.

*Jens Winkler* beschreibt die Erfahrungen mit Benchmarking in Frankreich und Schweden. Beide Länder weisen sehr unterschiedliche Organisationsstrukturen in der Wasserversorgung auf, nutzen aber – wenn auch auf sehr unterschiedliche Weise – das Benchmarking als kommunales Informations- und Koordinationsinstrument.

*Arthur Bächle* und *Detlef Klein* beschreiben in ihren Beiträgen die Rolle des Benchmarking aus betrieblicher Sicht, Bächle für ein größeres kommunales Stadtwerk und Klein für ein regionales Wasserversorgungsunternehmen. Beide sprechen sich in diesem Zusammenhang gegen ein verpflichtendes Benchmarking aus.

*Bernd Michel* stellt das Konzept und erste Ergebnisse des hessischen Benchmarking – Modells dar. Es ist insofern von Bedeutung, als es sich hauptsächlich an kleinere Unternehmen wendet.

In einem abschließenden Beitrag diskutieren *Alexandra Lux* und *Engelbert Schramm* Ansätze einer Erweiterung des eher betriebswirtschaftlich ausgerichteten Benchmarking um ökologische und soziale Aspekte.

Der Tagungsband wird ergänzt um vier Statements relevanter Organisationen, die im Rahmen der Podiumsdiskussion abgegeben wurden. Während der VKU und der DVGW, als Mitunterzeichner der Verbändeerklärung sich noch einmal explizit für eine freiwilliges Benchmarking im Rahmen einer Modernisierungsstrategie aussprechen, und Andreas Hein vom IWW Rheinisch-Westfälisches Institut für Wasser die besonderen Möglichkeiten des IWA-Kennzahlensystems herausstellt, ist es lediglich der AK Wasser der BBU, der in seiner „Benchmarking-Polemik“ ganz eindeutig gegen dieses Instrument argumentiert. Auch dieses Statement macht deutlich, dass trotz der scheinbar großen Einigkeit in den zentralen Grundlagen die Diskussion über die Zukunft dieses Instruments keineswegs abgeschlossen ist.



## Vergleichender Wettbewerb in der Wasserwirtschaft: Zielsetzungen, Konzepte, Erfahrungen

*Prof. (apl.) Dr. Ulrich Scheele, Arbeitsgruppe für Regionale Struktur- und Umweltforschung GmbH (ARSU)*

### Einleitung

Die Zahl der Veröffentlichungen und Veranstaltungen zum Thema Benchmarking und anderer Ansätze des vergleichenden Wettbewerbs in der Wasserwirtschaft ist in den letzten Jahren sprunghaft angestiegen. Auch die Wasserbranche selbst hat sich des Themas angenommen und reagiert damit auf die Entwicklungen in der aktuellen Debatte über die Ausgestaltung des zukünftigen Ordnungsrahmens in der Wasserwirtschaft. Der vorliegende Beitrag gibt einen Überblick über die verschiedenen Ansätze des Benchmarking und ordnet sie in die wasserwirtschaftliche Reformdebatte ein.

Im Jahre 2001 wird das im Auftrag des Bundeswirtschaftsministeriums erstellte so genannte Ewers-Gutachten zur Marktöffnung in der deutschen Wasserwirtschaft präsentiert. Die Autoren sprechen sich in ihrer Studie auch vor dem Hintergrund ausländischer Erfahrungen für eine Öffnung des Wassemarktes aus (Ewers/Botzenhart/Jekel u.a. 2001). Praktisch zeitgleich legt das Umweltbundesamt eine vergleichbare Studie vor, die vor allem mit Verweis auf die speziellen Strukturen in der Wasserversorgung zu entgegen gesetzten Aussagen kommt und auf die Gefahren für die erreichten Umwelt- und Versorgungsstandards bei einer Marktöffnung verweist (Umweltbundesamt 2000). Diese beiden Gutachten markieren den Beginn einer heftigen, sehr emotional geführten Debatte, in der sich lange Zeit Liberalisierungsbefürworter und -gegner unversöhnlich gegenüber standen.

Die Aufgeregtheit der Debatte hat sich gelegt und man einigte sich in der Zwischenzeit auf eine – auch durch breite parlamentarische Mehrheiten gestützte – Modernisierungsstrategie, d.h. auf Maßnahmen zur Reform der Wasserwirtschaft unterhalb der Liberalisierungsschwelle.<sup>1</sup> Ob sich diese Strategie langfristig durchhalten lässt, mag einerseits angesichts der aktuellen Initiativen vor allem der Europäischen Kommission (Binnenmarktstrategie 2003-2006; Grünbuch und Weißbuch der Daseinsvorsorge) bezweifelt werden, andererseits mehrten sich auch auf der Ebene des Europäischen Parlaments sowie in verschiedenen Mitgliedsstaaten Stimmen, die sich eher skeptisch mit Liberalisierungsbestrebungen in diesem Sektor der Daseinsvorsorge auseinandersetzen und alternative Reformansätze einfordern.<sup>2</sup>

---

1 Siehe dazu aus jüngster Zeit etwa die Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage (Bundesregierung 2004), sowie jeweils mit einem guten Überblick über den Stand der Debatte auch Fries (2004) sowie Daiber (2004).

2 In ihrem Weißbuch zu den „Leistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“ hat die Europäische Kommission zwar die Ergebnisse des Konsultationsprozesses zu ihrem diesbezüglichen Grünbuch aufgegriffen und zunächst Abstand von Plänen für eine Liberalisierungsrichtlinie für den Wassersektor genommen, gleichzeitig sich aber weitere Prüfschritte und Überlegungen in Richtung Marktöffnung vorbehalten. Unabhängig von der Diskussion um die Notwendigkeit einer sektorspezifischen Regulierung bleiben die Bestrebungen zur Umsetzung des allgemeinen Wettbewerbsrechts im Bereich der Daseinsvorsorge. (vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften KOM(2004)374).

## Der Ordnungsrahmen der Wasserwirtschaft auf dem Prüfstand

Die Organisationsstruktur in der Wasserversorgung gerät verstärkt ab der zweiten Hälfte der 90er-Jahre in den Mittelpunkt des Interesses, insbesondere nach dem die Liberalisierung in den meisten anderen Infrastruktursektoren eingeleitet worden war und im wesentlichen nur noch Wasserversorgung und Abwasserentsorgung innerhalb der alten Monopolstrukturen betrieben wird. Aber bereits 1994 veröffentlicht die Weltbank den so genannten Briscoe-Report, der sich mit der deutschen Wasserwirtschaft beschäftigt und der in seinen Schlussfolgerungen sehr eindeutig ausfällt: der deutschen Wasserwirtschaft wird ein besonders hohes technisches und qualitatives Niveau bescheinigt, aber ebenso ineffiziente, kleinteilige Strukturen vorgehalten: „Wiederholt waren wir stark überrascht von dem, was wir als ungenügendes Kostenbewusstsein in der deutschen Wasserwirtschaft empfanden und was auf vielerlei Weise zutage trat.“ (Briscoe 1995: 427). Natürlich wurde diese Studie nicht zu Unrecht auch wegen ihrer methodischen Defizite und der mangelnden Berücksichtigung der spezifischen Bedingungen vor Ort kritisiert, dennoch beginnt mit dieser Arbeit die Phase, in der zunehmend die Effizienz des Versorgungssystems thematisiert wird.

Die Wasserversorgung wird traditionell über öffentliche Unternehmen gesichert, die vertikal integriert und unter dem Schutz gesetzlicher lokaler/regionaler Monopole ihre Versorgungsdienstleistungen anbieten und über die allgemeine öffentliche Interessen umgesetzt werden. Dieses Organisationsmodell war in der Vergangenheit erfolgreich und nur unter Monopolbedingungen, einem umfassenden System der Quersubventionierung und bei gleichzeitig relativ stabilen Rahmenbedingungen etwa mit Blick auf die Technik und die Nachfrageentwicklung konnte der Aufbau einer flächendeckenden Wasserversorgung auf einem qualitativ hohem Niveau gelingen. Das primär angebotsorientierte Versorgungsmodell basiert dabei auf sehr langfristig ausgerichteten Planungs- und Investitionsentscheidungen.

Die Wasserwirtschaft sieht sich aber gegenwärtig mit einer Fülle neuer Herausforderungen konfrontiert, die nicht ohne Auswirkungen auf die Organisationsstruktur bleiben werden:

- Im Gegensatz zu den anderen liberalisierten Ver- und Entsorgungsmärkten ist der Markt für Wasserversorgungsdienstleistungen weitgehend gesättigt. Der Wasserverbrauch stagniert in der Bundesrepublik seit Jahren, in einigen Regionen sehen sich Versorgungsunternehmen bereits mit absoluten Nachfragerückgängen konfrontiert, was erhebliche Auswirkungen auf die technische Funktionsfähigkeit der Systeme und für die wirtschaftliche Tragfähigkeit der Unternehmen haben wird (Just 2004; Freudenberg/Koziol 2003).
- Es besteht ein hoher Investitionsbedarf in der Wasserwirtschaft insbesondere für Ersatzinvestitionen in die Netzinfrastruktur. Vorläufige Schätzungen gehen von einem Betrag von rd. 75 Mrd. € für die nächsten 10 Jahre aus (Winkler 2004). Vor allem vor dem Hintergrund der dramatischen Finanzlage der Kommunen ist die Finanzierung dieser Investitionen alles andere als gesichert. Bereits heute gibt es erste Anzeichen dafür, dass zunehmend erforderliche Erneuerungsinvestitionen verschoben werden, zumindest bisher noch ohne ernsthafte Konsequenzen für die Versorgungssicherheit.
- Zusätzliche Herausforderungen für die Wasserversorgungsunternehmen ergeben sich auch unter umwelt- und ressourcenpolitischen Aspekten; zu nennen sind hier die Um-

setzung der Wasserrahmenrichtlinie und der neuen Trinkwasserverordnung, bei sehr langfristiger Betrachtung spielen hier aber auch die Folgen der Klimaveränderungen auf die Wasserwirtschaft eine nicht zu unterschätzende Rolle (Bartels/Katzenberger/Weber 2004; Ruth 2003; International Journal of Critical Infrastructures 2004).

- Ebenfalls eher auf lange Sicht wirksam sind neue Technologien, die bspw. zusätzliche Dezentralisierungsmöglichkeiten eröffnen können und damit neue Anforderungen an die Geschäftsmodelle der Versorgungsunternehmen stellen (Eiswirth 2000; Van Vliet 2003; Wolff/Gleick 2002).
- Im Telekommunikations- aber auch im Energiesektor hat sich das Nachfrageverhalten der Verbraucher wesentlich verändert, sie fragen neue Produkte nach und es kommt zu einer Ausdifferenzierung der Nachfrage etwa mit Blick auf Qualität, zeitlicher Verfügbarkeit etc. Im Wassersektor ist diese Differenzierung zumindest bisher nicht so ausgeprägt, da es hier vor allem mit Blick auf die Qualität wenig Spielraum gibt, es gibt jedoch zahlreiche Anzeichen dafür, dass vor allem die Großverbraucher zukünftig mit neuen Ansprüchen an die Versorgungsunternehmen herantreten werden.

Vor dem Hintergrund dieser sich verändernden Rahmenbedingungen wird die grundsätzliche Frage aufgeworfen, ob das bisherige Organisationsmodell in der Lage ist, auf diese zukünftigen Herausforderungen die richtigen Antworten zu geben. Für viele fällt die Antwort relativ eindeutig aus; sie sehen in der Privatisierung der Wasserversorgung und einer Öffnung des Wassermarktes eine Möglichkeit, die Flexibilität und Effizienz des Systems zu steigern und fordern auch mit Verweis auf die positiven Entwicklungen in anderen liberalisierten Netzindustrien (Commission of the European Communities SEC(2004): 866) vergleichbare grundlegende Strukturreformen.

Obwohl die Wasserversorgung in Deutschland nach wie vor durch kommunale öffentlich-rechtliche Unternehmen geprägt wird (Winkler 2004; Kluge/Koziol/Lux 2003), ist seit einigen Jahren der Trend zur Privatisierung offenkundig. Neben die Organisationsprivatisierung, d.h. der Umwandlung in Unternehmen mit privatrechtlicher Organisationsform treten immer häufiger auch Formen materieller Privatisierung. Kommunen verkaufen ihre Stadtwerke ganz oder teilweise, vor allem größere kommunale Unternehmen finden zunehmend das Interesse auch international operierender Konzerne. Der Privatisierungstrend und der gleichzeitig stattfindende Konzentrationsprozess haben das Bild der Versorgungslandschaft bereits nachhaltig verändert hat, dennoch finden diese Entwicklungen nach wie vor innerhalb der Monopolstrukturen statt.

Ob jedoch die Einführung von Wettbewerb in der Wasserversorgung wünschenswert und machbar ist, bleibt jedoch die besonders strittige Frage, die nicht nur in Deutschland sondern genauso intensiv in vielen europäischen Staaten und auf der Ebene der Europäischen Union diskutiert wird.

## **Wettbewerb und Regulierung in der Wasserwirtschaft**

In Deutschland hat der § 103 GWB a.F., der Demarkations- und Konzessionsverträge für zulässig erklärt, in der Wasserversorgung nach wie vor Bestand. Allein die Abschaffung dieses Paragraphen des Wettbewerbsgesetzes und damit die Aufhebung rechtlicher Marktzutrittschranken garantieren jedoch noch keinen funktionsfähigen Wettbewerb auf dem Wassermarkt.

Die Wasserversorgung weist in Teilen die Bedingungen eines natürlichen Monopols auf. Subadditive Kostenfunktionen und die Existenz von sunk costs konstatieren so genannte monopolistische Bottlenecks insbesondere im Netzbereich. Auch im Fall einer Marktöffnung bleiben also Monopolstellungen und damit die Notwendigkeit einer ökonomischen Regulierung dieses Sektors bestehen. Ausmaß, Art und Intensität der Regulierung sind jedoch mit abhängig davon, welche Wettbewerbselemente sich umsetzen lassen. Aus der ökonomischen Wettbewerbs- und Regulierungstheorie, aber auch aus den Erfahrungen in Netzindustrien lassen sich einige grundsätzliche Wettbewerbsmodelle ableiten, die unter den spezifischen Bedingungen des Wassersektors nur in sehr unterschiedlichem Umfang realisierbar sind (Kessides 2004):

### *Wettbewerb mit Netzen*

Verschiedene Anbieter konkurrieren auf einem Markt um Kunden, in dem sie jeweils eigene Netzinfrastrukturen aufbauen. Eine solche Lösung scheidet in der Wasserversorgung angesichts der spezifischen Kostenstrukturen so gut wie aus. Auch Ansätze zum Betrieb von doppelten Netzen, über die unterschiedliche Qualitäten bereitgestellt werden können, haben sich nicht durchgesetzt.

### *Wettbewerb auf Netzen*

Dieses Modell des common carriage ist in den meisten liberalisierten Netzindustrien ein gängiges Wettbewerbsmodell: der bisherige Netzinhaber ist verpflichtet, seine Netzinfrastruktur auch den Mitkonkurrenten zur Verfügung zu stellen, damit diese den Zugang zum Endkundenmarkt erhalten. Die Festlegung der Bedingungen des Netzzugangs, insbesondere aber die Bestimmung optimaler Netzgebühren stellen in diesem Zusammenhang wichtige Anforderungen an die Regulierung. Ebenso zu entscheiden ist hier die Frage, ob eine vertikale Separierung (Unbundling) unter Wettbewerbsbedingungen notwendig ist, d.h., ob es sinnvoll ist, wenn Netzbetreiber gleichzeitig auch auf dem Endnachfrager-Markt tätig sind. Diese Aspekte sind auch für die Wasserversorgung intensiv diskutiert worden; abgesehen von der Tatsache, dass es im Vergleich zu den anderen Branchen in der Wasserversorgung an einem umfassenden Verbundnetz fehlt, zeigte sich dabei, dass Durchleitungsmodelle sowohl unter ökonomischen und technischen Gesichtspunkten als auch mit Blick auf die Versorgungssicherheit hier kaum eine sinnvolle Option darstellen (Scheele 2001; WRc & Ecologic 2002; European Commission Community Research 2003).

### *Wettbewerb um den Markt*

Bei diesem Modell tritt an die Stelle des aktiven Wettbewerbs von Anbietern auf dem Markt um Kunden ein in regelmäßigen Abständen durchzuführender Wettbewerb um das Recht, den Markt versorgen zu dürfen. Die Zuteilung der Versorgungskonzession erfolgt in einem Ausschreibungsverfahren; das Unternehmen erhält den Zuschlag, welches für die Konzessionslaufzeit das günstige „price quality package“ garantiert. Nach Ablauf der Konzession wird das Versorgungsrecht erneut ausgeschrieben und es hängt von der Leistungsfähigkeit des bisherigen Versorgers ab, ob er die Konzession behält oder sie an ein anderes Unternehmen verliert. Ausschreibungsmodelle können dann zum Zuge kommen, wenn bspw. aufgrund der Besonderheiten des Marktes andere Wettbewerbsoptionen ausscheiden oder etwa aufgrund besonderer Synergieeffekte eine vertikale Separierung von Netz und Betrieb nicht sinnvoll erscheint. Weltweit gibt es eine lange Tradition mit Ausschreibungsmodellen in Netzindustrien, vor allem die französischen Erfahrungen in der Wasserversorgung finden heute Eingang in die Überlegungen zur Reorganisation der Wasserversorgung in vielen Ländern der Erde (Elnaboulsi 2001). Dennoch ergeben sich bei diesen Ausschreibungsmodellen eine Reihe von Problemen und offener Fragen:

- Angesichts von Größenordnung und Komplexität der auszuschreibenden Versorgungsaufgaben ist nicht gewährleistet, dass ausreichend Bewerber bereit stehen, die um den Marktzutritt konkurrieren,
- die für die Amortisation der Infrastrukturinvestitionen erforderlichen langen Vertragslaufzeiten mindern den Wettbewerbsdruck,
- ein strategisches Verhalten der Akteure bei langfristigen Verträgen kann zu einer Unterminderung der Vorteile dieses Wettbewerbsmodells führen, und
- die Bewertung des Anlagevermögens etwa beim Übergang von einem Versorger zu einem anderen Unternehmen wirft zusätzliche Fragen auf.

Im Wassersektor wird die Frage der Ausschreibung zurzeit besonders intensiv debattiert, dies auch vor dem Hintergrund der Bestrebungen der Europäischen Kommission, diesen Bereich der Daseinsvorsorge im stärkeren Maße dem Wettbewerbsrecht zu unterwerfen. Es bleibt einer Kommune zwar unbenommen, die Wasserversorgung in eigener Regie durchzuführen; entscheidet sie sich, die Aufgabe an Dritte abzugeben, ist diese Dienstleistung nach Maßgabe des geltenden Vergaberechts – europaweit – auszuschreiben. Strittig ist jedoch die Frage, was in diesem Zusammenhang als „Dritter“ gilt. Nach der Rechtssprechung des Europäischen Gerichtshofs ist eine Inhouse-Vergabe – d.h. die Beauftragung des eigenen Unternehmens ohne Ausschreibung – nur dann zulässig, wenn der Auftraggeber das beauftragte öffentliche Unternehmen zum einen „wie eine eigene Dienststelle beherrscht“ und zum zweiten das öffentliche Unternehmen „im Wesentlichen für den Eigner tätig“ ist. Die Kommunen und Städte in Deutschland haben in den letzten Jahren erfolgreich versucht, die Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit ihrer Unternehmen zu stärken, indem sie ihnen größere rechtliche und wirtschaftliche Selbständigkeiten eingeräumt haben. Es hängt im Wesentlichen von den Regelungen im Gesellschaftervertrag des Unternehmens ab, ob im konkreten Fall die oben genannten Bedingungen erfüllt sind; bei strikter Auslegung des Inhouse-Begriffs wäre eine Konzessionsvergabe an das eigene Unternehmen ohne vorherige Ausschreibung nicht mehr möglich, eben auch mit der

Konsequenz, dass das „eigene“ Unternehmen die Konzession verlieren kann (Wissenschaftlicher Beirat der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft 2004; Cox o.J.).

Der Wassersektor weist also im Vergleich zu anderen Netzindustrien einige besondere Merkmale auf, so dass ein sorgfältiges Abwägen der Vor- und Nachteile grundlegender struktureller Reformen notwendig erscheint.<sup>3</sup> In Deutschland überwiegt bisher die Skepsis: zwar wird die Notwendigkeit von Reformen nicht grundsätzlich in Frage gestellt, eine Öffnung des Wassermarktes analog zu anderen Netzsektoren wird jedoch abgelehnt. Die Reformansätze unterhalb der Liberalisierungsschwelle sind in einer Modernisierungsstrategie zusammengefasst, die bspw. die Forderung nach steuerlicher Gleichstellung von Wasserversorgung und Abwasserentsorgung, der Förderung kooperativer Lösungen zwischen den Versorgungsunternehmen sowie nach Unterstützung des internationalen Engagements deutscher Unternehmen beinhaltet. Eine herausgehobene Rolle innerhalb dieser Strategie nimmt als letzte grundsätzliche Wettbewerbsoption das Benchmarking ein.<sup>4</sup> Damit wird ein systematischer Vergleich von Unternehmen bezeichnet, die sich als regionale Monopole einen Gesamtmarkt teilen, d.h. keinem unmittelbaren Wettbewerbsdruck ausgesetzt sind. Die Ergebnisse dieser Vergleiche dienen mittel- oder unmittelbar als Anreiz- und Steuerungsinstrumente. Die nahezu einhellige Zustimmung aller relevanten Akteure zu dieser Forderung ist auffällig; ein Blick auf die zahlreichen Stellungnahmen und Verlautbarungen zeigt einen wichtigen Grund für diese Einigkeit: die Akteure verbinden mit dem schon fast inflationär gebrauchten Begriff des Benchmarking jeweils ein anderes Konzept mit einer anderen Zielsetzung! Auch die in diesem Zusammenhang vorzufindende Begriffsvielfalt trägt kaum zu einer zielgerichteten Debatte über die Möglichkeiten und Grenzen dieses Instruments unter den besonderen Bedingungen der Wasserversorgung bei.

### **Worum geht es beim Benchmarking?**

Der Begriff Benchmarking findet erstmals im 19. Jahrhundert im Rahmen der Landvermessung Verwendung, und zwar als Bezeichnung für die Fixpunkte im Zuge der Bestimmung der Höhe über dem Meeresspiegel (Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt- und Wasserwirtschaft 2001: 8). Heute steht der Begriff für ein Instrument, mit dem Vergleiche von (Produktions-)Abläufen innerhalb von Organisationen, aber auch Vergleiche zwischen Unternehmen, Organisationen, Sektoren oder auch Ländern vorgenommen werden. Auf Wettbewerbsmärkten werden sich langfristig nur Unternehmen behaupten können, die effizient arbeiten und sich flexibel auf die Bedürfnisse ihrer Nachfrager einstellen können. Unternehmen werden also stets bestrebt sein, mögliche Leistungslücken zu identifizieren und zu schließen, um somit auch konkurrenzfähig zu bleiben. Unter dem Schutz von Gebietsmonopolen sind diese effizienzsteigernden Anreize nur unzureichend vorhanden, und diese Aussage gilt nach allen vorliegenden Studien zu Effizienz-

3 Interessant ist in diesem Zusammenhang u.a. die Entwicklung in den Niederlanden; hier hat man sich nach langen Diskussionen ganz bewusst für ein Privatisierungsverbot und die Beibehaltung öffentlich-rechtlicher Strukturen in der Wasserversorgung ausgesprochen (Klostermann 2003).

4 Auch auf der europäischen Ebene findet in der Zwischenzeit der Modernisierungsansatz Unterstützung; siehe etwa CEEP 2003; Europäisches Parlament 2003.

vergleichen sowohl für öffentliche als auch für private Unternehmen! Eine Möglichkeit zur Schaffung solcher Anreize innerhalb der vorhandenen Marktstrukturen wird im „vergleichenden Wettbewerb“ bzw. im Benchmarking gesehen: „Benchmarking ist der ständige Prozess des Strebens eines Unternehmens nach Verbesserung seiner Leistungen und nach Erringung von Wettbewerbsvorteilen durch Orientierung an den jeweiligen Bestleistungen“, so eine gängige Definition in der betriebswirtschaftlichen Literatur (Sabisch 1997: 1; Winkler 2004: 115 ff; Clausen/Scheele 2002, 2003). Gleichzeitig gilt Benchmarking als adäquater Ersatz für den Marktmechanismus: „Ist die ‚unsichtbare Hand‘ der Marktkräfte, die aus Gründen einer nachhaltigen Existenzsicherung zu einer effizienten Leistungserstellung zwingt, in einem Teilbereich einer Volkswirtschaft ausgeschaltet, kann Benchmarking diese Funktion zumindest teilweise übernehmen“ (Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt- und Wasserwirtschaft 2001: 2).

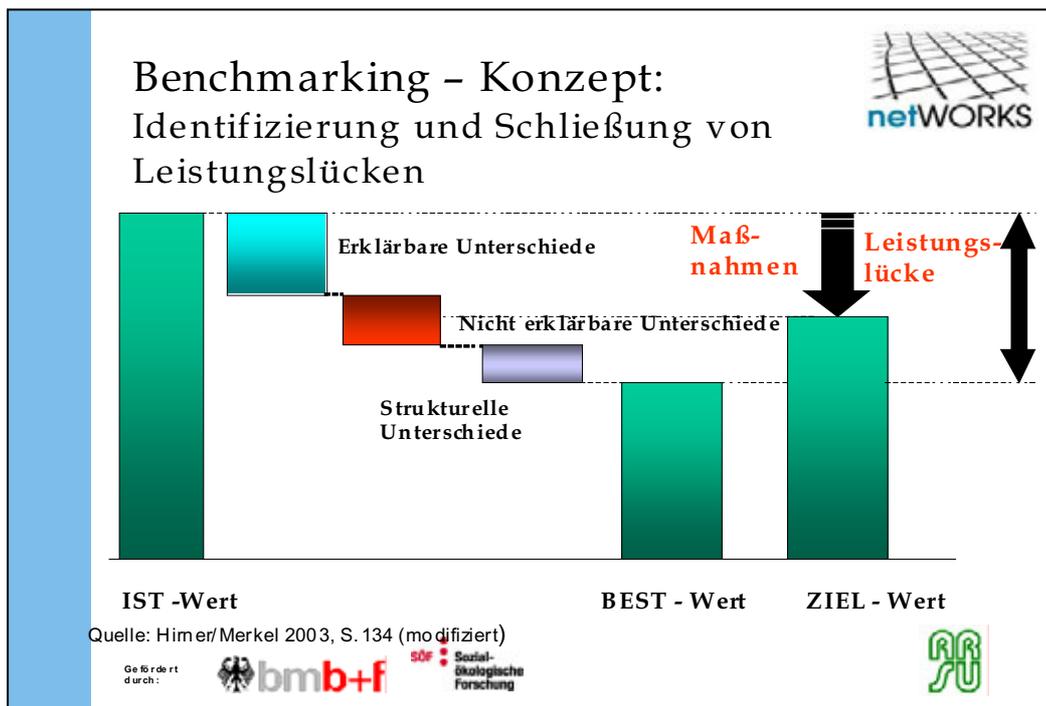
In vielen Industrie- und Dienstleistungsbranchen stellt das Benchmarking bereits ein gängiges Verfahren zur Verbesserung der betrieblichen Abläufe und zur Effizienzsteigerung dar, in den netzgebundenen Sektoren und vor allem in der Wasserversorgung stehen derartige Ansätze jedoch erst am Anfang. Insbesondere mit Blick auf den Einsatz von Benchmarking in der Wasserwirtschaft sind zwei Fragenkomplexe von grundlegender Relevanz (Clausen/Scheele 2002; Winkler 2004):

- Wie sind die Methodik von Unternehmensvergleichen und ihre instrumentelle Ausgestaltung? Wie kann eine Vergleichbarkeit der in die Untersuchung einbezogenen Unternehmen gewährleistet werden? Welche Kriterien sind in ein umfassendes Benchmarking mit einzubeziehen? Welche Indikatoren sind geeignet, und auf welchem Aggregationsniveau sind sie anwendbar? Soll Benchmarking freiwillig oder verpflichtend durchgeführt werden und welche Institution sollte einen solchen Unternehmensvergleich durchführen?
- Wie und von wem werden die Ergebnisse des Benchmarking eingesetzt?

Die Abbildung 1 verdeutlicht das grundsätzliche Prinzip des Benchmarking-Ansatzes: in einem Vergleich von Unternehmen einer Branche ergibt sich etwa mit Blick auf eine relevante Kostengröße ein bestimmter BEST-Wert, an dem sich ein Unternehmen zu messen hat. Der Unterschied zwischen dem IST- und dem BEST-Wert, d.h. die Leistungslücke ist nun weiter zu analysieren: ein Teil der Lücke kann über strukturelle Unterschiede der Unternehmen erklärt werden (Versorgungsstruktur, topographische und hydrologische Bedingungen), ein weiterer Teil ist auf andere Faktoren zurückzuführen, und es verbleibt ein Teil der Lücke, der zunächst nicht erklärbar ist. Als Folge dieser differenzierten Analyse kann für das Unternehmen ein bestimmter Zielwert formuliert werden, der dann in einer nächsten Phase über bestimmte umzusetzende Maßnahmen erreicht werden soll. Vorrangiges Ziel des Benchmarking ist zwar die Effizienzsteigerung, mittelbare Ziele können aber auch in der Verankerung der Wettbewerbsorientierung in allen Unternehmensbereichen sowie in der Initiierung und Unterstützung eines positiven Wandels der Unternehmenskultur liegen. „Der Vergleich mit anderen kann helfen, eine innerhalb des eigenen Unternehmens verbreitete Selbstzufriedenheit in Hinblick auf die angewendeten Verfahren und die eigene Leistungsfähigkeit zu überwinden und Skeptiker zu überzeugen. Es unterstützt aktive Lernprozesse innerhalb des Unternehmens und bietet einen Ansporn zu

Verbesserungen, wobei „das Rad nicht neu erfunden“ werden muss, sondern von den Erfahrungen anderer profitiert werden kann.“ (Clausen/Scheele 2002: 4) Die Analyse der Ergebnisse eines Unternehmensvergleichs stößt natürlich zwangsläufig auf methodische Schwierigkeiten (Brunner/Riechmann 2004; Kriete/Padberg/Werner 2004), da natürlich gerade in der Wasserwirtschaft die Effizienz von einer Vielzahl von Faktoren und Rahmenbedingungen abhängt, die häufig auch noch außerhalb des Einflussbereichs des Unternehmens selbst liegen.<sup>5</sup>

Abbildung 1



Benchmarking ist keine einmalige Aufgabe, sondern ist als Kreislaufprozess konzipiert und besteht aus einer regelmäßigen Abfolge von Phasen mit jeweiligen Arbeitsschritten (Abb. 2). Der Begriff Benchmarking wird jedoch in der aktuellen wasserwirtschaftlichen Debatte nun aber für nahezu alle Varianten in Anspruch genommen, die in irgendeiner Form etwas mit Unternehmensvergleichen zu tun haben. Die Unterschiede zwischen den einzelnen Ansätzen des vergleichenden Wettbewerbs sind jedoch erheblich und haben insbesondere weitreichende Folgen für den Einsatz dieses Instruments als Mittel der Effizienzsteigerung. Abb. 3 benennt die Begrifflichkeiten in diesem Zusammenhang und macht deutlich, dass vor allem die Reichweite der Arbeitsschritte sehr stark differiert. Von Benchmarking sollte also nur dann gesprochen werden, wenn Unternehmensvergleiche auch tatsächlich als regelmäßig, alle Phasen umfassende Prozesse institutionalisiert sind.

5 Mit ähnlichen Problemen sieht sich beispielsweise auch die kartellrechtliche Missbrauchsaufsicht konfrontiert, wenn sie basierend auf dem Vergleichsmarktkonzept die Preise von Wasserversorgungsunternehmen überprüfen will (Daiber 2000).

Abbildung 2

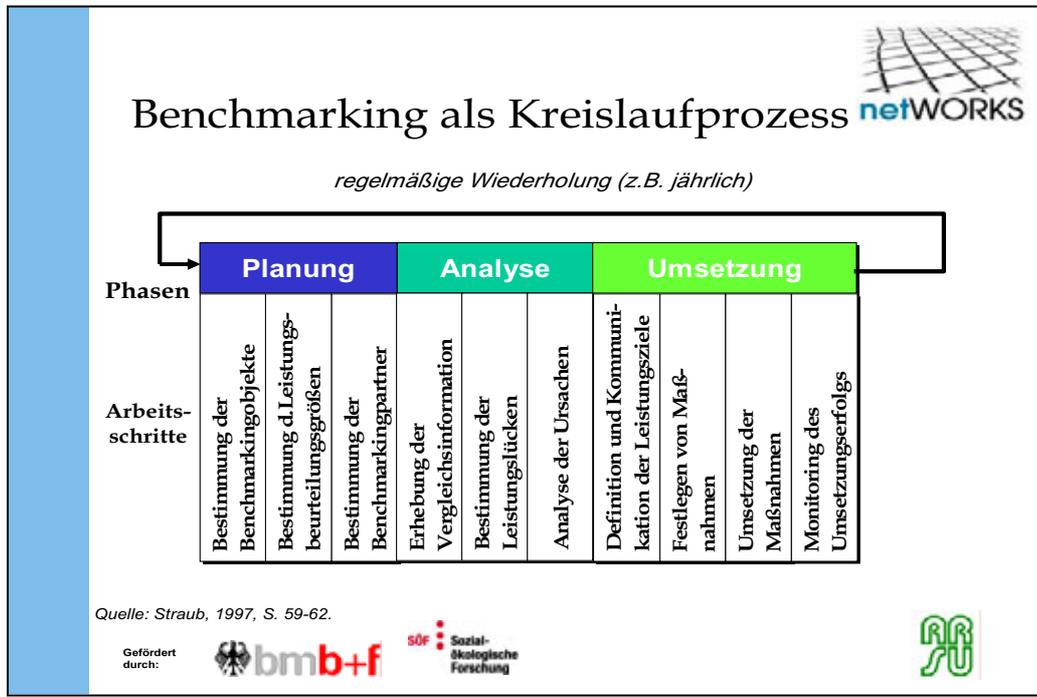
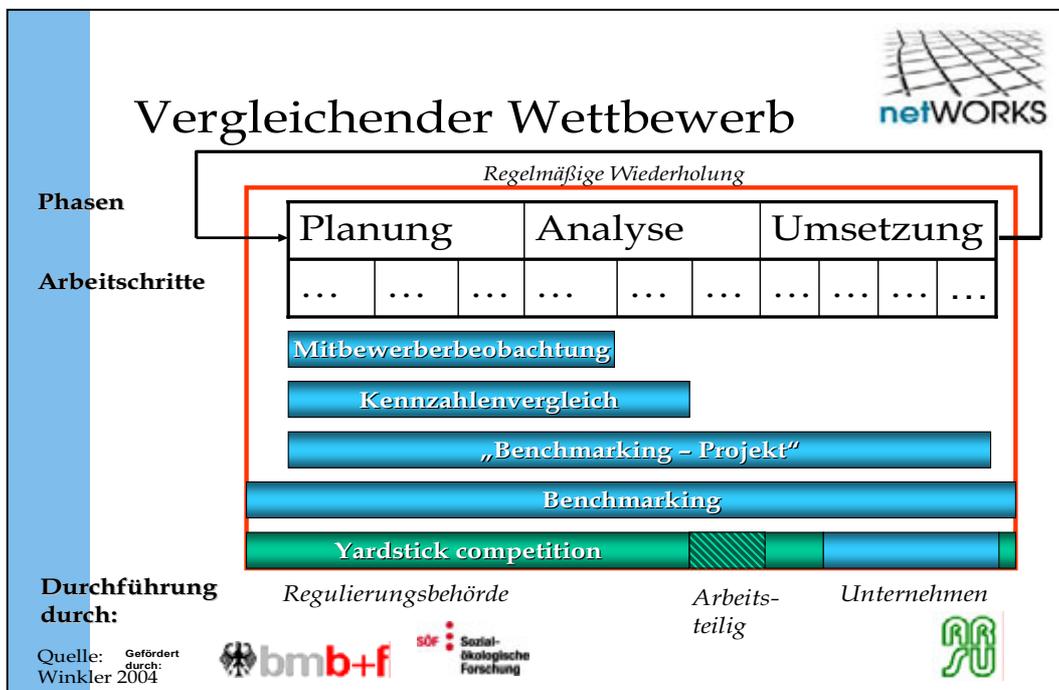


Abbildung 3



Besondere Aufmerksamkeit muss in diesem Zusammenhang dem Instrument des Yardstick Competition gewidmet werden, da auch diese Variante des vergleichenden Wettbewerbs in der Diskussion über einen zukünftigen Ordnungsrahmen in der Wasserwirtschaft angesprochen wird (Shleifer 1985; Sawkins 1995; Shew 2000; Canoy/Hindriks/Vollaard 2000). Das Yardstick Competition hat sich im Laufe der letzten Jahre zu einem wichtigen Regulierungsinstrument in liberalisierten Netzindustrien entwickelt und spielt im Rahmen einer anreizorientierten Preisregulierung immer dann eine Rolle, wenn es sich um einen Markt handelt, den sich mehrere regionale bzw. lokale Monopolunternehmen teilen. Beim Yardstick Competition werden die im Rahmen eines verpflichtenden Benchmarking gewonnenen Informationen von einer Regulierungsbehörde genutzt, um die Höhe der zulässigen Preisobergrenzen (Price caps) festzulegen. Die zulässigen Preise eines Unternehmens orientieren sich also damit nicht mehr an den eigenen Kosten, sondern an denen des effizientesten Unternehmens in der Branche. Für jedes Unternehmen ergibt sich damit ein permanenter Anreiz zur Effizienzsteigerung. Yardstick Competition beschreibt also ein Regulierungsmodell, das nicht in die gegenwärtige Systemstruktur der deutschen Wasserwirtschaft passt!

Konzentriert man sich im Folgenden auf das „klassische“ Benchmarking, so lassen sich die vorhandenen Ansätze nach unterschiedlichen Kriterien differenzieren:

#### *Benchmarking-Objekte*

- Produkte (metrisches Benchmarking)
- Unternehmensprozesse (Prozessbenchmarking)
- Organisationsstrukturen und Strategien

Während es sich beim metrischen Benchmarking um einen Kennzahlenvergleich auf der Basis von Daten der Kosten- und Leistungsrechnung und des Controllings handelt, bilden bei der erstgenannten Form betriebliche Prozesse den Ausgangspunkt. Hierbei werden nicht nur Leistungsdaten verglichen, sondern auch die Charakteristika von Prozessen untersucht. Zuweilen wird als weitere Form das strategische Benchmarking genannt, bei dem Informationen über strategische Entscheidungen anderer Unternehmen zur Verbesserung der eigenen Unternehmensplanungen gesammelt werden.

#### *Benchmarking-Referenzklasse*

- Unternehmensintern
- Branchenbezogen
- Generisch

Benchmarking-Verfahren können auf sehr unterschiedlichen Ebenen zur Anwendung kommen: so können unternehmensintern Leistungskennzahlen, Prozesse und Funktionsbereiche miteinander verglichen werden, in die Vergleiche können einige wichtige Wettbewerber einbezogen werden, sie können aber auch branchenweit oder branchenübergreifend durchgeführt werden. Ein internes Benchmarking hat zwar den Nachteil, dass vermutlich die „best practice“ im Verborgenen bleibt und eher inkrementelle als radikale Neuerungen aufgezeigt werden, doch kann ein solcher Vergleich für ein Unternehmen ein wichtiger Schritt sein, um Erfahrungen mit dem Benchmarking-Instrument zu sammeln.

Geeigneter erscheint es, Vergleiche mit Wettbewerbern oder auch mit Unternehmen anderer Branchen (generisches Benchmarking) durchzuführen. Im letzten Fall stehen vor allem „best practice“ in nicht branchenspezifischen Prozessen (Bsp. Kundenservice) im Mittelpunkt, bei diesem Ansatz können aber die Grenzen der Übertragbarkeit von Lösungskonzepten ein Problem darstellen. Je nach dem welcher Ansatz gewählt wird, unterscheiden sich die Anforderungen an die Konzipierung und Durchführung der Unternehmensvergleiche.

#### *Kennzahlenkategorien/Leistungsindikatoren*

- Arbeitsumfang
- Effizienz
- Effektivität
- Produktivität
- .....

Die vorwiegend rein betriebswirtschaftlich ausgerichteten Benchmarking-Ansätze arbeiten mit unterschiedlichen Kostengrößen und Produktivitätskennzahlen. Die gegenwärtig in der Wasserwirtschaft erprobten Benchmarking-Modelle werden jedoch zunehmend um soziale und ökologische Aspekte erweitert, um damit einerseits der Forderung nach einer nachhaltigen Wasserwirtschaft nachzukommen, andererseits aber auch um dem Umstand Rechnung zu tragen, dass ein reines Kostenbenchmarking wenig aussagefähig ist, wenn die Qualität der Leistung variabel ist.

#### *Verbindlichkeit der Teilnahme*

- Freiwillig bzw. empfohlen
- Verpflichtend

Kontrovers diskutiert wird – und dies nicht nur in Deutschland – der Grad der Verbindlichkeit, wenn es sich um branchenbezogene Benchmarking-Initiativen handelt. Die Entscheidung darüber hängt ganz wesentlich mit davon ab, wie stark man die Anreize eines freiwilligen Modells einschätzt und für welche Zielgruppen die Ergebnisse des Benchmarking in Betracht kommen sollen. Freiwillige Lösungen setzen ihre Hoffnung darin, dass die Unternehmensleitungen und die öffentlichen Eigentümer ein Interesse an leistungsfähigen Unternehmen haben und dass es zur Umsetzung der Ergebnisse nicht besonderer Sanktionen bedarf. Dieses Prinzip ist als das so genannte „naming and shaming“ bekannt.

Allein freiwillige Lösungen reichen dann nicht mehr aus, wenn die Teilnahmebereitschaft grundsätzlich gering ausfällt, aber vor allem dann, wenn die Ergebnisse der Unternehmensvergleiche für Regulierungszwecke genutzt werden sollen. Klassisches Beispiel dafür ist das Yardstick Competition in der englischen Wasserwirtschaft, die privatisierten Wasserunternehmen sind zur Teilnahme an den Unternehmensvergleichen verpflichtet, und auch in den Niederlanden wird im Zusammenhang mit der Novellierung des Wassergesetzes die Einführung eines verpflichtenden Benchmarking diskutiert, um die Ergebnisse dann in eine mögliche zentrale Preisregulierung einfließen zu lassen.

Über den Grad der Verbindlichkeit gehen in der deutschen Diskussion die Vorstellungen weit auseinander:

- Das Ewers-Gutachten über die Möglichkeiten und Grenzen einer Liberalisierung in der Wasserwirtschaft plädierte für ein verpflichtendes Benchmarking als Voraussetzung für die Einführung eines neuen Systems der Preisregulierung: „Der Vorteil der Preisregulierung gegenüber dem freiwilligen Benchmarking liegt zum einen darin begründet, dass die Wasserversorgungsunternehmen keine Wahl haben, ob sie sich einem entsprechenden Effizienzvergleich unterziehen. Zum anderen ist die Preisregulierung im Gegensatz zum Benchmarking mit unmittelbaren Sanktionen für ineffizient arbeitende Anbieter verbunden.“ (Ewers/Botzenhart/Jekel 2001: 66).
- Auch der Umweltsachverständigenrat spricht sich in seinem Jahresgutachten 2002 für ein verpflichtendes Benchmarking innerhalb öffentlich-rechtlicher Strukturen aus, um damit nicht ausgeschöpfte Effizienzpotentiale realisieren zu können (SRU 2002).
- Das Umweltbundesamt möchte dagegen im Zusammenhang mit Benchmarking die „(experimentelle) Vielfalt“ der Systeme zunächst erhalten und spricht sich damit für eine freiwillige Lösung aus. Die Autoren sehen in einem Benchmarking einen wichtigen Schritt in Richtung auf eine „gläserne Wasserversorgung“. Die im Rahmen solcher Vergleiche bereitgestellten Informationen sollen kommunale Entscheidungsträger und Konsumenten in die Lage versetzen, ihren Kontroll- und Steuerungsfunktionen nachzukommen (Umweltbundesamt 2000).
- Die Verbände der Wasserwirtschaft selbst sprechen sich u.a. in einer „Verbändeerklärung“ für Benchmarking-Initiativen auf freiwilliger Basis aus und unterstützen die Weiterentwicklung zu einem Instrument „im Rahmen der technischen Selbstverwaltung“ (!); das Informationsbedürfnis der Bevölkerung soll in aggregierter/anonymisierter Form geschehen (ATV-DVWK/BGW/DVGW/VKU 2003).
- Die Bundesregierung plädiert in einer Antwort auf eine aktuelle Parlamentsanfrage ebenfalls für die Umsetzung einer flächendeckenden freiwilligen Lösung, fordert aber auch ein transparentes Verfahren (Bundesregierung 2004).

Angesichts der spezifischen Marktstrukturen in der deutschen Wasserwirtschaft stellt sich die Frage nach der Verbindlichkeit in besonderer Weise. Die herausgehobene Bedeutung, die etwa das Benchmarking in der englischen aber auch in der niederländischen Wasserwirtschaft spielt, erklärt sich zu einem nicht unwesentlichen Teil aus der besonderen Struktur der Wasserversorgung. In beiden Ländern ist die Wasserversorgung in der Zwischenzeit hoch konzentriert, Unternehmensvergleiche beziehen damit jeweils nur rd. 20 Unternehmen mit ein. In Deutschland mit über 6 000 Wasserversorgungsunternehmen stößt sowohl ein „verpflichtendes“ als auch ein „freiwilliges, flächendeckendes“ Benchmarking schlichtweg auch an organisatorische Grenzen. Bei einer freiwilligen Lösung bleibt unabhängig von der Frage, ob sich ein einheitliches System durchsetzt, das Problem, wie gerade kleinere Unternehmen für eine Teilnahme gewonnen werden können, bei denen noch ungenutzte Effizienzpotentiale vermutet werden können. Einige Benchmarking Modellvorhaben haben hier zumindest erste durchaus Erfolg versprechende Ergebnisse erbracht (Knaus 2004; Rebohle 2004; Kiesel/Schielein 2004; Michel 2004).

Sieht man von Unternehmensvergleichen im Rahmen des Yardstick Competition ab, so sind die Unternehmen der zentrale Adressat der so gewonnenen Informationen: sie sollen durch die Orientierung an „best practice“ zu einer effizienteren Leistungserstellung gelangen. Unter den veränderten Rahmenbedingungen innerhalb der Ver- und Entsorgungsindustrien wächst aber auch grundsätzlich der Informationsbedarf. Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über potenzielle Zielgruppen des Benchmarking. Insbesondere die Verbraucher werden als Akteure zukünftig eine größere Rolle spielen (Verbraucherzentrale Bundesverband (Hrsg.) 2004; Van Vliet 2003). So fordert etwa die Europäische Kommission in ihrem Weißbuch zu den Leistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse eine Stärkung der Rolle der Verbraucher und Kunden etwa bei der Festlegung von Dienstleistungsvorgaben und der Qualitätsbewertung. Dazu bedarf es aber einer stärkeren Transparenz und vor allem des Zugangs der Verbraucher zu Informationen der Dienstleistungserbringer und der Regulierungsbehörden (Kommission der Europäischen Gemeinschaften KOM(2004)374: 11f). Eine besondere Rolle können dabei Benchmarking Ergebnisse vor allem für kommunale Aufgabenträger im Rahmen des Ausschreibungswettbewerbs spielen (Winkler 2004).

Zielgruppe	Beispiele
Wasserversorgungsunternehmen und Wasserverbände	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Effizienzsteigerung durch Umsetzung von best practices</li> <li>▪ Informations- und Kontrollinstrument für Unternehmen</li> </ul>
Politik	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Verbesserung der Wasserwirtschaftspolitik</li> <li>▪ Informationsinstrument für Kommunen</li> </ul>
Regulierungsbehörden	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Basis für Preisregulierung</li> <li>▪ Informationsinstrument der Regulierungs- und Wettbewerbsbehörden</li> </ul>
Öffentlichkeit/Verbraucher	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Informationsinstrument der Öffentlichkeit</li> <li>▪ Informationsinstrument der NGO</li> </ul>
Internationale Organisationen	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Informationsinstrument für internationale Organisationen</li> <li>▪ Informationsinstrument für Kreditinstitute</li> </ul>
Forschung	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Überprüfung von Benchmarking-Ansätzen</li> <li>▪ Weiterentwicklung der Wettbewerbspolitik</li> </ul>

Je mehr Adressaten eines Benchmarking in Erwägung gezogen werden, um so mehr rückt aber auch die Auswahl der zu erfassenden Bereiche und die Bestimmung der Indikatoren in den Mittelpunkt des Interesses. Die Erweiterung des traditionellen Benchmarking-Ansatzes ergibt sich aus den akuten komplexen Problemstrukturen: nachhaltige Lösungen für die zukünftigen Probleme der Wasserwirtschaft werden nicht mehr allein in den tradierten zentralen angebotsorientierten Ansätzen zu sehen sein, sondern es wird vermehrt darauf ankommen, neues Wissen zu generieren und Stakeholder an diesen Transferprozess einzubinden. Auch wenn vor einer zu weitreichenden politischen Instrumentalisierung gewarnt werden sollte, kann Benchmarking ein wichtiger Baustein in diesem Transformationsprozess sein.

## Literatur

- ATV-DVWK, BGW, DVGW, VKU (2003): Verbändeerklärung zum Benchmarking Wasserwirtschaft, 12. November (<http://www.vku.de>).
- Bartels, H., B. Katzenberger, H. Weber (2004): Klimaveränderung und Wasserwirtschaft in Süddeutschland, in: Wasserwirtschaft, H. 4, S. 15-19.
- Briscoe, J. (1995): Der Sektor Wasser und Abwasser in Deutschland, Qualität seiner Arbeit, Bedeutung für Entwicklungsländer, in: gwf Wasser Abwasser, 136. Jg., Nr. 8, S. 422-432.
- Brunner, U., Ch. Riechmann (2004): Wettbewerbsgerechte Preisbildung in der Wasserwirtschaft: Vergleichsmarktkonzepte, -methoden und Erfahrungen aus England & Wales, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Bd. 27, H. 2, S. 115-130.
- Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt- und Wasserwirtschaft (2001): Benchmarking in der Siedlungswasserwirtschaft, Erfassung und Vergleich von technischen und wirtschaftlichen Kennzahlen in der Siedlungswasserwirtschaft (Abwasserableitung und -reinigung), Endbericht, Wien (<http://www.lebensministerium.at>).
- Bundesregierung (2004): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Birgit Homburger, Angelika Brunkhorst, Michael Kauch, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP; – Drucksache 15/2436 – Zukunft der Wasserwirtschaft in Deutschland, Drucksache 15/2529, 16. 02. 2004.
- Canoy, M., F. A. Hindriks, B. A. Vollaard (2000): Yardstick Competition – Theory, Design, and Practice, Working Paper 133, CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, The Hague.
- Clausen, H., U. Scheele (2003): Benchmarking in der Wasserwirtschaft: Management- oder Regulierungsinstrument?, in: Wasser & Boden, 55. Jg., H. 3, S. 8-10.
- Clausen, H., Scheele, U. (2002): Benchmarking in der Wasserwirtschaft – Internationale Erfahrungen mit vergleichendem Wettbewerb in der Wasserwirtschaft, Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen (ZögU), Beiheft 29.
- Commission of the European Communities (2004): Horizontal Evaluation of the Performance of network industries providing services of general economic interest 2004 report, Commission Staff Working Paper, Brussels, SEC(2004) 866 .
- Cox, H. (o.J.): Obligatorischer Ausschreibungswettbewerb bei öffentlichen Dienstleistungen – Garant für optimale Marktergebnisse; <http://www.goew.de>.
- Daiber, H. (2000): Wasserpreise und Kartellrecht. Zur Fortentwicklung der Missbrauchsaufsicht über Wasserversorgungsunternehmen, in: Wirtschaft und Wettbewerb, H. 4, S. 352-365.
- Daiber, H. (2004): Wasserversorgung – Branche im Wettbewerb? Ein Überblick, in: Gewerearchiv, 50. Jg. n.F., H.3 , S. 107-111.
- Eiswith, M. (2000): Nachhaltige urbane Wasser- und Abwassersysteme, in: UmweltPraxis, H. 12, 45-48.
- Elnaboulsi, J.C. (2001): Organization, Management and Delegation in the French Water Industry, in: Annals of Public and Cooperative Economics, Vol. 72, No. 4, S. 507-547.

- Europäisches Parlament (2003): Binnenmarktstrategie 2003-2006: Entschließung des Europäischen Parlaments zu der Mitteilung der Kommission: Binnenmarktsstrategie – Vorrangige Aufgaben 2003-2006 (KOM(2003)238 – C5-0379/2003 – 2003/2149(INI)).
- European centre of enterprises with public participation and of enterprises of general economic interest (CEEP) (2003): CEEP Stellungnahme zur Zukunft der EU-Wasserpolitik; CEEP.03/AVIS.18 Orig. En. – Juli, Bruxelles.
- European Commission Community Research (2003): EUROMARKET: Analysis of the European Unions Explicit and Implicit Policies and Approaches in the Larger Water Sector. Brüssel (<http://mir.epfl.ch/euromarket>).
- Ewers, H.-J., K. Botzenhart, M. Jekel u.a. (2001): Optionen, Chancen und Rahmenbedingungen einer Marktöffnung für eine nachhaltige Wasserversorgung, Endbericht zum BMWi-Forschungsvorhaben 11/00, Berlin.
- Freudenberg, D., Koziol, M. (2003): Anpassung der technischen Infrastruktur beim Stadtumbau, Fachbeiträge zu Stadtentwicklung und Wohnen (isw-Schriftenreihe 2/2003).
- Fries, S. (2004): Optionen für den deutschen Wassermarkt – überholt die europäische Entwicklung die deutsche Modernisierungsstrategie? in: KA Abwasser Abfall, 51. Jg., Nr. 2, S. 188-194.
- Hirner, W., W. Merkel (2003): Benchmarking als Bestandteil der Modernisierungsstrategie in der Wasserversorgung, in: gwf Wasser Abwasser, Bd. 144, H. 3, S. 143-142.
- Just, F. (2004): Demografische Entwicklung verschont öffentliche Infrastruktur nicht. Deutsche Bank Research, Aktuelle Themen, Nr. 294, Frankfurt/M., April.
- Kessides, I.N. (2004): Reforming Infrastructure. Privatization, Regulation, and Competition. A World Bank, Policy Research Report, Washington D.C.
- Kiesl. H., J. Schielein (2004): Mit Benchmarking zur optimalen Aufgabenerfüllung, in: energie wasser praxis 05, S. 30-35.
- Klostermann, J.E.M. (2003): The Social Construction of Sustainability in Dutch Water Companies, Diss. Erasmus Universiteit Rotterdam, December.
- Kluge, Th., M. Koziol, A. Lux et.al. (2003): Netzgebundene Infrastrukturen unter Veränderungsdruck – Sektoranalyse Wasser. netWorks-Papers Nr. 2, Berlin, <http://www.networks-group.de>.
- Knaus, W. (2004): Benchmarking im europäischen Vergleich, in: gwf Wasser Abwasser, 145, Nr. 13, S. 59-65.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2004): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Weißbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse. KOM(2004)374, Brüssel.
- Kriete, Th., Th. Padberg, Th. Werner (2004): Die Effizienz von Versorgungsunternehmen. Eine Analyse mit der Data Envelopment Analysis, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Bd. 27, H. 2, S. 130-148.
- Rebohle, P. (2004): Benchmarking – Ziele und Erfolgsfaktoren, in: gwf Wasser Abwasser, 145, Nr. 13, S. 47-49.
- Ruth, M. (2003): Modelling Infrastructure Vulnerabilities and Adaptation to Climate Change in Urban Systems: Methodology and Application to Metropolitan Boston; Paper presented at the European Regional Science Association Meetings, Jyväskylä, Finland, August 2003, <http://www.puaf.umd.edu/faculty/papers/ruth>.

- Sabisch, H. (1997): Benchmarking als notwendiger Bestandteil des Innovationsmanagements in Unternehmen, in: Sabisch, H., C. Tintelnot (Hrsg.), Benchmarking – Weg zu unternehmerischen Spitzenleistungen, Stuttgart, S. 1-13.
- Sawkins, J.W. (1995): Yardstick Competition in the English and Wales Water Industry: Fiction or Reality? in: Utilities Policy, Vol. 5, No. 1, S. 27-37.
- Scheele, U. (2001): Auf dem Wege zu neuen Ufern? Wasserversorgung im Wettbewerb, in: Knieps, G. (Hrsg.): Lokale Versorgung im Wettbewerb. Chancen – Risiken – Strategien. Bergisch-Gladbach, (Schriftenreihe der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft, Reihe B 240, S. 76-116).
- Shew, W.B. (2000): Natural Monopoly and Yardstick Competition, in: IEA Economic Affairs, Vol. 20, No. 4, S. 36-41, <http://www.iea.org.uk/economicaffairs/>.
- Shleifer, A. (1985): A Theory of YC, in: Rand Journal of Economics, Vol. 16, S. 319-327.
- SRU – Sachverständigenrat für Umweltfragen (2002), Umweltgutachten 2002 – Für eine neue Vorreiterrolle, Stuttgart.
- Straub, R. (1997): Benchmarking: Eine Darstellung des Benchmarking als modernes Instrument zur Leistungsverbesserung, Dissertation, Universität Zürich.
- Umweltbundesamt (2000): Liberalisierung der deutschen Wasserversorgung – Auswirkungen auf den Gesundheits- und Umweltschutz, Berlin (UBA-Texte, Nr. 2/00).
- Van Vliet, B. (2003): Differentiation and Ecological Modernization in Water and Electricity Provision and Consumption, in: Innovation, Vol. 16, No.1, S. 26-49.
- Verbraucherzentrale Bundesverband (Hrsg.) (2004): Verbraucherschutz in netzgebundenen Märkten. Wie viel Staat braucht der Markt? Tagungsdokumentation, Berlin.
- Winkler, J. (2004): Wettbewerb für den deutschen Trinkwassermarkt: Vom freiwilligen Benchmarking zur disaggregierten Regulierung, Dissertation, Carl von Ossietzky Universität Oldenburg.
- Wissenschaftlicher Beirat der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft (2004): Zur Beibehaltung kommunaler Dienstleistungen in der Europäischen Union. Stellungnahme, Berlin, April.
- Wolf G., P. H. Gleick (2002): The Soft Path for Water, in: The World's Water 2002-2003: The Biennial Report on Freshwater Resources. Island Press. Washington, D.C., S. 1-32.
- WRc & Ecologic (2002): Study on the application of the competition rules to the water sector in the European Community, Final Report. Swindon/Wiltshire, Water Plc (<http://www.ecologic.de>).



**Kennziffern/  
Leistungsvergleiche -  
verpflichtendes Benchmarking auch  
für private Unternehmen?**

netWORKS  
Benchmarking -  
Konzepte in der Wasserwirtschaft:  
Zwischen betrieblicher Effizienzsteigerung  
und Regulierungsinstrument

Frankfurt am Main, 28. April 2004

Dipl.-Ing. Reinhold Hüls  
Geschäftsführer  
Veolia Water Deutschland GmbH



**These:**

**Kenndaten, die aus dem betrieblichen Berichtswesen  
gewonnen werden, sind eine zwingend notwendige  
Basis für die erfolgreiche Teilnahme am Wettbewerb!**

## Grundsätze für unsere Arbeit

- Sicherstellung der **Qualität der Arbeit** über ein integriertes Managementsystem (Qualitätsmanagement, Umweltmanagement, Arbeitssicherheit)
- Auswertung der Betriebsführung über Controlling auf Basis eines monatlichen betrieblichen Berichtswesens (technische und kaufmännische Daten)
- Sicherstellung der **Wirtschaftlichkeit der Betriebsführung** über ein quartalsbezogenes kaufmännisches Controlling
- Budgetverantwortung ab der Ebene der Gruppenleiter
- Partizipation der Mitarbeiter am Unternehmenserfolg
- Ableitung von Kennzahlen für den Ausschreibungswettbewerb

## Integriertes Managementsystem am Beispiel der operativen Führungsgesellschaft OEWA (1/2)

- Beginn des Aufbaus eines Qualitätsmanagementsystems im Juli 1999
- Zertifizierung des **Qualitätsmanagementsystems** (QM-System) nach DIN EN ISO 9001:2000 am 22.12.2000
- Weiterentwicklung des QM-Systems zu einem **integrierten Managementsystem** durch Aufnahme der Umweltaspekte und der Arbeitsschutzaspekte
- Zertifizierung des erweiterten Systems nach DIN EN ISO 14001 (**Umweltmanagementsystem**) am 02.11.2001
- Bewährungsprobe des „gelebten“ Systems während des Auguthochwassers 2002

## Integriertes Managementsystem am Beispiel der operativen Führungsgesellschaft OEWA (2/2)

- **Neuzertifizierung des integrierten Managementsystems** nach DIN EN ISO 9001 und DIN EN ISO 14001 am 19.11.2003
- **Beitritt zu den Umweltallianzen** der Länder Sachsen (2003) und Sachsen-Anhalt (2004)
- **kontinuierlicher Verbesserungsprozess**



5

## Betriebliches Berichtswesen

- Das betriebliche Berichtswesen erfolgt für 3 Funktionsbereiche der Niederlassungen
  - **Trinkwasserversorgung**
  - **Abwasserentsorgung**
  - **Kundenservice/-betreuung**
 sowie für die Abteilungen der Hauptverwaltung.
- Derzeit erfolgt eine Umstellung von einer auf EXCEL-basierenden Fassung auf eine Datenbanklösung unter LOTUS-NOTES.



6

## Datenbasis betriebliches Berichtswesen (1/2)

- Technische Daten
  - Wasserbilanzen
  - Strom- und Energiebilanzen
  - Chemiekalienverbräuche
  - Reparaturen
- Kaufmännische Daten
  - Kostenberichte
  - Stundenberichte

## Datenbasis betriebliches Berichtswesen (2/2)

- Technische Daten
  - Tages- und Wochenberichte, die bei der Kontrolle der einzelnen Anlagen auszufüllen sind (Betriebstagebücher)
  - Verdichtung der Daten zu Monatsberichten je Gebiet (anhand der Kostenstellenstruktur)
- Kaufmännische Daten
  - erfasste Kosten in der Finanzbuchhaltung
  - Listen der geleisteten Stunden je Kostenstelle

## Berichtsstruktur

- Durch die **Verknüpfung der technischen und kaufmännischen Daten** werden Kennzahlen erzeugt
- Die Berichtsstruktur muss die Organisationsstruktur abbilden.
- Erfassung der Daten erfolgt auf Gruppen-Ebene
- kleinste Einheit der Daten ist die Kostenstelle
- Berichtsempfänger erhalten einen für die entsprechende „Empfängergruppe“ zusammengestellten Bericht
- Verdichtung der Kenndaten geschieht auf Niederlassungsebene

## Ableitung von Kennzahlen (1/2)

- Strukturdaten
  - versorgte Einwohner
  - Anzahl der Hausanschlüsse
  - Netzlänge
  - ...
- Technische Daten
  - produzierte Wassermenge
  - Anzahl der Reparaturen
  - Anzahl der neuen Hausanschlüsse
  - ...

## Ableitung von Kennzahlen (2/2)

- Verknüpfung von Strukturdaten und technischen Daten zu Kennzahlen
  - Stromverbrauch zu produzierter Wassermenge
  - Klärschlammherzeugung pro Einwohner
  - Mitarbeiterstunden pro erstelltem Hausanschluss
  - ...
- Verknüpfung der technischen Kennzahlen mit kaufmännischen Daten zu Kennzahlen
  - Kosten der Trinkwasserproduktion zur produzierten Wassermenge
  - Kosten der Klärschlammherzeugung pro Einwohner
  - Kosten pro erstelltem Hausanschluss
  - ...

## Quartalsbezogenes kaufmännisches Controlling

- Gliederung nach der wirtschaftlichen Tätigkeit
  - Wasserversorgung
  - Abwasserentsorgung
  - Gebühreneinzug
  - ...
- Gliederung nach betreuten Verträgen je Niederlassung
  - Betriebsführungsvertrag
  - Dienstleistungsvertrag
  - Gebühreneinzugsvertrag
  - ...

### Darstellung für Niederlassungsleitung

- Gesamtergebnis der Niederlassung über mehrere Jahre
- aktuelles Ergebnis der Niederlassung aufgeteilt auf die einzelnen Verträge
- Betriebsführungsverträge über mehrere Jahre
- **IST-Darstellung** der tatsächlich erzielten Erlöse zu den angefallenen Kosten
- **BUDGET-Darstellung** der zwischen der Gruppenleitung und der Niederlassungsleitung abgestimmten Erlöse und Kosten
- Ableitung von unterjährigen und mittelfristigen Optimierungsmaßnahmen

### Darstellung für die Geschäftsleitung

- Die Geschäftsleitung benötigt einen vollständigen Überblick über die  
Ergebnisentwicklung des Unternehmens, unterteilt in
  - die Ergebnisse je Niederlassung und Hauptverwaltung
  - die Ergebnisse je Vertrag und
  - das Gesamtergebnis über mehrere Jahre.

## Nutzung der Kennzahlen für den Ausschreibungswettbewerb

- Die aus dem Betrieb gewonnenen Kennzahlen sind als Kalkulationsgrundlage für die erfolgreiche Teilnahme am Ausschreibungswettbewerb erforderlich zur
  - Planung des Personaleinsatzes
  - Planung des Geräteeinsatzes
  - Planung der Kostenverläufe
  - Planung der Erlösverläufe

## Fazit:

- Die Kennzahlen beinhalten die für den Ausschreibungswettbewerb zwingend erforderlichen Leistungsdaten eines privaten Dienstleisters.
- Die Offenlegung dieser Leistungsdaten durch verpflichtendes Benchmarking ist nur außerhalb von Wettbewerbsmärkten gerechtfertigt.
- Ausschreibungswettbewerb schafft permanenten Zwang zur Wirtschaftlichkeit, verpflichtendes Benchmarking vielleicht ein schlechtes Gewissen.



## **Verbändeerklärung zum Benchmarking Wasserwirtschaft**

## Verbändeerklärung zum Benchmarking Wasserwirtschaft

- langjährige Erfahrungen
- konzeptioneller Rahmen
- Grundsätze
  - Freiwilliges Benchmarking
  - Ziele und Kriterien
  - Optimierung Leistung und Effizienz
  - Gemeinsamkeit
  - Flexibilität
- Faktoren
  - Ständige Anpassung
  - Vertraulichkeit
  - Kennzahlenvergleich und Analyse
  - Voraussetzung: Kompatibilität
- Information Politik, Öffentlichkeit, Unternehmen

## Diskussion Wasser in Brüssel

- Grünbuch Daseinsvorsorge (14. Januar 2004)
  - EP lehnt Liberalisierung ab
  - EP lehnt Rahmenrichtlinie ab
  - Pro steuerliche Gleichbehandlung
  - Pro Modernisierung Wasserwirtschaft
  - Kein Votum Ausschreibungspflicht
  - Pro Finanzierung gemeinwirtschaftlicher Dienstleistung durch öffentliche Gelder
  - **Ablehnung Passus pro Benchmarking**

➡ Weißbuch? Neuer Vorschlag bis April 2004



- **Binnenmarktstrategie 2003-2006 (21. März 2004)**

- EP lehnt Liberalisierung ab
- Pro Modernisierung Wasserwirtschaft
- Pro legislative Maßnahmen (Fragenkatalog)
- Grünbuch PPP für alle Dienstleistungen (April 2004)
  - ➔ Einheitliche Regeln für Konzessions-, Dienstleistungs- und sonstige öffentliche Aufträge
  - ➔ Veräußerung von Unternehmensanteilen und Ausschreibung
  - ➔ Klärung Vergabe Konzessionen/Dienstleistungen

➔ **Konzept über legislative Maßnahmen (Dezember 2004)**

© BGW

18.08.2004



- **Vorschlag für Anwendung des Beihilferechts für die Bereich der Daseinsvorsorge, März 2004**

- Konsultationsprozess EU/Mitgliedsstaaten
- Ziel: Beseitigung von Wettbewerbsverzerrungen
- Definition „Beihilfe“
- Gewerbliche Versorgung ausgenommen

➔ **Entscheidung EU-Kommission (April / Mai 2004)**

© BGW

18.08.2004



## **Beschluss der Wirtschaftsministerkonferenz am 10./ 11. Dezember 2003 in Magdeburg**

- **„Neustrukturierung der Wasserwirtschaft:**
  - hält Neustrukturierung für „sinnvoll und notwendig“
  - begrüßt verstärkte Kooperation mit Privaten
  - fordert, dass Bundesregierung rasche Umsetzung der steuerlichen Gleichbehandlung einleitet
  - bittet um Prüfung der Ausschreibungspflicht Übertragung auf Dritte mittels Dienstleistungskonzession
  - **begrüßt Verbändeerklärung Benchmarking und Gespräche mit dem BMWA**

**Arbeit der Ad-hoc-Arbeitsgruppe  
„Neustrukturierung der Wasserwirtschaft“ ist  
beendet**



## **Beschluss „Neustrukturierung der Wasserwirtschaft“ Wirtschaftsministerkonferenz am 12./13.12.2002**

- **Einführung eines möglichst flächendeckenden, multifunktionalen und transparenten Kennziffernvergleichs in der Wasserwirtschaft (Benchmarking)**
- **Vor Einführung „Pflichtbenchmarking“:  
Möglichkeit für eigene Verantwortung  
(Verbändevereinbarung)**



## **Beschluss der Innenministerkonferenz am 14./15. Mai 2003 in Erfurt**

„Fortentwicklung der kommunalen Wasserwirtschaft“

- Kernbestand der gemeindlichen Selbstverwaltung
- Kooperation notwendig – öffentliche Zweckbindung und Örtlichkeitsprinzip kein Gegensatz
- **Benchmarking fortführen (möglichst einheitlich) – ohne gesetzliche Verpflichtung**
- Ablehnung steuerliche Gleichbehandlung wegen Gebührenmehrbelastung
- Umsetzung § 18 Abs. 2a WHG nicht geboten
- Ablehnung zusätzlicher Ausschreibungspflichten

© BGW

18.08.2004



## **BMWA-Umsetzung Modernisierungsstrategie**

- Dialog mit Branche und Ländern
- **Schwerpunkte**  
AG Steuerliche Gleichbehandlung  
**AG Benchmarking**
- Vorbereitung Bericht für den Deutschen Bundestag

© BGW

18.08.2004

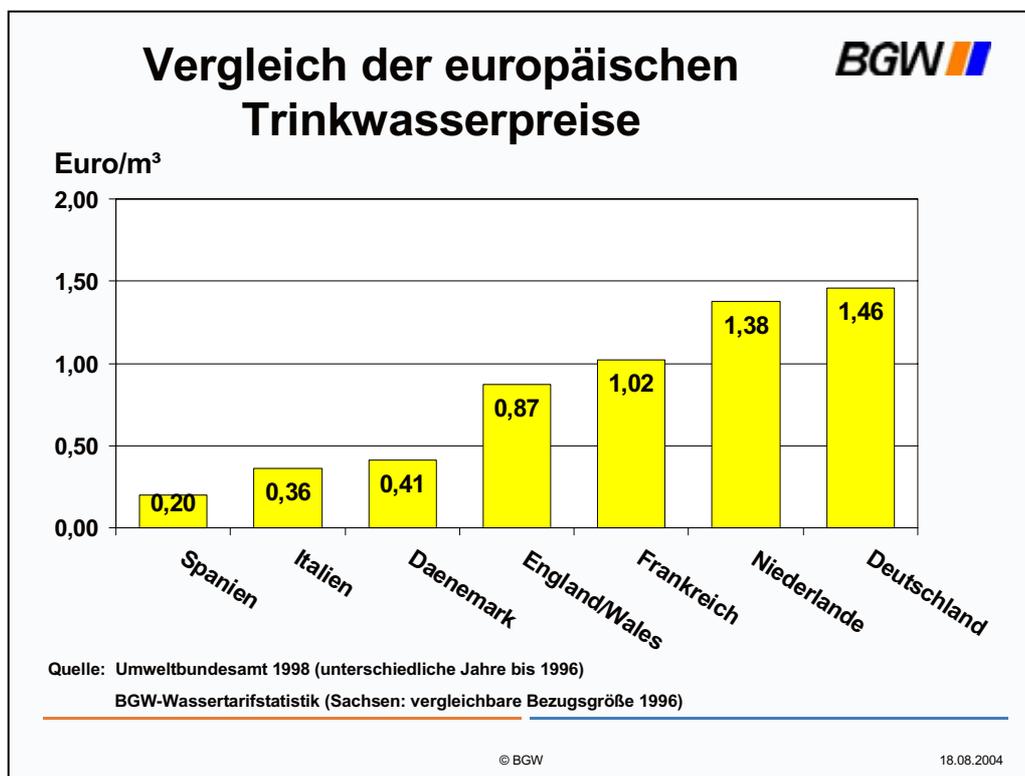


## Europa

- **Sehr unterschiedliche Benchmarking-Projekte**
- **Weltbank**
- **Brüssel: Ablehnung seitens Europäisches Parlament bei Grünbuch Daseinsvorsorge, Pro EU-Kommission**
  - ➔ **Weißbuch? Neuer Vorschlag bis April 2004**
- **Deutschland: Wimiko grundsätzlich pro, Analyse bayerisches Modell, Innenministerkonferenz, Ablehnung Zwangsbenchmarking**

---

© BGW
18.08.2004



## **BGW** **Oberflächlicher Vergleich europäischer Wasserpreise ist irreführend**

• Kriterien	D	NL	DK	UK	F	I
• Kosten- deckung	<b>hoch</b>	hoch	hoch	hoch	mittel	schlecht
• Trinkwasser- qualität	<b>hoch</b>	hoch	hoch	durch- schn./ mittel	mittel	schlecht
• Versorgungs- sicherheit	<b>hoch</b>	hoch	hoch	durch- schn./ schlecht	mittel	schlecht

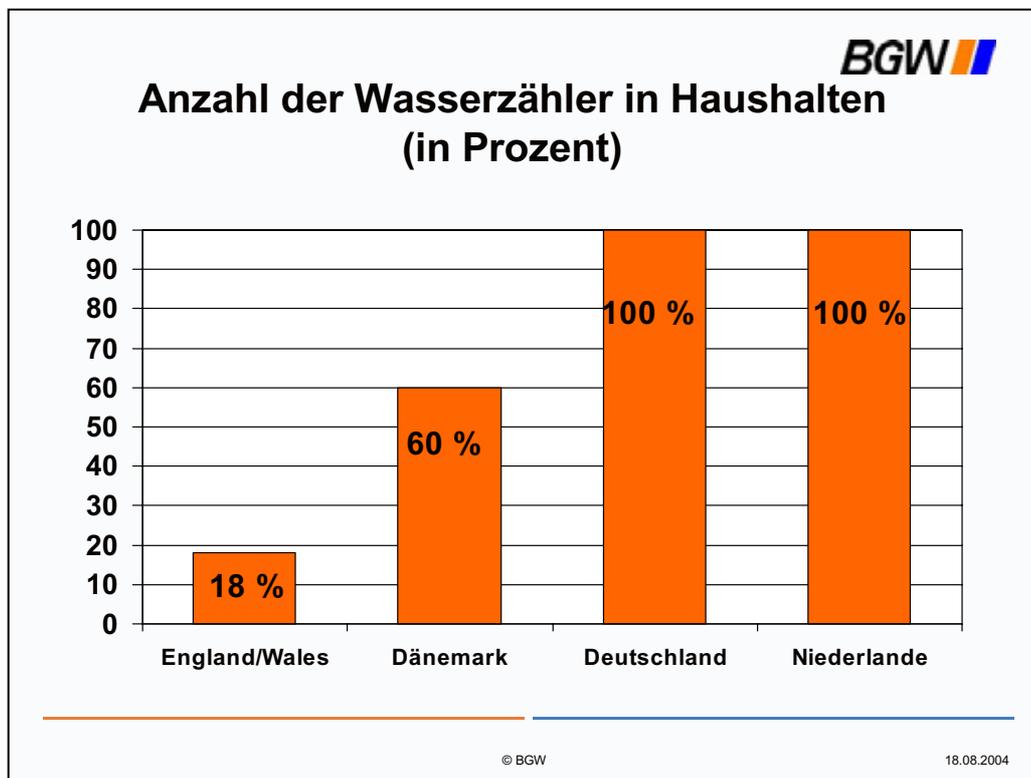
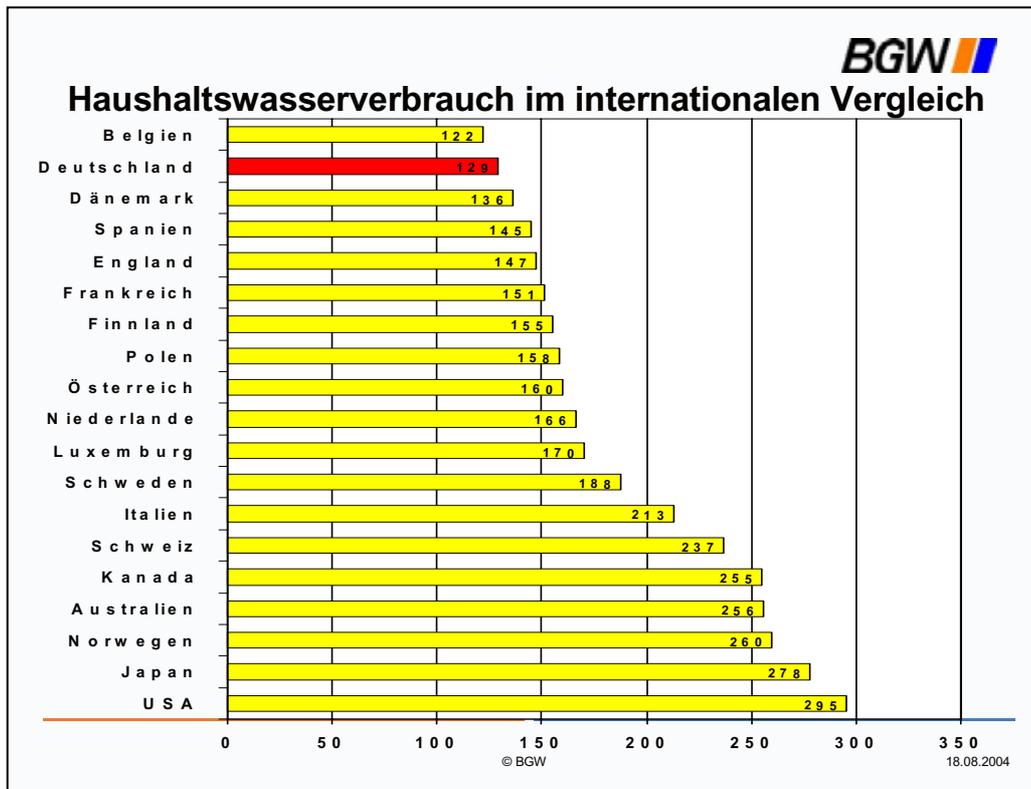
Quelle: UBA-Forschungsbericht, Texte 22/1998

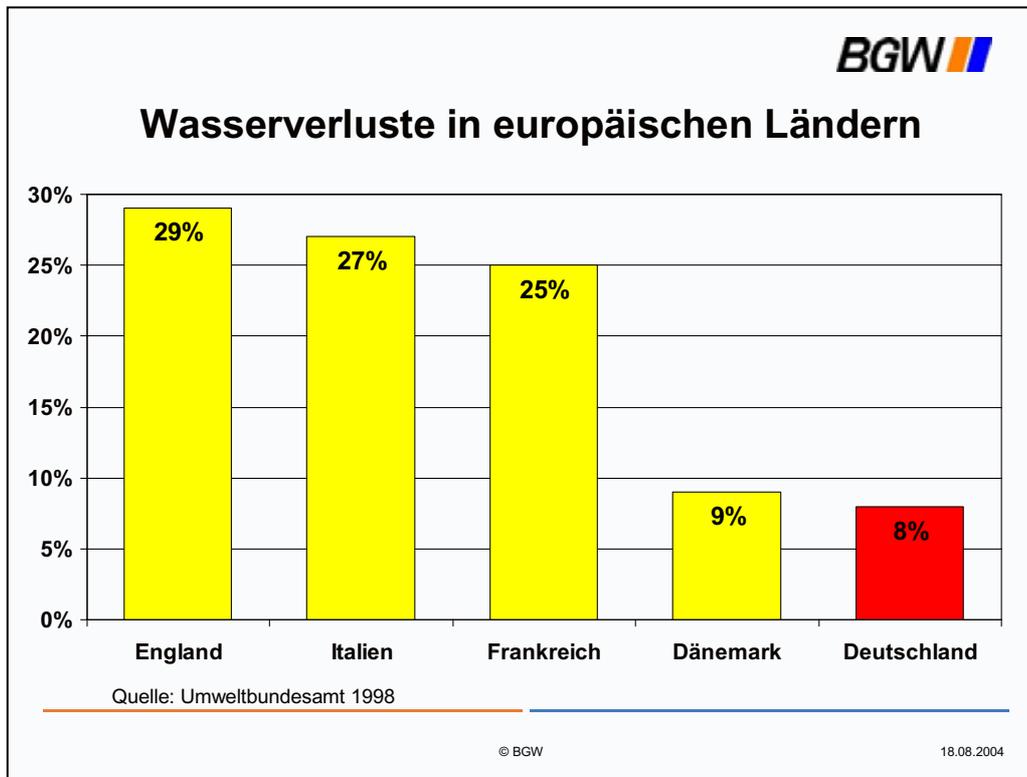
© BGW

18.08.2004

## **BGW** **Wasserfakten Europa**

- **Italien: Subventionen der Wasserpreise bis zu 70 %, Irland 100 %.**
- **Deutschland: Sonderlasten verteuern Wasserentnahmeentgelte bis zu 17 %.**
- **Frankreich: Kosten für Netz (60 % der Investitionen) gehen vielfach nicht in den Wasserpreis ein, Finanzierung aus allgemeinem Steueraufkommen.**





### Blei-Studie Österreich

**Neuer EU-Wert 10 µg/l**

**Ab 1.12.2003 Übergangswert 25 µg/l**

**Ergebnis Trinkwasserproben:  
1/3 Überschreitungen**

© BGW 18.08.2004



## Kundenzufriedenheit in Deutschland

**96 %** der Verbraucher hatten  
keine Beschwerde bei ihrem  
Wasserversorger

Maqua-Kundenbarometer 2002, BGW

© BGW

18.08.2004



## **EU-Kommission: Großstädte ohne EG- Normstandard Abwasserreinigung**

Belgien	Lüttich, Brüssel
Frankreich	Paris, Bordeaux, Marseille
Griechenland	Athen, Thessaloniki
Großbritannien	Edinburgh, Birmingham
Irland	Dublin
Italien	Triest, Como
Portugal	Lissabon
Spanien	Barcelona, Palma de Mallorca

Quelle: EU-Kommission 3/2001

© BGW

18.08.2004

## Benchmarking in Deutschland



- Dt. Feldtest des IWA-Modells (13 Unternehmen): Teilergebnisse in 2003, 2003 / 2004
- „Effizienz- und Qualitätsuntersuchung Bayern“: VBGW u. Freistaat Bayern (auf Grundlage des IWA-Modells, 100 Unternehmen): Ergebnisse 2003
- Verschiedene Projekte bei Abwasserentsorgungsunternehmen (ATV-DVWK)
- „Überörtlicher Betriebsvergleich“ u. a. (Vku)

© BGW

18.08.2004

## Benchmarking in Großbritannien



- **Kundenservice:**
  - Kundenkontakte
  - Schriftliche Beschwerden
  - **Wassermähler**
  - Telefonische Erreichbarkeit
- **Versorgungsleistung:**
  - Unzureichender Versorgungsdruck
  - Versorgungsunterbrechungen (>6, > 12, > 24h)
  - Versorgungseinschränkungen
  - **Einhaltung Trinkwasserqualität**

© BGW

18.08.2004

## Benchmarking in den Niederlanden (1999)

### Kennzahlen:

- Wasserqualität (Parametereinhaltung)
  - Kundenzufriedenheit (Telefoninterviews)
  - Umweltbelastung (Abfälle, Chemikalien usw.)
  - Finanzen und Effizienz (Wasserpreise für fünf Verbrauchsszenarien)
- Broschüre mit Unternehmensbewertung

## Vergleich der Benchmarking - Verfahren (I)

	IWA	UK	NL
Wasserwirtschaft	+	-	+
Wassergewinnung	+	-	+
Wasseraufbereitung	o	-	+
Transport, Speicherung, Verteilung, Messung	+	-	+
Qualitätsüberwachung	+	-	+
Leitung, Zentr. Aufgaben, Organisation	+	-	+
Kaufmännische Aufgaben	+	-	+
Personal- und Sozialwesen	+	-	+
Kunden und Service	+	+	+
Profildaten der Versorgung	+	-	-

## Vergleich der Benchmarking - Verfahren (II)

	IWA	UK	NL
<b>Wirtschaftlichkeit und Effizienz</b>	+	+	+
<b>Prozessqualität</b>	-	-	-
<b>Kundenzufriedenheit</b>	+	+	+
<b>Trinkwasserqualität</b>	+	+	+
<b>Umwelt und Nachhaltigkeit</b>	o	o	+

## Benchmarking kann

- **Leistungsbeurteilung und Leistungsfähigkeit unterstützen**
- **Durch Kennzahlenvergleich Positionsbestimmung ermöglichen**
- **Optimierungspotentiale erschließen**

## Leistungsmerkmale

- Effizienz
- **Versorgungssicherheit**
- Qualität
- **Nachhaltigkeit**
- Kundenservice

## Voraussetzungen

- Vergleichbarkeit der Unternehmen nach
  - Größe
  - Rechtsform
  - Versorgungsaufgaben
- Kennzahlensystem, das alle relevanten Aufgaben und Leistungsmerkmale erfasst



## Besondere Strukturmerkmale

- **Aufgabenwahrnehmung**
- **Outsourcing**
- **Organisationsqualität**
- **Kooperation**
- **Nachhaltigkeit**

© BGW

18.08.2004



**Qualität**



**Produkt- und Dienstleistungsqualität**  
**Anlagenüberwachung**  
**Wasserverluste Basis: DVGW-Regelwerk**  
**Schadensraten**

**Versorgungssicherheit:**



**Nutzung Wasserentnahmen**  
**Auslastung Anlagen**  
**Überwachung Roh- und Trinkwasser**  
**Zuverlässigkeit**

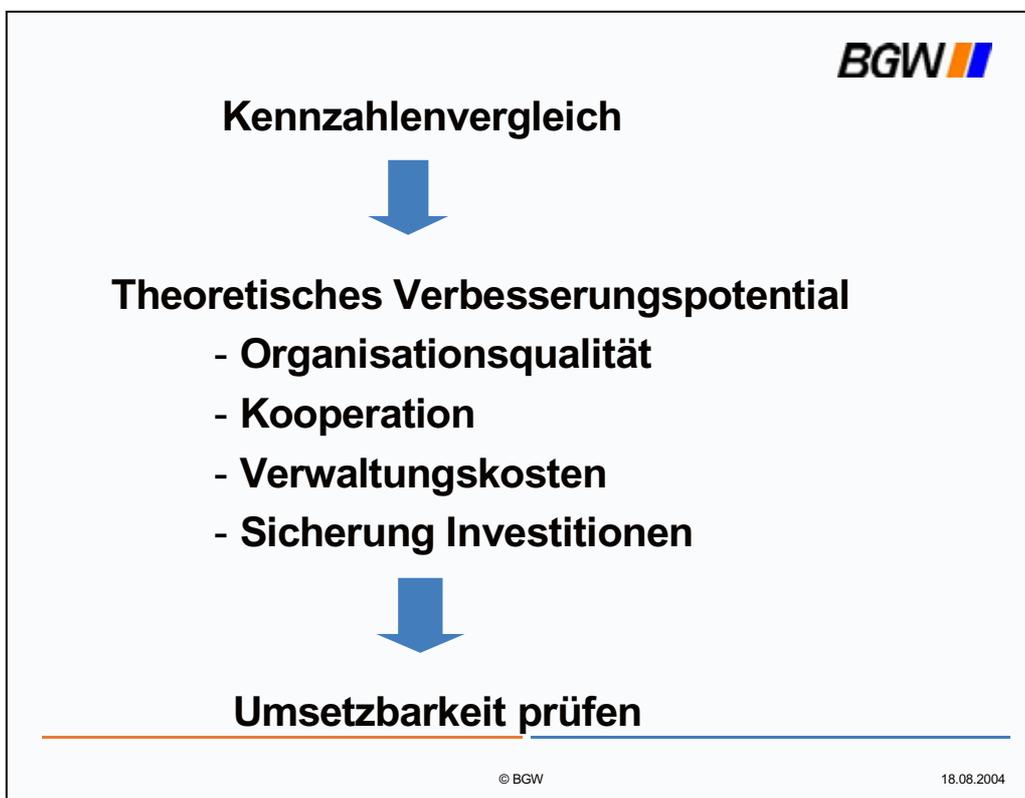
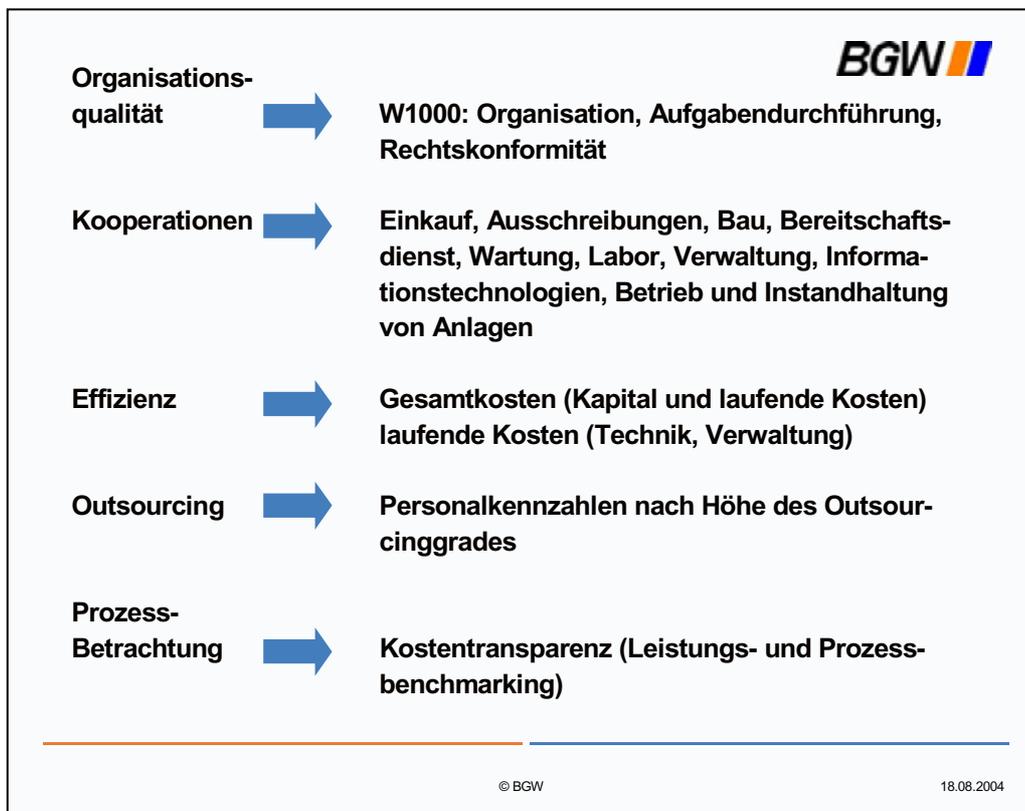
**Nachhaltigkeit**



**Ressourcenherkunft**  
**Schutz**  
**Substanzerhaltung**  
**soziale Aspekte (Ausfalltage, Schulungen)**  
**Kooperation Wasserwirtschaft**  
**Management-Schutzgebiete**  
**Kostendeckungsgrad**

© BGW

18.08.2004



## Prognose

- ▶ **Neue Diskussion nach      Neuwahl EU-Parlament  
   Neuwahl EU-Kommissare ?  
   Neue EU-Verfassung**
- ▶ **Neue Beihilferegeln?**
- ▶ **Neues Ausschreibungsrecht?**
- ▶ **Freiwilliges Benchmarking wird akzeptiert**



## **Benchmarking als kommunales Kooperationsinstrument: Aktuelle Ansätze aus Frankreich und Schweden**

*Jens Winkler, Unternehmensberatung Booz Allen Hamilton*

Bei der Bewertung der Einführung von vergleichendem Wettbewerb in Deutschland kann auf viele internationale Erfahrungen zurückgegriffen werden. In den folgenden beiden Länderstudien werden zwei Fallbeispiele aus Frankreich und Schweden dargestellt und ihre Erfolgsfaktoren sowie die durch sie erreichbaren Ziele untersucht. Beide Fallstudien zeigen anschaulich, dass vergleichender Wettbewerb auch im kommunalen Umfeld nützlich sein kann.

Die Länderstudien folgen einem gemeinsamen Aufbau: Zunächst werden der institutionelle und rechtliche Rahmen sowie die Marktstruktur und Organisation des jeweiligen Trinkwassermarktes erläutert. Anschließend wird die Nutzung von Unternehmensvergleichen im entsprechenden nationalen Markt diskutiert und eine beispielhafte Initiative anhand des Benchmarkingobjektes, der Benchmarkingreferenzklasse, der Verbindlichkeit und der Ziele bzw. der Nutzung der Ergebnisse näher charakterisiert. Abschließend werden die Erfolgsfaktoren für die Implementierung abgeleitet.

### **1. Frankreich: Informationsinstrument für Kommunen**

Die Wasserversorgung und die Abwasserentsorgung sind in Frankreich seit dem 19. Jahrhundert den Kommunen zugeordnet. Noch stärker als in Deutschland ist die Ver- und Entsorgung mit nahezu 34 000 Unternehmen<sup>1</sup> extrem kleinteilig organisiert. Um die Probleme der geringen Unternehmensgrößen zu überwinden, bedienen sich die Kommunen für die Wasserversorgung seit langem übergreifend operierender, privater Unternehmen.<sup>2</sup> In der Diskussion um eine stärkere Position der Kommunen gegenüber den drei marktbeherrschenden Anbietern von Wasserdienstleistungen wird ein Kennzahlenvergleich als ein sinnvolles Instrument zur Minderung der Informationsasymmetrie gesehen.

#### **1.1 Institutioneller und rechtlicher Rahmen**

An der Regulierung des Wassersektors sind in Frankreich eine Vielzahl von Institutionen auf den vier Verwaltungsebenen Staat, *régions*, Departements und Kommunen beteiligt. Die nationale Aufsicht über die Trinkwasserversorgung und die Zuständigkeit für die Bewirtschaftung der Ressource Wasser ist auf eine Vielzahl von Ministerien verteilt, von denen das Umweltministerium (*Ministère de l'Écologie et du Développement Durable*) jedoch dominiert.<sup>3</sup> Es ist für die zentrale Wasserwirtschaftsplanung und die Abwasserentsorgung zuständig. Zudem überwacht es die *Directions Régionales de l'Environnement et*

1 Wert für 1998. Vgl. Institut Français de l'Environnement 2001b : 2.

2 Ausführlich mit der Geschichte der Wasserwirtschaft in Frankreich beschäftigen sich Pezon 2000, Lorfierne 1987.

3 Vgl. Barraqué/Berland und Cambon 1997 : 200f. Weitere aktuelle Informationen findet man unter <[http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossier\\_polpublic/politique\\_eau/acteurs/index\\_acteurs.shtml](http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossier_polpublic/politique_eau/acteurs/index_acteurs.shtml)>.

*de la Nature* (DIREN), die die Gewässergüte und Wassermenge verwalten, und es kontrolliert die Flussgebietsagenturen.

Eine übergreifende wasserwirtschaftliche Planung wird je Flussgebietseinheit durch die sechs *Flussgebietsagenturen* (*Agences de l'Eau*) durchgeführt (Barraqué/Grand d'Esnon/Van de Vyver 2001: 205). Die Steuerung der Agenturen erfolgt über die *Comités de Bassin*, die die Interessen der Gemeinden, des Staates, der Kunden, der Experten, der Verbraucher- und Umweltschutzorganisationen und der Landwirtschaft vertreten (Xerfi 2002: 24).

Die Verwaltung der 22 *régions* üben kaum Einfluss auf die Wasserpolitik aus. Dagegen sind Behörden der 96 Departements und ihre Präfekten wichtiger Bestandteil der Wasserwirtschaftsverwaltung. Auf dieser Ebene existiert die *Commission Locale de l'Eau* als Vertretung der verschiedenen Interessengruppen. Die Kommission setzt sich aus den Gemeindevertretern (50 %), den gewählten Vertretern der Kunden, den Flussanliegern, den betroffenen Vereinen und Verbänden (25 %) sowie den Staatsvertretern (25 %) zusammen (Institut Français de l'Environnement 2002b: 29).

Die 36 563 Gemeinden Frankreichs (*communes*)<sup>4</sup> sind zur Versorgung der Bevölkerung mit Trinkwasser und zur Entsorgung des Abwassers verpflichtet. Zur Nutzung von Größenvorteilen können sich die Kommunen zu Kommunalverbänden (*communautés urbains* oder *communautés rurales*) zusammenschließen.<sup>5</sup> Es existieren 4 093 *communautés*, die zusammen 25 634 Gemeinden vertreten. Insgesamt gab es 1998 unter Berücksichtigung der Zusammenschlüsse 16 337 unabhängige Versorgungsunternehmen, die 26 680 Verteilnetzwerke (*unité de distribution*) betrieben.<sup>6</sup> In Kooperation mit der Zentralregierung führen die Gemeinden auch die Überwachung der Trink- und Abwasserqualität durch (El-naboulsi 2001: 511f). Abbildung 1 gibt einen Überblick über die Institutionen der französischen Wasserwirtschaft.

Über die Organisation der Ver- und Entsorgung können die Kommunen selbst entscheiden.<sup>7</sup> Zunächst ist die eigenständige Durchführung (*régie*) der Aufgabe möglich. Der Wasserpreis wird in diesem Fall durch den Stadtrat festgelegt. Daneben ist die Beauftragung privatwirtschaftlicher Unternehmen als Dienstleister (*délégation*) möglich. Die Verantwortung für die Versorgung verbleibt bei den Kommunen. Der Vergabeprozess muss als weitgehend standardisierte wettbewerbliche Ausschreibung durchgeführt werden, bei der das „wirtschaftlichste“ Angebot gewinnt. Die Kriterien der Wirtschaftlichkeit können die Kommunen relativ frei festlegen. Dies gilt auch für das Verhandeln des endgültigen Ver-

4 Die Anzahl der Verwaltungseinheiten ist jeweils zum 1.1.2001 angegeben; die Überseeregionen sind nicht enthalten. Vgl. Institute National de la Statistique et des Etudes Economiques 2003b.

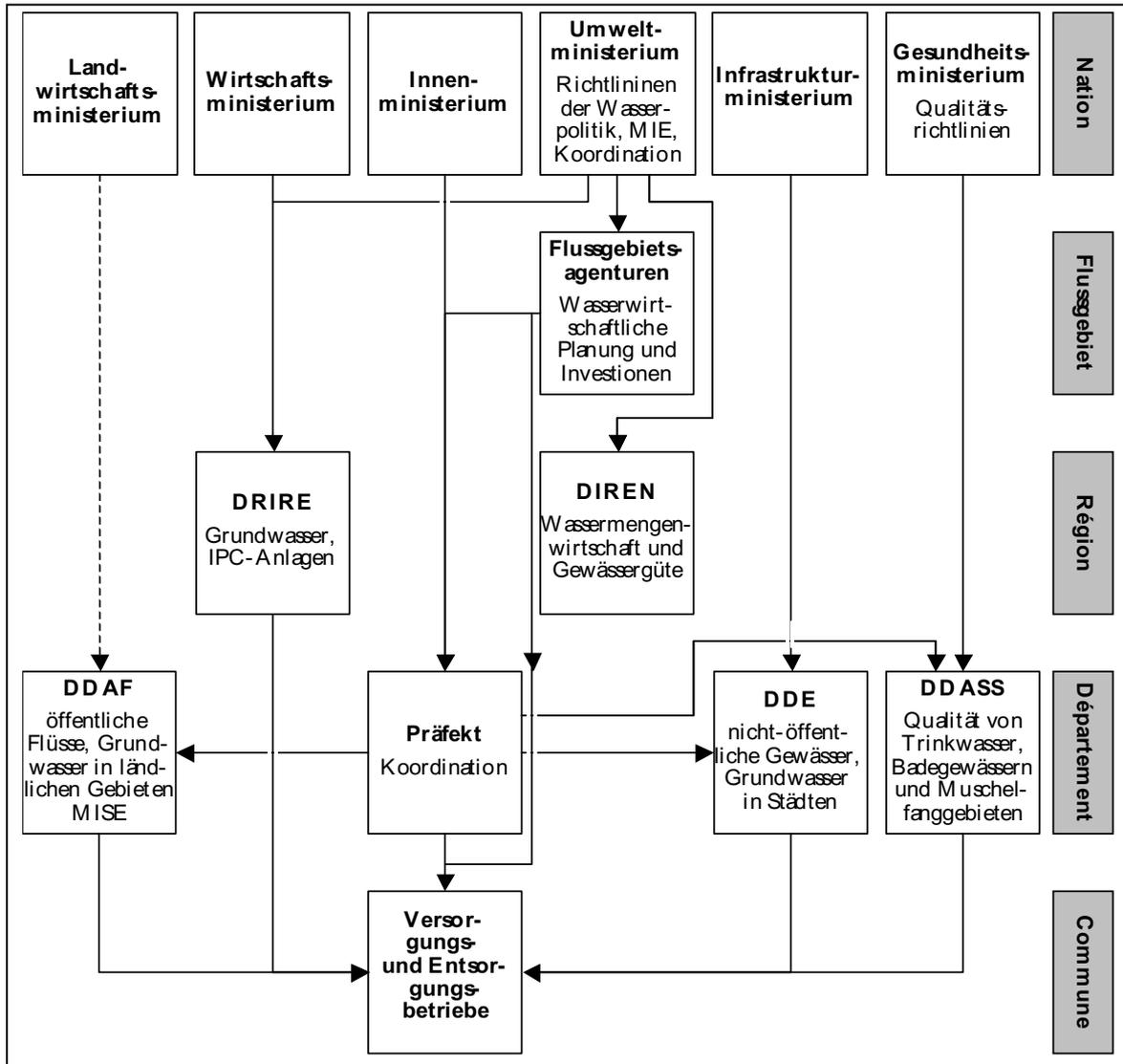
5 Die beiden größten Zusammenschlüsse sind das Syndicat des Eaux d'Isle-de-France (SEDIF) in den nördlichen und östlichen Vororten von Paris mit etwa 4 Mio. Einwohnern (Versorgung durch Veolia Environnement) und das Syndicat des Eaux du Nord (SIDEN) im Département du Nord ohne Lille mit etwa 1 Mio. Einwohnern (Regiebetrieb), vgl. Barraqué/Grand d'Esnon/Van de Vyver 2001: 199.

6 80 % der Gemeinden bzw. 63 % der Bevölkerung werden von genau einer *unité de distribution* (UDI) versorgt. Allerdings kann eine UDI mehrere Gemeinden versorgen; eine Gemeinde kann andererseits auch über mehrere UDI verfügen. Zusätzlich zu den Wasserversorgungsbetrieben existieren 17 972 Abwasserentsorgungsbetriebe. Die Werte gelten jeweils für 1998. Vgl. Institut Français de l'Environnement, 2001a: 3 und Institut Français de l'Environnement 2001b : 2.

7 Eine ausführliche Diskussion der Vertragstypen mit Praxisbeispielen enthält Spelthahn 1994: 126-158.

trags mit dem Gewinner der Ausschreibung. Von 1998 bis 2000 wurden insgesamt mehr als 2 000 Ver- und Entsorgungsverträge ausgeschrieben; die durchschnittliche Dauer eines Ausschreibungsverfahrens beträgt 9 bis 12 Monate (Hug 2002).

Abbildung 1: Wesentliche Institutionen der Wasserwirtschaft in Frankreich und ihre Aufgaben. Linien stellen die wichtigsten Abhängigkeiten dar (Barraqué/Berland/Cambon 1997: 201).



Im Jahr 2001 hatten sich 52 % der Gemeinden für eine *délégation* der Wasserversorgung entschieden. Dies geschah typischerweise in den größeren Kommunen und Kommunalverbände im Westen Frankreichs sowie in den touristisch wichtigen Gebiete an der Mittelmeerküste. Daher werden mit 79 % der Bevölkerung überproportional viele Bürger durch eine *délégation* der Wasserversorgung versorgt (Xerfi 2002: 23).

## 1.2 Marktstruktur und Organisation

Frankreich kennt wie Deutschland keine generelle Wasserknappheit: Etwa 191 Mrd. m<sup>3</sup> Wasser stehen jährlich zur Verfügung, von denen 1999 nur 32,3 Mrd. m<sup>3</sup> genutzt wurden.<sup>8</sup> Der gesamte Trinkwasserverbrauch in Frankreich betrug 1998 etwa 5 600 Mio. m<sup>3</sup>. (Institut Français de l'Environnement 2001a: 1). Die Leitungsverluste belaufen sich mit 1 035 Mio.m<sup>3</sup> (18 %) ein Mehrfaches der in Deutschland üblichen Verluste. Verbrauchern nicht berechnetes Wasser beläuft sich zusätzlich auf 530 Mio.m<sup>3</sup> (10 %).<sup>9</sup>

Die Ausgaben der französischen Haushalte für die Trinkwasserver- und Abwasserentsorgung betragen im Jahr 2002 etwa 7,4 Mrd. €, der Gesamtumsatz der Branche einschließlich der Lieferungen an Gewerbe und Industrie 9,7 Mrd. €. <sup>10</sup> Dies entspricht trotz einer vergleichbaren Bevölkerungsgröße nur der Hälfte des deutschen Trink- und Abwassermarktes, da u.a. die kommunalen Investitionen nicht enthalten sind.

Auch Frankreich hat im vergangenen Jahrzehnt – wie Deutschland – eine extreme Preissteigerung erlebt: Die durchschnittliche Wasserrechnung eines Haushaltes einschließlich Abwasserentsorgung und Steuern lag im Jahr 2002 bei 302 € und damit um 140 € über dem Wert von 1990.<sup>11</sup> Etwa 41 % der gesamten Steigerung wurden durch zunehmende Steuern und Abgaben (Institut Français de l'Environnement 2003) verursacht. Ein Großteil dieser Steuern wird an die Flussgebietsagenturen abgeführt, deren Einnahmen als Investitionszuschüsse wieder in die Wasserwirtschaft zurückfließen. Weitere Kostensteigerungen entstanden durch die Verschärfung von Grenzwerten insbesondere in der Abwasserentsorgung<sup>12</sup> und durch den Trend zur *délégation*. Die Höhe der Wasserrechnungen in Gebieten, in denen die Vertragsform der *délégation* Anwendung findet, liegt seit 1993 kontinuierlich um etwa 15 % über den Gebieten, die in *régie* versorgt werden. Ursache hierfür sind u. a. die zusätzliche Besteuerung der Unternehmen, andere Abschreibungsrichtlinien sowie Struktureffekte, da die *délégation* in Ballungsgebieten mit größeren Versorgungsproblemen verbreiteter ist (Xerfi 2002: 34-36).

8 Als Mischwasser wird Grundwasser im Kontakt mit Oberflächenwasser bezeichnet. Vgl. Agences d'Eau.

9 Zum nicht berechneten Wasser zählt Löschwasser und zur Reinigung öffentlicher Anlagen und Straßen genutztes Wasser. Die Leitungsverluste variieren je nach Gemeindegröße und betragen 30 % in den Gemeinden unter 400 Einwohner und etwa 20 % in den Großstädten. Vgl. Institut Français de l'Environnement 2001a : 3.

10 Die Daten entsprechen den Positionen G22 (Captage, traitement et distribution d'eau) und N34 A (Epuraton des eaux usées, élimination et traitement des autres déchets) der Auswertungen des Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques 2003; Xerfi 2002 : 28 und Service des Etudes et des Statistiques Industrielles, *Les 300 secteurs industrielles*. SESSI erfasst sämtliche Betriebe mit mehr als 20 Mitarbeitern.

11 Berechnet aus den Daten in Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques 2003. Der Branchenverband Syndicat Professionnel des Entreprises de Services d'Eau et d'Assainissement (SPDE) berechnet die durchschnittliche Haushaltswasserrechnung auf Basis eines unterstellten Verbrauchs von 120 m<sup>3</sup> p. a. und des jeweiligen Durchschnittspreises seiner Mitglieder. Der ausgewiesene Wert liegt mit 353 € für 2002 über dem Gesamtdurchschnitt, da die Dienstleistungsunternehmen sind, deren Preise strukturell bedingt überdurchschnittlich hoch liegen. Vgl. <<http://www.waternunc.com/fr/evolu1.htm>> am 20.10.2003.

12 Aber auch die Trinkwasserversorgung Frankreichs ist nicht unproblematisch: 1998 wurden 8 % der Bevölkerung mit Trinkwasser versorgt, dass die zulässigen Grenzwerte für mikrobiologische Verunreinigungen um mehr als 5 % überstieg. Dies betrifft insbesondere den Südosten Frankreichs. 2 % der Bevölkerung (vor allem im Nordwesten) waren von Grenzwertüberschreitungen bei Nitrat betroffen. Vgl. Institut Français de l'Environnement 2002a.

In Frankreich gilt das Kostendeckungsprinzip auf Ebene der Kommunen, woraus wegen der unterschiedlich genutzten Wasserressourcen regional stark unterschiedliche Preise resultieren. Die Preisentwicklung für die delegierte Wasserversorgung resultiert aus Preisentwicklungsformeln, die in den Delegationsverträgen festgelegt werden. Diese enthalten die drei Kernelemente Grundpreis, Anpassungsregeln und Überprüfungsanlässe. Die Anpassungsregeln beruhen zumeist auf einem festgelegten Anteil und weiteren Anteilen je Kostenart, die nach offiziellen Preissteigerungsindizes erhöht werden. Beispielhafte Kostenarten sind Kosten für Personal, Energie oder Chemikalien. Damit geben die Kommunen einen Großteil des Einflusses auf die Preisentwicklung aus der Hand (Roche/ Johannès 2001: 176).

Im Markt der Dienstleistungsverträge dominieren lediglich drei finanzstarke, international tätige Unternehmen, die 98 % der von privatwirtschaftlichen Unternehmen versorgten Kunden auf sich vereinen (Xerfi 2002: 55). Sie decken die gesamte Wertschöpfungskette der Wasserver- und Abwasserentsorgung ab und sind zudem in weiteren Ver- und Entorgungsmärkten aktiv:

- Veolia Environnement<sup>13</sup> bedient in Frankreich ungefähr 8 000 Versorgungsunternehmen mit 2 700 Wasserwerken. Das Unternehmen führt die Trinkwasserversorgung für etwa 26 Mio. Kunden und die Abwasserentsorgung für 19 Mio. Einwohner durch. Dies entspricht mit jährlich etwa 2 100 Mio. m<sup>3</sup> Trinkwasser ungefähr einem Drittel der deutschen öffentlichen Versorgung. Der Schwerpunkt liegt auf der Versorgung von Großstädten, vornehmlich in der Region Île-de-France (Xerfi 2002: 55f).
- Suez Environnement<sup>14</sup> versorgt in Frankreich mit 1 400 Wasserwerken etwa 14 Mio. Kunden mit jährlich 1 100 Mio. m<sup>3</sup> Trinkwasser und entsorgt das Abwasser von etwa 9 Mio. Einwohnern. Der Tätigkeitsschwerpunkt sind ländliche Gemeinden, aber auch einige wichtige Städte (Xerfi 2002: 55f).
- Saur France<sup>15</sup> liefert Trinkwasser an etwa 6 Mio. Kunden in Frankreich. Das Unternehmen engagiert sich vornehmlich im ländlichen Raum für Kommunen mit weniger als 100 000 Einwohnern, mit denen es etwa 7 000 Verträge abgeschlossen hat (Xerfi 2002: 55f).

13 Générale des Eaux wurde bereits 1853 gegründet und 1998 in Vivendi umbenannt. Nach starker internationaler Expansion und der Akquisition von US Filters wird das Umweltgeschäft 1999 in das Tochterunternehmen Vivendi Environnement ausgegliedert und seit Mai 2003 als Veolia Environnement weitergeführt, nachdem sich die Muttergesellschaft Vivendi Universal auf Grund finanzieller Schwierigkeiten im Mediengeschäft bis Dezember 2002 sukzessive auf einen Anteil von 20,4 % der Aktien zurückgezogen hatte. Die Marke Générale des Eaux wird in Frankreich jedoch weitergeführt.

Vgl. <<http://www.actionnaires.vivendienvironnement.com/veolia/index.jsp>> am 20.10.2003.

14 Lyonnaise des Eaux et de l'Éclairage wurde 1880 gegründet und wurde seit 1967 mehrheitlich von der Groupe Financière de Suez (später Compagnie de Suez) übernommen. 1997 fusionierten die Unternehmen zur Suez Lyonnaise des Eaux. Im Jahr 2001 wird der Unternehmensname zu Suez vereinfacht und die Wassersparte Ondeo benannt. Die Marke Lyonnaise des Eaux wird in Frankreich weiter geführt. Vgl. <<http://www.suez.com/group/english/index.htm>> und <<http://www.lyonnaise-des-eaux.fr>> am 20.10.2003.

15 Die Société d'Aménagement Urbain et Rural (Saur) wurde 1933 gegründet. Zusammen mit dem seit 1984 dominierenden und inzwischen alleinigen Aktionär Bouygues wird 1987 Cise als Umweltsparte von Saint Gobin übernommen und seit 2000 als 100 %-Tochter Saur France geführt und übernahm sämtliche Wasseraktivitäten der Gruppe in Frankreich. Vgl. <<http://www.saur.fr>> am 20.10.2003.

Diese drei Unternehmen gründen zuweilen gemeinsame Tochterunternehmen für die Bewerbung um einzelne Verträge, wie z.B. die Stephanoise des Eaux in St Etienne, was den ohnehin geringen Wettbewerb weiter reduziert. Die Versorgung von Paris mit 250 Mio. m<sup>3</sup> p. a. obliegt ebenfalls seit 1987 der Société Anonyme de Gestion des Eaux de Paris (SAGEP), die zu 70 % von der Stadt Paris und zu jeweils 14 % von Veolia und Suez gehalten wird.<sup>16</sup> Die französische Wasserwirtschaft ist also trotz der Vielzahl der kommunalen Unternehmen durch ein hohes Maß an Konzentration auf der Anbieterseite mit entsprechenden negativen Folgen für den Wettbewerb gekennzeichnet.

### 1.3 Nutzung des Instrumentes Benchmarking

Die starke Konzentration auf Seiten der Dienstleistungsunternehmen und Fehler im Vergabeprozess haben in Frankreich seit Mitte der 1990er-Jahre wiederholt zu starker Kritik geführt. Ursache war u. a. die mangelnde Transparenz des Verfahrens bei der *délégation*.<sup>17</sup> Dazu kommt die strukturelle Asymmetrie im französischen Trinkwassermarkt: Eine Vielzahl kleiner und schlecht ausgestatteter Kommunen steht drei Unternehmen mit hohem ökonomischen, technischen Niveau sowie gut ausgebildeten Mitarbeitern gegenüber.

Ebenfalls kritisch zu sehen ist die daraus resultierende hohe Informationsasymmetrie: Hat ein privatwirtschaftliches Unternehmen einen Vertrag gewonnen, verfügt es gegen Ende der Laufzeit über wesentlich mehr Daten als jeder potenzielle Konkurrent einschließlich der Kommune selbst. Über die Vertragslaufzeit verliert die Kommune zudem ihre kompetenten Mitarbeiter und das technische Wissen. Dies trägt weiter dazu bei, dass die Kommunen den Vertrag mit dem Unternehmen verlängern, das bereits mit den lokalen Umständen und Anlagen vertraut ist. Zudem müsste ein potenzieller Konkurrent beim Markteintritt oftmals lizenzgeschützte Einrichtungen erwerben: Kundendaten, Fernwirk-systeme und andere technische Systeme.<sup>18</sup>

Ein Kennzahlenvergleich bezüglich der Investitionstätigkeit oder des Anlagenzustandes würde daher den Gemeinden ermöglichen, diese Informationsasymmetrie zu vermindern. Nur so kann angesichts der strukturellen Übermacht der Unternehmen eine effiziente Wasserversorgung und eine begründete Entscheidung zwischen Regiebetrieb und den verschiedenen Delegationsformen gewährleistet werden. Von einer neutralen Einrichtung erstellte, regelmäßige Berichte und Vergleiche könnten den Kommunen helfen. Diese Berichte könnten die Gemeindevertreter in die Lage versetzen, die technische und ökonomische Leistung der delegierten Dienstleistungen besser beurteilen zu können. Darüber

16 Vgl. <<http://www.sagep.fr>> am 20.10.2003.

17 Beispielsweise wird die Wasserversorgung in Nizza seit 1864 durch die Compagnie Générale des Eaux durchgeführt, wobei der ursprüngliche Vertrag 17 Mal nachverhandelt wurde. Der Vertrag zwischen demselben Unternehmen und der Stadt Rennes läuft seit 1890. Vgl. Elnaboulsi 2001: 538-540 und Cour des Comptes 1997.

18 So wird oft darauf verwiesen, dass die Compagnie Générale des Eaux (zwischenzeitlich Vivendi Environnement, jetzt Veolia Environnement) im Jahresbericht 1998 darauf hinwies, von 111 ihrer ausgeschriebenen Verträge 100 Verträge wieder gewonnen und damit verlängert zu haben (Roche/Johannès 2001: 176f). Dieses Phänomen der effektiven Vertragsverlängerungen ist auch heute noch gültig: Im Jahresbericht 2001 wurde angegeben, dass von 184 Verträgen 141 wieder gewonnen wurden; die 43 verlorenen Verträge machten lediglich 0,8 % des Umsatzes in Frankreich aus. Vgl. Vivendi Water 2002: 3.

hinaus ergibt sich aus der Veröffentlichung ein zusätzlicher Druck von der Öffentlichkeit und der Verbraucherschutzorganisationen auf die Abgeordneten und Unternehmen. Ein erster Ansatz zu solchen umfassenden Berichten sind erste veröffentlichte Preisvergleiche, die in Frankreich auf ein großes Interesse gestoßen sind. Den stark unterschiedlichen regionalen Bedingungen und Vertragsmodalitäten der französischen Wasserwirtschaft können sie aber noch nicht gerecht werden (Roche/Johannès 2001: 181).

Eine weitere Verbesserungsmöglichkeit ist die Integration von Leistungsindikatoren in die Delegationsverträge, von deren Entwicklung die Zahlungen an das private Unternehmen abhängig gemacht werden. Hierfür geeignete Indikatoren sind von der *Ecole Nationale du Génie Rural des Eaux et des Forêts* (ENGREF) zusammengestellt worden und wurden auch im europäischen Rahmen diskutiert. Der nächste Schritt wäre die Entwicklung eines Vertragssystems, in dem finanzielle Konsequenzen an diese Leistungsindikatoren geknüpft sind (Roche/Johannès 2001: 180).

Trotz der wichtigen Anwendungspotenziale sind der Kennzahlenvergleich (*l'étalonnage*) und das verwandte Benchmarking im französischen Trinkwassermarkt bislang vergleichsweise unübliche Instrumente (Barraqué/Grand d'Esnon/Van de Vyver 200: 200). Einige Vergleichsinitiativen sind jedoch bekannt. Sie haben aber selten formalen Charakter und finden nur auf Ebene einzelner Unternehmen und Organisationen statt:<sup>19</sup>

- Der Service Public 2000 wurde von der *Association des Maires des France* (AMF) und der *Fédération Nationale des Collectivités Concédantes et des Régies* (FNCCR) als Expertennetzwerk für technische, wirtschaftliche und rechtliche Fragen gegründet. Die Organisation unterstützt die Kommunen bei Vertragsverhandlungen, führt Analysen von Delegationsverträgen durch und besitzt eine umfangreiche Sammlung an Kostendaten für die Wasserversorgung und Abwasserentsorgung. Die Daten sind nicht öffentlich verfügbar.<sup>20</sup>
- Die Flussgebietsagenturen sammeln Kostendaten. Hervorzuheben ist beispielsweise die *Agence de l'Eau Seine-Normandie* bezüglich ihrer Datenbasis zu Investitions- und Betriebskosten von Kläranlagen. Veröffentlicht werden jedoch nur aggregierte Werte.
- Lokale Initiativen vergleichen die Leistungsfähigkeit von Versorgungsunternehmen. Eine systematische Sammlung von Daten führt z.B. die *Association des Présidents des Syndicates de l'Eau de Seine Maritime* durch.
- In Zusammenarbeit mit *L'Association Française de Normalisation* (AFNOR) hat eine Städtegruppe in Westfrankreich (Lorient, Nantes, Rennes, Saint-Brieuc, Saint-Malo, Saint-Nazaire, Vannes und Avranches) benchmarkbasierte Kundenzufriedenheitsanalysen und ein Effizienzsteigerungsprogramm für den Kläranlagenbetrieb durchgeführt.<sup>21</sup>

19 Für die ersten drei Beispiele vgl. Clausen/Scheele 2002: 54f. Zu den beiden folgenden Beispielen vgl. Desmars 2002: 110. Die letzten zwei Beispiele diskutieren Guérin-Schneider/Nakhla 2003: 61f.

20 Vgl. auch <[http://www.sp2000.asso.fr/sp2000/presen\\_asso.htm](http://www.sp2000.asso.fr/sp2000/presen_asso.htm)>.

21 Die zugehörigen Projektberichte sind bei AFNOR erhältlich. Hierbei handelt es sich um die Implementierung der AFNOR-Normen NF P15-900-1 und NF P15-900-2. Die beiden folgenden Normen NF P15-900-3 und NF P15-900-4 beschäftigen sich mit der Abwasserentsorgung und der Trinkwasserversorgung. Diese Normen sind Teil des AquaNorm-Projektes in Zusammenarbeit mit dem Umweltministerium. Vgl. Association française de normalisation 2003 und <<http://www.afnor.fr>> am 25.10.2003.

- In Zusammenarbeit mit dem Umweltministerium führt die *Fédération Nationale de Collectivités Concédantes et Régies* (FNCCR) über ihre Tochter Service Public 2000 ein Benchmarkingsystem zur Qualität der Wasserdienstleistungen ein, um die Leistung und Nachhaltigkeit der Ver- und Entsorgung zu steigern. Die Ergebnisse werden jedoch erst im Laufe des Jahres 2004 erwartet.
- Das *Institut de la Gestion Délégée* (IGD) entwickelte als Vereinigung der privatwirtschaftlichen Versorgungsunternehmen eine Charta für den öffentlichen Sektor. Diese wurde am 16.1.2002 von den Verbänden der Bürgermeister (AMF), Departements (ADF) und Regionen (ARF) unterzeichnet.<sup>22</sup> Die Charta sieht die Einführung von Kennzahlen auf nationaler Ebene durch ein „*Observatoire des Services Publics Locaux*“ vor. Dessen Kennzahlenvergleiche sollen die Kommunen in die Lage versetzen, aus den verschiedenen Organisationsformen und Dienstleistungsunternehmen qualifiziert zu wählen. Die Wasserversorgung dient als Pilotbranche. Das Projekt hierfür hat im Juli 2002 begonnen und ist auf zwei Jahre angelegt.

### 1.3.1 Das Pilotprojekt der ENGREF

Ein besonders interessantes und gut dokumentiertes Projekt ist die Einführung von Kennzahlen in der Kooperation der Ecole National du Génie Rural des Eaux et des Forêts (ENGREF) mit dem Landwirtschaftsministeriums seit 1999. Guérin-Schneider hat in diesem Projekt die Einführung eines Kennzahlenvergleichs als Informationsinstrument für die Kommunen vorgeschlagen (Guérin-Schneider 2001). In Abstimmung mit dem IWA-Kennzahlenprojekt wurde an der ENGREF einen Satz von Kennzahlen entwickelt, der intensiv mit öffentlichen und privaten Trinkwasserversorgungs- und Abwasserentsorgungsunternehmen abgestimmt wurde. Ein erster Test fand mit fünf Pilotunternehmen statt. Das Umweltministerium und die Flussgebietesagenturen unterstützten die Arbeit (Guérin-Schneider/Brunet 2002: 4).

Dabei zeigte sich, dass die meisten der vorgeschlagenen Indikatoren auch in den kleinsten Unternehmen berechenbar waren. Ausnahmen bildeten die Daten zum Kundenservice und zum Beschwerdemanagement. Insgesamt zieht Guérin-Schneider ein positives Fazit zur Verlässlichkeit der Indikatoren. Ungelöst blieb jedoch das Problem der Verlässlichkeit der Rohdaten, weswegen sie einen Feedback-Prozess für die Indikatoren mit den jeweiligen Unternehmen und die Möglichkeit von offiziellen Kontrollen der Datenerhebung empfiehlt (Guérin-Schneider/Brunet 2002: 5f).

Die benötigten Ressourcen zur Datenerhebung waren trotz der Vielzahl der Indikatoren moderat: Guérin-Schneider (ebenda: 6) nennt jeweils einen halben Tag für Datensammlung, für Auswertung sowie für Interpretation und Zusammenfassung der Ergebnisse, in der Summe also 1,5 Manntage für Wasserversorgung und 1,5 für Abwasserentsorgung.

---

<sup>22</sup> Vgl. hierzu <<http://www.fondation-igd.org>> am 25.10.2003.

### 1.3.2 Klassifizierung des Benchmarking

Das *Benchmarkingobjekt* sind vier nicht finanzorientierte Kennzahlengruppen der Produkte Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung, die die Hauptaspekte der beiden Dienstleistungen abdecken. Es werden empfohlene und optionale Kennzahlen unterschieden. Eine weitere Unterscheidung der optionalen Kennzahlen in wichtigere und weniger wichtige Indikatoren wurde im Projektverlauf aufgegeben. Die Kennzahlen, die die Versorgung betreffen, sind:<sup>23</sup>

*Kundenservice:* Empfohlene Kriterien sind die Anzahl der innerhalb von 15 Tagen beantworteten Briefe, der Anteil der reinen Eingangsbestätigungen an diesen Briefen sowie die Termintreue bei Wiederinbetriebnahme existierender Anschlüsse. Daneben existieren als optionale Kriterien die Termintreue bei Erstellung neuer Anschlüsse, die Existenz von Servicegarantien, die Möglichkeit von unterjährigen Zahlungen, der Anteil der Kunden mit gewährtem Zahlungsaufschub, der Anteil der nach sechs Monaten unbezahlten Rechnungen und die Mahnquote.

*Beschwerden:* Empfohlen wird die themenbezogene Auswertung der Beschwerden je 1 000 Kunden.

*Ressourcenmanagement (Menge und Qualität):* Die Auswertung des Anteils ohne Grenzwertüberschreitungen der Qualitätsanalysen der DDASS und die Auswertung des Anteils an der in selbst durchgeführten Analysen positiv bewerteten Trinkwasserproben wird empfohlen. Optional kann die Konformität der Qualität des Rohwassers mit entsprechenden Standards der Gesundheitsbehörden und unternehmenseigenen Standards, die Häufigkeit der Probenentnahme, die Anzahl der Tage mit Beschränkungen in der Wassernutzung, die Ressourcenverfügbarkeit in Spitzenlastzeiten, die durchschnittliche Vorhaltezeit und der Spitzenlastkoeffizient ausgewertet werden.

*Netzwerkmanagement und Versorgungssicherheit:* Den Unternehmen wird die Auswertung der primären Wasserverluste (Verluste zuzüglich nicht abgerechnetes Wasser) je Kilometer Leitung, die Effizienz der Ressourcennutzung, die Anzahl der notwendigen Instandsetzungsmaßnahmen je Kilometer Leitung und die Häufigkeit ungeplanter Sperrungen empfohlen. Optional können die Nettowasserverluste je Kilometer Leitung, die primären Verluste je Anschluss, die Nettoeffizienz der Ressourcennutzung, die präventive Lecksuche durch Messung oder andere Methoden, die Erneuerungsraten für das Netz, Hausanschlüsse und Zähler, der Wert der Instandhaltung sowie die Investitionen der Kommune und des Betreibers erfasst werden.

Insgesamt werden 32 Indikatoren erhoben. Von diesen werden zehn Kennzahlen empfohlen, weitere 22 Kennzahlen sind optional. Dieses Vorgehen vermindert zudem die Komplexität der Implementierung in der Kommune, da zunächst lediglich ein relativ schlankes Zahlengerüst aufgebaut werden muss (Guérin-Schneider/Brunet 2002: 6f).

<sup>23</sup> Auf die ebenfalls im Benchmarking eingeschlossene Abwasserentsorgung wird im folgenden nicht weiter eingegangen. In ihrer Dissertation schlägt Guérin-Schneider auch acht finanzielle Indikatoren vor, deren Nutzung im weiteren Verlauf der Implementierung aber nicht klar ist.

Die *Benchmarkingreferenzklasse* ist die Trinkwasserversorgung. Der Kennzahlenvergleich beschränkte sich bis 2001 auf fünf Pilotunternehmen der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung, für die Daten der Jahre 1994 bis 1998 aufgenommen worden waren. Vorgesehen ist nun eine landesweite Einführung des Vergleichs durch die DDAF und der Ausweis von Fünfjahresübersichten zur Entwicklung der Kennzahlen. Hierzu weist Guérin-Schneider auf die Notwendigkeit der Bildung von Vergleichsklassen hin (Guérin-Schneider/Brunet 2002: 6).

Das am weitesten fortgeschrittene Experiment ist der jährliche Bericht zur Betreuung der Dienstleistungsverträge durch die Directions Départementales de l'Agriculture et de la Forêt (DDAF). Er richtet sich an Kommunen, die Unterstützung bei der *délégation* oder der *régie* benötigen. Die nun integrierten Kennzahlen ermöglichen einen Vergleich der Betreiber in den Kommunen und somit eine Bewertung der Leistung. Die drei großen privaten Betreiber Veolia Environnement, Suez und Saur haben ihre Kooperation für das Kennzahlenmodul zugesagt und werden für das Jahr 2001 einen Datensatz bereitstellen. Dieser soll direkt in elektronischer Form verarbeitet werden. Weitere Vergleiche können freiwillig von interessierten Unternehmen untereinander durchgeführt werden. Auch das Umweltministerium plant eine Einführung dieser Kennzahlen (Guérin-Schneider/Brunet 2002: 7).

Die *Teilnahme am Benchmarking* der fünf Unternehmen im Pilotprojekt erfolgte auf freiwilliger Basis. Allerdings ist die Ausweitung auf einen verbindlichen, nationalen Kennzahlenvergleich durch das Umweltministerium geplant. Dieses könnte von einem zu gründenden zentralen *Haut Conseil des Services d'Eau et d'Assainissement* durchgeführt werden, der für die Erhebung, Auswertung und Verfügbarkeit der Daten auf lokaler Ebene verantwortlich wäre. Dieses Gesetzesprojekt hat jedoch keine Mehrheit gefunden und wurde vorerst aufgegeben (Guérin-Schneider/Nakhla 2003: 62).

### 1.3.3 Ziele und Nutzung der Ergebnisse

Guérin-Schneider verbindet mit der Einführung des Kennzahlenvergleichs als Unterstützungsinstrument für Kommunen drei Teilziele (Guérin-Schneider/Brunet 2002: 3):

- Förderung der Anstrengungen zum Erreichen neuer Qualitätsziele,
- Reduzierung der Informationsasymmetrie, Förderung eines Quasiwettbewerbs sowie
- Information der Konsumenten und Einbindung der Bürger in die Daseinsvorsorge.

Eine nationale Behörde soll die Ergebnisse strukturiert sammeln und den Kommunen zur Verfügung stellen. Auf regionaler Ebene soll den Kommunen diese Fachkompetenz über die regionalen Außenstellen der Ministerien zur Verfügung stehen und durch lokales Wissen ergänzt werden. Mit Hilfe dieser Unterstützung könnten die Kommunen dann eine qualifizierte Auswahl möglicher Partner der Wasserversorgung vornehmen und mit standardisierten Methoden deren Leistung überwachen. Erst auf dieser Ebene würden die Anreizmechanismen des Kennzahlenvergleichs als Quasikonkurrenz zum Tragen kommen. Die Kunden in ihre Funktion als Wähler der Kommunalvertreter sorgen in diesem Konzept dafür, dass die Abgeordneten tatsächlich die Kundeninteressen vertreten und keine Ein-

nahme (*capture*) durch die Unternehmen erfolgt (Guérin-Schneider 2001: 379-389, insbesondere S. 383).

Darüber hinaus sieht Guérin-Schneider in neueren Arbeiten vier ergänzende Zielsetzungen, die mit unterschiedlichen Anwendungen von Kennzahlen im französischen Trinkwassermarkt verfolgt werden können:

Die Unternehmen können Kennzahlen im Bereich des Kundenservice und der Kundenzufriedenheit auf freiwilliger Basis nutzen, um einerseits ihre eigene Organisation kundenzentriert auszurichten und andererseits das Vertrauen der Kunden in die Erbringung der Dienstleistung zu stärken.

Die unternehmensinterne Kennzahlenbildung ermöglicht das Auslösen von Korrekturmaßnahmen in den Unternehmen bei Qualitätsabweichungen. Dies gilt insbesondere für die Qualitätsverpflichtungen, die viele französische Unternehmen mit der Zertifizierung nach ISO 9000 und ISO 14000<sup>24</sup> eingegangen sind.

Damit verbunden ist die Nutzung von Kennzahlen bei der Zertifizierung nach *NF Service*. Diese Zertifizierung von *AFNOR Certification* ergänzt die Zertifizierung nach ISO. Es wird nicht nur die Qualität der zugrundeliegenden Prozesse generisch überprüft, sondern auch die Qualität, die Zuverlässigkeit und die Leistung in einem Service branchenspezifisch auf Basis der AFNOR-Normen extern bestätigt.<sup>25</sup> Für diesen Einsatz von Kennzahlen existieren aber derzeit noch Probleme in der unzureichenden Definition der Indikatoren und in der Anwendung der Kennzahlen. Kritisch zu bewerten ist zudem, dass die Festlegung der zu erfüllenden Normen durch die Unternehmen selbst erfolgt und nicht durch ein unabhängiges Aufsichtsgremium.

Schließlich können die Kennzahlen zur direkten Regulierung genutzt werden, indem Zielerreichungsgrade der vertraglich zugesicherten Leistungen überprüft werden können. Dies betrifft sowohl die *délégation* als auch die *régie*, die als ein Delegationsvertrag von unbestimmter Dauer aufgefasst werden kann.

---

24 Die Zertifizierung nach den genannten ISO-Normen verbreitet sich derzeit rasch in Frankreich. Dies gilt insbesondere für die drei großen Trinkwasserdienstleister, die bis zum Jahr 2003 etwa 100 Zertifizierungen nach ISO 9000 und 40 Zertifizierungen nach ISO 14000 durchgeführt hatten, vgl. Guérin-Schneider/Nakhla 2003: 58f.

Die ISO 9000-Normenfamilie betrifft primär das Qualitätsmanagement in den Unternehmen, d. h. die Anstrengungen der Unternehmen, um die Qualitätsansprüche der Kunden und die Auflagen der Regulierung zu erfüllen, die Kundenzufriedenheit zu erhöhen und kontinuierliche Verbesserungen in diesen Bereichen zu erzielen. Zertifiziert wird aber nicht die Qualität des Produktes, sondern nur die Qualität der Prozesse unabhängig vom jeweiligen Niveau der Produktqualität. Die Zertifizierung bedeutet also lediglich, dass die aktuell vorhandene Produktqualität weiterhin zuverlässig geliefert wird.

Die ISO 14000-Normenfamilie bezieht sich auf das Umweltmanagement in den Unternehmen. Hierunter fallen die Anstrengungen, negative Umwelteinflüsse zu minimieren und die Umweltleistung kontinuierlich zu verbessern. Vgl. International Organization for Standardization, „ISO 9000 and ISO 14000“.

25 Diesen Weg hat die oben genannte Städtegruppe in Westfrankreich eingeschlagen. Für den Trinkwassersektor relevant sind die AFNOR-Normen NF P15-900-1 bis -4, die online erhältlich sind. Auf ihrer Basis wird ein Zertifizierungsdokument (*référentiel*) erstellt, das weitere technische Details enthält. Dieser Ansatz ähnelt der deutschen TSM-Zertifizierung durch den DVGW.

Vgl. <http://www.boutique.afnor.fr/boutique.asp>.  
Zu den AFNOR-Zertifizierungen vgl. <http://www.marque-nf.com/frpage/cadredifferentsnf.htm>.

Die Einführung von Kennzahlenvergleichen mit diesen Zielen stehen durchweg noch im experimentellen Stadium. Sie zeigen aber einen Weg auf, den Frankreich zur Verbesserung der Kontrolle in der Wasserwirtschaft gehen könnte (Guérin-Schneider/Nakhla 2003: 58-61). Wesentlich bleibt aber das Ziel, die Informationsasymmetrie zugunsten der Kommunen abzubauen.

#### **1.4 Erfolgsfaktoren**

Das französische Modell der Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung unter Beteiligung kompetenter privatwirtschaftlicher Dienstleistungsunternehmen ist in der Vergangenheit vielfach in Deutschland diskutiert worden. Dabei blieben die Initiativen vergleichenden Wettbewerbs jedoch unberücksichtigt. Gerade sie stellen jedoch interessante Ansätze für Deutschland bereit: der Kennzahlenvergleich als Werkzeug für die Kommunen bei der Vergabe von Dienstleistungsverträgen und eine zentrale Statistikdatenbank für die sektorspezifische Regulierung sind in Deutschland bisher nicht diskutiert worden.

Die Stärke des französischen Systems beruht auf dem technischen Know-how, der Managementenerfahrung und den finanziellen Ressourcen der großen Unternehmen, worüber die Kommunen selbst nicht verfügen. Indem die Kommunen diese Unternehmen flexibel und angepasst an die lokalen Gegebenheiten für den Betrieb der Wasserversorgungsanlagen der vielen kleinen Organisationen einsetzen, könnten sie an der Erfahrung der großen Unternehmen partizipieren (Zabel 2001: 232).

Andererseits haben diese Unternehmen über die Jahre ein hohes Maß an Verhandlungserfahrung aufbauen können. Zudem sind eine ökonomische Überwachung der Unternehmen und eine Kontrolle der Einhaltung der Vertragsinhalte im französischen System der Wasserregulierung bisher nicht vorgesehen.

Gut erfüllen können die bekannten Kennzahlensysteme das Ziel, die Einhaltung der Vertragsinhalte durch die Unternehmen für die Kommunen kontrollierbar zu machen. Die im System der ENGREF und DDAF gewählten Kennzahlen decken die wesentlichen Vereinbarungen ab und sind vergleichsweise einfach zu erheben. Bei einer Ausweitung der bisherigen Tätigkeiten sollte sich eine Datengrundlage ergeben, deren Nutzung durch die Kommunen den Verhandlungsvorteil der großen Unternehmen wirksam vermindern kann.

Allerdings ist dieses System durch finanzielle Kennzahlen zu ergänzen, da die Verträge neben den qualitativen oder quantitativen Inhalten auch immer einen Basispreis und dessen weitere Entwicklung beinhalten. Nützlich für die Kommunen wären daher eine strukturierte Gegenüberstellung der in den Delegationsverträgen festgelegten Basispreise, der unterschiedlichen Parameter der Preisentwicklungsformeln und insbesondere der normierten Gesamtkosten, um die Kosten der verschiedenen Vertragstypen vergleichbar machen zu können. Diese Daten müssten zusammen mit entsprechenden Strukturindikatoren ausgewiesen werden. Guérin-Schneider hatte in ihrem ursprünglichen Vorschlag für ein Kennzahlengerüst zusätzlich einige finanzielle Indikatoren berücksichtigt, die aber in der Implementierung in den fünf Pilotunternehmen nicht umgesetzt wurden.

Das französische System der Wasserwirtschaft ist von einem großen gegenseitigen Vertrauen geprägt. Daher scheint der Ansatz der Projekte sinnvoll gewählt, die Kennzahlen zusammen mit den betroffenen Interessengruppen (vornehmlich den Kommunen) zu entwickeln, um eine größtmögliche Unterstützung für das Vorgehen sicherzustellen. Noch sind keine finanziellen Konsequenzen an die Daten geknüpft – hierzu sind die Kennzahlensysteme noch nicht ausgereift genug. Deswegen stellt sich in der derzeitigen Phase von experimentellen Projekten bezüglich der Datenqualität nur die Frage, ob die Daten in den freiwillig teilnehmenden Unternehmen zuverlässig verfügbar sind. Einen Anreiz zum *misreporting* gibt es nicht.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die französischen Anwendungen vergleichenden Wettbewerbs sich noch in einer sehr frühen Phase befinden. Ein stringentes Implementierungskonzept ist bisher nicht zu erkennen. Angesichts der laufenden Diskussionen um eine Änderung des Ordnungsrahmens für die Wasserwirtschaft könnte diesem Konzept allerdings eine große Bedeutung für die Regulierung zukommen. Hier werden erst die nächsten Jahre zeigen, wohin sich das System entwickelt.

## 2. Schweden: Kommunales Kooperationsinstrument

Schweden ist mit 410 934 km<sup>2</sup> etwa 15 % größer als Deutschland (357 022 km<sup>2</sup>). Die Bevölkerung konzentriert sich wegen der extremen klimatischen Bedingungen im Norden des Landes aber auf ein vergleichsweise kleines Gebiet zwischen Stockholm, Göteborg und Malmö (The Swedish Water & Wastewater Association 2000: 1). Dort sind die demographische Struktur und das Klima in etwa mit Deutschland vergleichbar. Außerhalb dieses Gebietes und außerhalb der größten Inseln ist das Land jedoch nur dünn besiedelt, und die Wasserverfügbarkeit stellt mit Ausnahme der Schären kein größeres Problem dar. Die Rohwasserqualität variiert jedoch von Gebiet zu Gebiet, so dass teilweise eine Aufbereitung notwendig ist (The Swedish Water & Wastewater Association 2000: 4).

### 2.1 Institutioneller und rechtlicher Rahmen

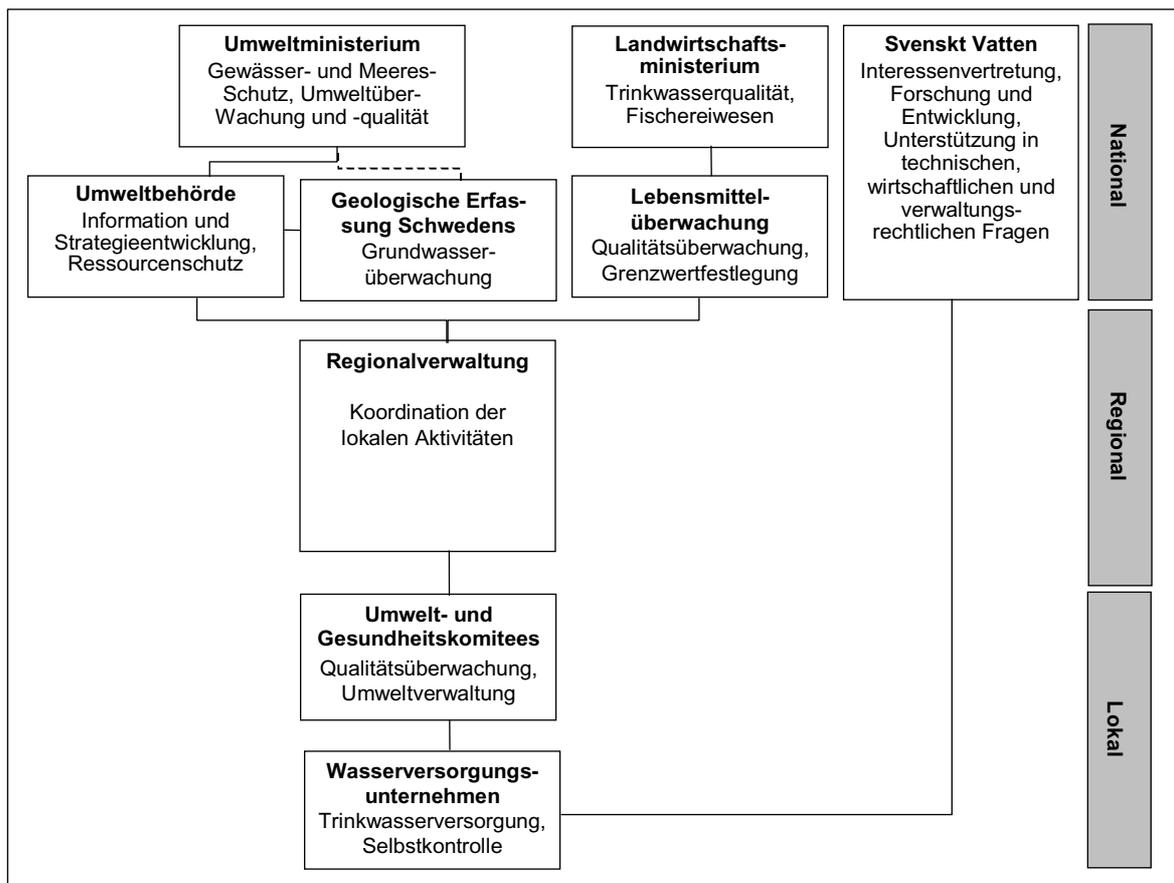
Die Trinkwasserversorgung und die Abwasserentsorgung liegen in Schweden traditionell in der Hand der öffentlichen Verwaltung. (The Swedish Water & Wastewater Association 2000: 5) Große Aufgabenteile werden von den Gemeinden in lokaler Selbstverwaltung durchgeführt. Die zuständigen nationalen Ministerien sind das Umweltministerium und das Landwirtschaftsministerium: (The Swedish Water & Wastewater Association 2000: 6)

- Das Umweltministerium (Miljödepartement) verantwortet den Gewässer- und Meeresschutz.
- Das Landwirtschaftsministerium (Jordbruksdepartement) ist für die Trinkwasserqualität zuständig. Die Kontrolle findet auf nationaler Ebene durch die Lebensmittelüberwachung (Livsmedelsverket) statt, da Trinkwasser in Schweden als Lebensmittel klassifiziert wird. Weitere relevante Verantwortlichkeiten des Ministeriums bestehen im Konsumentenschutz und Fischereiwesen.

Die Regionalverwaltung (länsstyrelsen) besitzt die Koordinationsfunktion für die Wasserwirtschaft in den 21 Verwaltungseinheiten (län). Die Umwelt- und Gesundheitskomitees der Gemeinden (miljö- och hälsoskyddsnämnden) sind auf lokaler Ebene für die Aufsicht über die Wasserressourcen und für die Überwachung der Trinkwasserqualität zuständig (The Swedish Water & Wastewater Association 2000: 6). Die Überwachung der Trinkwasserqualität erfolgt im Rahmen einer Selbstkontrolle der Wasserversorgungsunternehmen, die die Wasserqualität im Wasserwerk, im Netz und bei den Konsumenten überwachen (Lannerstad 2002: 8).

Die Anlagen der Wasserversorgung befinden sich in Besitz der 289 Kommunen (Svenskt Vatten 2003: 5), die diese auch betreiben (The Swedish Water & Wastewater Association 2000: 5). Die Versorgung mit Wasser beschränkt sich dabei auf das jeweilige Gemeindegebiet. Ein interkommunaler Wettbewerb existiert somit nicht. Einen Überblick über die wesentlichen Institutionen und ihre Aufgaben gibt Abbildung 2.

Abbildung 2: Wesentliche Institutionen der Wasserwirtschaft in Schweden und ihre Aufgaben. Linien stellen die wichtigsten Abhängigkeiten dar.



## 2.2 Marktstruktur und Organisation

Bis in die 1970er-Jahre hinein wuchs die Trinkwassernachfrage in den Ballungsräumen Schwedens kontinuierlich auf etwa 800 Mio. m<sup>3</sup> p. a. Seitdem ist der Verbrauch in diesen Gegenden leicht rückläufig. Dies hat an vielen Orten zu einer Überdimensionierung von Anlagen und Netzen geführt und hygienische Probleme durch stagnierendes Wasser hervorgerufen. Die Leitungsverluste sind verglichen mit Deutschland hoch: Die Wassergewinnung liegt etwa 20 % über dem Verbrauch (The Swedish Water & Wastewater Association 2000: 7). Dies wird aber wegen der ansonsten zu hohen Verweildauern des Trinkwassers im Netz sowie der meist problemlosen Ressourcenverfügbarkeit nicht negativ bewertet.<sup>26</sup>

Der Gesamtwasserverbrauch betrug im Jahr 2000 in Schweden 3 241 Mio. m<sup>3</sup>. Davon entsprach der Haushaltswasserverbrauch etwa 19 %. (Statistiska centralbyrån 2000, 2003).

Der durchschnittliche Verbrauch der 7,7 Mio. Kunden (85 % der Bevölkerung)<sup>27</sup> lag mit etwa 200 L/(Einwohner × Tag) um fast 60 % über den deutschen Werten (The Swedish Water & Wastewater Association 2000: 9).

Insgesamt existieren in Schweden etwa 2 000 kommunale Wasserwerke, die nach der Gebietsreform<sup>28</sup> in den Jahren 1962-74 nur noch 289 Kommunen gehören. Damit ist die durchschnittliche Kundenzahl extrem gering: 70 % der Werke beliefern weniger als 1 000 Kunden, und nur 14 % haben mehr als 4 000 Kunden. Eine Trennung von Wasserversorgung und Abwasserentsorgung wie in Deutschland ist in Schweden sehr unüblich (Anonymus 2001: 20).

Insbesondere bei den kleineren Betrieben und den vielen kleinen Anlagen zur Eigenversorgung kommt es immer wieder zu Qualitätsproblemen; etwa 50 % der Betriebe waren im Laufe der 1990er-Jahre davon betroffen. Nur etwa die Hälfte dieser Zwischenfälle wurde jedoch als gesundheitsgefährdend eingestuft. Ursache der Gefährdung war meist unzureichendes Know-how der Verantwortlichen für die Anlagen (Anonymus 2001: 19 und 21f).

In Schweden ist das Kostendeckungsprinzip nahezu vollständig umgesetzt: 99 % der Kosten für die Ver- und Entsorgung werden über die Tarife gedeckt. Der restliche Anteil wird aus dem lokalen Steueraufkommen von den Gemeinden finanziert; in den Städten über 100 000 Einwohner ist die Kostendeckung vollständig (Lannerstad 2002: 10). Die Gebühren bzw. Preise, die den Grundstückseigentümern nach dem Frischwassermaßstab in Rechnung gestellt werden, beinhalten sowohl die Kosten für die Wasserversorgung als auch die Kosten für die Abwasserentsorgung. Die Gesamtaufwendungen für beide Dienst-

26 In Schweden werden nur etwa 0,5 % der verfügbaren Wasserressourcen für die öffentliche Trinkwasserversorgung genutzt, vgl. Anonymus 2001: 19.

27 Bei der schwedischen Gesamtbevölkerung von 8,94 Mio. Einwohnern entspricht dies einem Anschlussgrad von 86 %. Vgl. Svenskt Vatten 2003: 5, <<http://www.svensktvatten.se>> am 8.12.2003.

28 Ursprünglich war Schweden seit 1862 in 2 500 Städte und Gemeinden eingeteilt. Eine erste Reform im Jahr 1952 reduzierte die Zahl der Gemeinden auf 1 037. Von 1962-1974 fanden weitere Zusammenschlüsse statt, die sich aus der Bevölkerungswanderung vom Land in die Städte ergaben. Seit 1999 existieren 289 Gemeinden. Vgl. Swedish Institute 2001: 2.

leistungen beliefen sich 1999 einschließlich der Mehrwertsteuer in Höhe von 25 % auf 14,1 Mrd. SEK (ca. 1,65 Mrd. €<sup>29</sup>). Dies entspricht knapp einem Zehntel des deutschen Marktvolumens. Von der Summe entfielen etwa 42 % auf die Gewinnung und die Verteilung und 58 % auf die Zusammenführung und die Klärung des Wassers (The Swedish Water & Wastewater Association 2000: 17).

Der durchschnittliche Wasserpreis betrug im Jahr 2002 14,29 SEK/m<sup>3</sup> (1,56 €). Dazu kommen für ein durchschnittliches Einfamilienhaus zusätzlich 3 773,14 SEK/a (411,73 €/a) Grundgebühr.<sup>30</sup> Diese Kosten blieben mit Ausnahme der 1990 eingeführten Besteuerung über die letzten 20 Jahre praktisch konstant (The Swedish Water & Wastewater Association 2000: 18f). Es lässt sich jedoch ein systematischer Zusammenhang des Verbrauchs- bzw. des Grundpreises und der Größe der Kommune feststellen: Der Durchschnittspreis für Kommunen mit mehr als 100 000 Einwohnern liegt bei 19,98 SEK/m<sup>3</sup> (2,18 €/m<sup>3</sup>), während er für Kommunen mit weniger als 10 000 Einwohnern 31,20 SEK/m<sup>3</sup> (3,41 €/m<sup>3</sup>) beträgt. (Svenskt Vatten 2003: 14).

In einer Befragung von *Svenskt Vatten* gaben 243 Versorger an, dass sie in die Gemeindeverwaltung integriert wären; erst 34 Gemeinden betreiben die Wasserversorgung und Abwasserentsorgung als eigenständige Unternehmen im Besitz der Gemeinde. Dieser neue Trend entstand in den 1990er Jahren (Lannerstad 2002: 16). Outsourcing ist trotz des kommunalen Eigentums in Schweden weit verbreitet: Beispielsweise werden in Stockholm 73 % der Betriebsleistungen durch Dritte erbracht (Lannerstad 2002: 13). Aufträge werden nahezu ausschließlich an schwedische Unternehmen vergeben. In Norrtälje existiert der bisher einzige Managementvertrag mit einem nicht-schwedischen Unternehmen. Überdies haben zwei Gemeinden ihre Energieversorgungsunternehmen einschließlich der Wasserversorgung ganz oder teilweise an privatwirtschaftliche Dritte verkauft: Norrköping und Karlskoga.<sup>31</sup> Diese Entwicklung wurde von der schwedischen Regierung kritisiert (Lannerstad 2002: 23) Es herrscht inzwischen ein breiter Konsens zwischen allen politischen Parteien, kommunalen Wasserunternehmen und Gewerkschaften, dass die Wasserversorgung in öffentlicher Hand verbleiben sollte (Lannerstad 2002: 15). Ein formelles Privatisierungsverbot wird derzeit untersucht (Lannerstad 2002: 23).

29 Die Umrechnung erfolgt mit dem Mittelkurs 1 SEK = 0,11675 € vom 31.12.1999.

30 Diese Angaben gelten für ein Einfamilienhaus, den „Typ A“ der Verbandsstatistik. Günstiger fällt die Betrachtung für ein Mehrfamilienhaus mit 15 Wohnungen („Typ B“) aus: Hier ergibt sich bei gleichem verbrauchsabhängigen Preis ein Durchschnittspreis von 18,15 SEK/m<sup>3</sup> (1,98 €/m<sup>3</sup>). Die Umrechnungen erfolgten jeweils mit dem Jahresendkurs am 31.12.2002 von 1 SEK = 0,10915 €. Vgl. *Svenskt Vatten* 2003: 11.

31 Norrtälje, die mit 53 700 Einwohnern vierziggrößte Stadt Schwedens, hat einen Vertrag mit Veolia Environnement über eine zehnjährige Laufzeit abgeschlossen. Norrköping ist mit 123 300 Einwohnern die achtgrößte Stadt Schwedens. Sie verkaufte ihr Multi-Utility-Unternehmen Norrköping Miljö & Energi AB im Jahr 2000 an die e.on-Tochter Sydkraft AB. Karlskoga ist mit 30 600 Einwohnern die fünfundsiebziggrößte Stadt Schwedens (jeweils zum 1.1.2003). Hier wurden 49 % der Karlskoga Energi & Miljö AB im Jahr 1998 an die finnische Fortum verkauft.

Allerdings war sowohl in Norrköping als auch in Karlskoga die privatisierte Wasserversorgung Bestandteil der energieversorgungsdominierten und für Investoren attraktiven Multi-Utility-Unternehmen. Angesichts des expliziten Gewinnverbots in der Wasserver- und Abwasserentsorgung dürfte das Interesse privatwirtschaftlicher Unternehmen an diesen Sektoren in Schweden gering ausfallen. Die Untersuchung führt Jörgen Qviström als Vorsitzender des Wasser- und Abwassergerichts im Umweltministerium durch (M 2002:02 *Utredningar om översyn av VA-lagstiftning*). (Lannerstad 2002: 19-23).

## 2.3 Nutzung des Instrumentes Benchmarking

Im Laufe der intensiven Privatisierungsdebatte in Skandinavien zu Beginn der 1990er-Jahre stellte sich heraus, dass die meisten Wasserversorgungsunternehmen nicht über zuverlässige Daten bezüglich ihrer Effizienz verfügten. Zwar waren die Führungskräfte der kommunalen Betriebe von ihrer effizienten Betriebsführung überzeugt, konnten dies gegenüber der Politik aber nicht überzeugend belegen. Daher entstanden erste Benchmarkingsysteme wie der bekannte Vergleich der sechs Städte Kopenhagen, Helsinki, Oslo, Stockholm, Göteborg und Malmö (Stahre/Adamsson 2002: 1; Lannerstad 2002: 17) oder der Betriebskostenvergleich *DRIVA*, der ursprünglich von Svenskt Vatten (früher VAV) initiiert worden war (Hägerman et.al. 2000).

### 2.3.1 VA-Plan 2050

Ein interessantes, schwedisches Projekt ist die kommunale Benchmarkinginitiative *VA-Plan 2050*. Dieses Managementsystem wird von derzeit 23 Kommunalverwaltungen und kommunalen Betrieben auf freiwilliger Basis eingesetzt, um die Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung kontinuierlich weiter zu entwickeln und zu verbessern. Regionaler Schwerpunkt ist Dalarna im Übergangsbereich zwischen Mittel- und Nordschweden.<sup>32</sup> Der *VA-Plan 2050* koppelt die kurzfristige Unternehmenssteuerung an die langfristige Vision und Strategie. Dabei werden Effizienz- und Nachhaltigkeitsziele zusammengeführt, indem für beide Bereiche geeignete Kennzahlen gebildet werden. Mit Hilfe der Kennzahlen findet eine Bewertung der Vergangenheit und der gegenwärtigen Situation statt. Aus dem Vergleich von Ist-Werten und aus strategiekonformen Vorgaben ergeben sich konkrete, umzusetzende Maßnahmen (SWECO VIAK AB o.J.). Gleichzeitig werden die wichtigsten Statistiken in einem einzigen Dokument je Unternehmen zusammengefasst, was die Daten schnell verfügbar macht und die Transparenz dieser kommunalen Dienstleistung erhöht.

Ein Beispiel für die Aktivitäten eines neu am *VA-Plan 2050* teilnehmenden Unternehmens ist in Tabelle 1 für die ersten zwei Jahre dargestellt. Der größte Anteil der Aufgaben wird von einer Projektgruppe durchgeführt, die aus Verantwortlichen der Wasserwerke, der Kläranlagen und der Netze sowie aus der Unternehmensleitung bestehen. Weitere Mitglieder sind neben der Projektleitung die Vertreter der Kommune sowie der lokalen Umwelt- und Gesundheitskomitees.

32 Die Initiative geht auf ein Projekt der Smedjebacken Energi & Vatten aus dem Jahr 1995 zurück, dem sich im Jahr 1997 Hedemora Energi angeschlossen hat. Drei weitere Kommunen folgten 1999, vier im Jahr 2000, eine weitere im Jahr 2001 und die restlichen 12 im Jahr 2002. Damit nehmen im Jahr 2003 nahezu 10 % der schwedischen Kommunen am Projekt teil. Weitere Kommunen haben bereits ihr Interesse an einer Teilnahme bekundet.

Ein ähnliches Projekt existiert für die kommunale Abfallentsorgung (15 Teilnehmer), für den Straßenbau (2 Teilnehmer) und für das Grünflächenmanagement (1 Teilnehmer). Projekte für die Versorgung mit Fernwärme und Elektrizität wurden angeregt. Vgl. Pär Johannsson, „Water Utility Management Plan“, E-Mail an den Autor vom 19.11.2003.

Smedjebacken ist eine von Schwedens 30 Öko-Kommunen, die sich der Anforderung stellen, in besonderem Maße nach Nachhaltigkeit als Ausgleich von ökologischen, ökonomischen und sozialen Interessen zu streben und lineare Flüsse durch Kreislaufsysteme zu ersetzen. Diese Ideen werden im Einklang mit der *Agenda 21* gesehen. Vgl. Smedjebacken Energi & Vatten 2000: 8.

Tabelle 1: Zeitplan bei der erstmaligen Teilnahme einer Kommune am schwedischen VA-Plan 2050. a) Die Referenzgruppe umfasst den Vorstandsvorsitzenden, Ratsvorsitzenden und andere Vertreter und technische Führungskräfte (Pär Johannsson, „Water Utility Management Plan“, E-Mail vom 19.11.2003).

Arbeitsschritt	Zeitdauer	Beteiligte	Erläuterung
Grundsatzentscheidungen	Monat 1-3	Vorstand, Vertreter der Kommune	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Entscheidung über Teilnahme und Finanzierung</li> <li>▪ Aufbau der Wasserflussdiagramme</li> <li>▪ Überprüfung der Eingangsdaten und Definitionen</li> </ul>
Implementierung: Start	Monat 4	Projektgruppe	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Überprüfung bestehender Kennzahlensammlungen</li> <li>▪ Kennzahlenvergleich mit anderen Teilnehmern</li> </ul>
Implementierung: Interne Analyse	Monat 5-9	Projektgruppe	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Analyse der Ergebnisse</li> <li>▪ Analyse externer Faktoren</li> </ul>
Implementierung: Externe Analyse und Strategiebildung	Monat 10-14	Projektgruppe und Referenzgruppe <sup>a</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Erarbeitung einer Geschäftsidee und Vision</li> <li>▪ Ableiten von Erfolgsfaktoren und Strategie</li> <li>▪ Ableiten einer Zielhierarchie</li> </ul>
Implementierung: Ziele	Monat 15-17	Projektgruppe (und Referenzgruppe)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Erarbeiten von Teilzielen und Zielwerten</li> </ul>
Implementierung: Umsetzungsprogramm	Monat 18-19	Projektgruppe	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ableiten konkreter Maßnahmen mit entsprechender Verantwortlichkeit, Zeitplan und Budget</li> </ul>
VA-Plan 2050-Präsentation	Monat 20-21		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Interne und externe Information über den VA-Plan 2050</li> </ul>
Ratifizierung	Monat 22		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Verabschiedung des Plans durch die politischen Entscheidungsträger</li> </ul>

Jedes teilnehmende Unternehmen stellt einen Plan auf, der

- den Betriebszweck und die Vision der einzelnen Unternehmenseinheiten,
- die jeweiligen Erfolgsfaktoren und Strategien,
- die Bewertungen des Ist-Zustandes und strategische Maßgaben für die Zukunft,
- spezifische Ziele für die Wassergewinnung und die Abwasserreinigung, die Leitungsnetze, den Hochwasserschutz, die Kreislaufwirtschaft und den Umweltschutz, die Kunden, das Personal, die Tarife bzw. die Preise, die Wirtschaftssituation, den Gesamtbetrieb und die Organisation sowie
- ein Umsetzungsprogramm mit konkreten Verantwortlichkeiten und Ressourcen sowie Zeitplänen enthält.<sup>33</sup>

Das weitere Vorgehen erfolgt im *VA-Plan 2050* in Jahreszyklen: Innerhalb der ersten drei Monate jeden Jahres erfolgt die Auswertung des vorjährigen Plans, und es werden die Ziele und Aufgaben sowie der Maßnahmenplan für das laufende Jahr überarbeitet. Die resultierenden Handlungspläne werden mit den Kommunen abgestimmt und in einem Dokument zusammengefasst, das an Personal, Politiker und die Allgemeinheit verteilt werden kann (Hägerman et al 2000: 3) Die betreffenden Gruppen werden im Sinne der *Agenda 21* auch schon im Vorfeld bei der Erarbeitung von Zielen der Wasserversorgung mit einbezogen (Hägerman et al 2000: 2). In den nachfolgenden Monaten des Jahres wird der Plan im Unternehmen umgesetzt. Somit existieren zwei wiederkehrende Arbeitsphasen: die Bestandsaufnahme und die zielorientierte Umsetzung. Der Bewertungs- und Handlungsprozess ist als Kreislauf angelegt und setzt so den Gedanken eines kontinuierlichen Verbesserungsprozesses um.

### 2.3.2 Klassifizierung des Benchmarking

Das *Benchmarkingobjekt* des *VA-Plans 2050* sind die Produkte Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung. Wegen der Umweltschutz- und Nachhaltigkeitszielsetzungen berücksichtigen die Grunddatenanforderungen des *VA-Plans 2050* nicht nur rein finanzielle Größen. Zusätzlich werden Qualitäts- und Mengengrößen (z.B. zum Chemikalieneinsatz) sowie qualitative Größen (z.B. zu Verbleib des Klärschlammes) aufgenommen. In Analogie zum Benchmarkingprojekt *DRIVA* gliedern sich die Eingangsgrößen in Daten zur (Smedjebacken Energi & Vatten 2000: 53-55).

- *Trinkwasserproduktion* (30 Werte): beispielsweise Herkunft des Wassers, Chemikalieneinsatz, Anzahl der Anschlüsse und Kunden sowie Wasserzähler, Volumen des verkauften Wassers und Energieverbrauch;
- *Trinkwasserverteilung* (26 Werte): u.a. Anzahl Kunden und Anschlüsse, Netzlänge und -materialien, Druckregelstationen und Art der Wasserabgabe (Verkauf, Eigenverbrauch, Brandschutz), Beschwerden und Energieverbrauch;
- *Abwasserzusammenführung* (19 Werte): Anzahl der Anschlüsse und Kunden, Netzlänge und -materialien, Pumpstationen, Beschwerden und Energieverbrauch;

33 Vgl. Pär Johannsson, „Water Utility Management Plan“, E-Mail an den Autor vom 19.11.2003.

- *Abwasserreinigung* (49 Werte): z. B. Anlagenart, Anzahl der Anschlüsse und Kunden, Abwasserbeschaffenheit, Klärleistung, Abfallaufkommen, Schlammanfall, Schlammverbleib, Energie- und Chemikalienverbrauch;
- *Wirtschaftlichkeit* (25 Werte): u. a. Kosten für Energie, Chemikalien, Betrieb und Instandhaltung, Ersatzinvestitionen, Kapitalkosten jeweils für die Trinkwasserproduktion und -verteilung sowie für die Abwasserzusammenführung und -reinigung, Umsatz, Steuern, Personalkosten und Investitionen in neue Anlagen.

Die Daten werden für jedes Wasserwerk bzw. für jede Kläranlage zusammengestellt, so dass diese zunächst untereinander verglichen werden können. Für die gesamte Kommune existiert zusätzlich eine zusammenfassende Darstellung, damit auch ganze Unternehmen einander gegenübergestellt werden können (Hägerman et al 2000: III). Kostendaten werden nur aggregiert veröffentlicht. Bei der Zuordnung der Mengen zu den Anlagen wird ein prozessorientierter Ansatz auf Basis eines Wasserflussdiagramms der Kommune genutzt (Smedjebacken Energi & Vatten 2000: 51).

Um auch den Umwelteinfluss der Unternehmen zu berücksichtigen, wird eine Datenbank der bedeutenden Umweltaspekte nach ISO 14001 angelegt, d. h. eine Liste aller Aktivitäten, die eine Einwirkung auf die Umwelt haben. Der Fokus liegt dabei auf den negativen Umweltaspekten, die in die Kategorien Trinkwasserproduktion und -verteilung, Abwasserzusammenführung und -reinigung, Transport, Standorte, Einkauf und Verwaltung unterteilt werden. Die einzelnen Umwelteinflüsse werden nach ihrem Auftreten im normalen Betrieb ohne Störungen, im anormalen Betrieb mit planbaren Störungen (z. B. Ferien, hohe Nachfrage) und im anormalen Betrieb mit unplanbaren Störungen wie Unfällen und Notfällen klassifiziert. Eine Bewertung bezüglich des Umfangs bzw. bezüglich des möglichen Umfangs und bezüglich der Gefährlichkeit wird mit einem Punkteschema nach den 15 Kriterien des schwedischen Regierungsvorschlages 1997/98:145<sup>34</sup> durchgeführt. Zusätzlich werden vier Kriterien bezüglich einer Veränderung des Ressourceneinsatzes bewertet. Die Summe der Negativpunkte zeigt die Wichtigkeit eines Umwelteinflusses an.<sup>35</sup> Diese Liste wird dazu genutzt, den negativen Umwelteinfluss eines Unternehmens durch gezielte Maßnahmen effizient minimieren zu können (Hägerman et al 2000: 16f).

Aus den Grunddaten werden neben Auswertungen zu bestimmten Kennzahlen jährlich zwei Standardberichte für jede Kommune erstellt:

- ein *Bewertungsbericht*<sup>36</sup>, der die Leistung des Unternehmens im vergangenen Jahr anhand zuvor festgelegter Grenzen für eine „gute“ bis „sehr schlechte“ Leistung bezüglich der wichtigsten Kennzahlen ausweist, und

---

34 Die einzelnen Kriterien sind: 1. frische Luft, 2. Grundwasser guter Qualität, 3. lebendige Seen und Flussläufe, 4. funktionsfähige Feuchtbiotope, 5. Meer im Gleichgewicht und lebendige Küste und Schären, 6. keine Überdüngung, 7. nur natürliche Versorgung, 8. lebendige Wälder, 9. reiche Kulturlandschaft, 10. großartige Bergwelt, 11. gute bebaute Umwelt, 12. giftfreie Umwelt, 13. sichere Umwelt bezüglich radioaktiver Strahlung, 14. schützende Ozonschicht, 15. begrenzter Klimaeinfluss. Vgl. Hägerman et al 2000: 17.

35 Die Veränderung des Ressourceneinsatzes wird bewertet bezüglich 1. Ressourcenverbrauch (Menge), 2. ineffektiver Anwendung von Material und Energie, 3. Nutzung endlicher Ressourcen und 4. starke Nutzung erneuerbarer Ressourcen. Smedjebacken Energi & Vatten, 2000: 13f. und 65-75.

36 Dies sind neun Werte für die Wasserproduktion, 11 Werte für die Wasserverteilung, 10 Werte für Abwasserzusammenführung und 20 Werte für die Abwasserreinigung. Viele Bewertungsgrenzen ergeben sich

- ein *Trendbericht*<sup>37</sup>, der die Kennzahlen des vergangenen Jahres in einer Zeitreihe und in Durchschnittswerten gegenüberstellt.

Diese Berichte dienen als Diskussionsgrundlage für die Festlegung der Ziele für das kommende Jahr. Im Zuge der ersten Anwendungsphase wurden bis zum Jahr 2000 die zu nutzenden Kennzahlen und die Bewertungsgrenzen zwischen den Teilnehmern vereinheitlicht (Hägerman et al 2000: III). Die *Teilnahme am Projekt* erfolgt auf rein freiwilliger Basis. Weitere Kommunen können von den bisherigen Teilnehmern zugelassen werden.

### 2.3.3 Ziele und Nutzung der Ergebnisse

Ursprünglich war der Vorgänger des *VA-Plans 2050* in Smedjebacken 1996 als ein Instrument entwickelt worden, um auf alle relevanten Informationen der Kommunen bezüglich ihrer Wasserversorgung und Abwasserentsorgung einfachen Zugriff zu haben. Diese Daten sollten interessierten Gruppen – z.B. anderen Wasserbetrieben, dem Betriebspersonal, Politikern, Kunden, Behörden, Schulen, dem Hausbesitzerverein, Wohnungsbaugenossenschaften und dem Mieterschutzverein – zur Verfügung gestellt werden können (Hägerman et al 2000: 1). Das „Kirchturmdenken“ und Expertentum der einzelnen Abteilungen sollte verringert werden, um ein gemeinsames Verantwortungsgefühl für die Wasserversorgung und Abwasserentsorgung aufzubauen.

Dieser Gedanke wurde inzwischen auch auf die interkommunalen Beziehungen ausgeweitet (Hägerman et al 2000: 2). Die beteiligten Unternehmen wollen mit dem *VA-Plan 2050* die Zusammenarbeit gerade der kleinen und mittelgroßen Kommunen fördern, um die Wirtschaftlichkeit zu erhöhen und das Qualitäts- und Umweltmanagement zu professionalisieren (Hägerman et al 2000: V). Auf Basis der nun verfügbaren Unternehmensdaten entwickelte sich der Anspruch, durch den *VA-Plan 2050* die kurzfristorientierte „Flickenteppich“-Methode durch eine langfristige, nachhaltigkeitsorientierte und zielgesteuerte Arbeitsweise ersetzen, die auch im Einklang mit den Forderungen der *Agenda 21* steht (Hägerman et al 2000: 2).

Ziel des Benchmarking im Rahmen des *VA-Plan 2050* ist inzwischen eine kontinuierliche Verbesserung der Unternehmensleistung in allen Bereichen einschließlich des Umwelteinflusses. Dies wird durch eine jährliche Analyse der Benchmarkingergebnisse unterstützt, bei der die Handlungspläne auf die jeweils aktuellen Bedürfnisse des Unternehmens abgestimmt werden. Damit dient das Benchmarking regelmäßig als Priorisierungswerkzeug für mögliche Maßnahmen, die z.B. Fortbildungen oder Seminare für das Personal umfassen können (Hägerman et al 2000: 3).

---

aus Gesetzen, Normen und Richtlinien, andere mussten im Laufe der Projektarbeit von den Teilnehmern selbst festgelegt werden. Vgl. ebd.: 6 und 11. Ein Beispiel eines ausgefüllten Bewertungsberichtes findet sich in Smedjebacken Energi & Vatten 2000: 57.

37 Dies sind sechs Werte für die Wasserproduktion, sechs Werte für die Wasserverteilung, sechs Werte für Abwasserzusammenführung und sieben Werte für die Abwasserreinigung. Ein Beispiel eines ausgefüllten Trendberichtes findet sich bei Smedjebacken Energi & Vatten 2000: 61-64.

## 2.4 Erfolgsfaktoren

Der *VA-Plan 2050* bietet ein vorbildliches Beispiel für die kommunale Zusammenarbeit im Trinkwasserversorgungs- und Abwasserentsorgungsbereich, die nicht nur auf einen rein wirtschaftlichen Vergleich zielt, sondern auch Qualitäts- und Nachhaltigkeitsaspekte gezielt berücksichtigt. Im Gegensatz zu vielen anderen Projekten bleibt es hier nicht bei einem reinen Kennzahlenvergleich: Für jedes Unternehmen werden eine Strategie, Ziele und konkrete Maßnahmen abgeleitet, deren Umsetzung mit Hilfe der jährlichen Berichte nachverfolgt wird. Damit ist diese Initiative eine der wenigen, die den Benchmarkingprozess vollständig durchläuft.

Als Gemeinschaftsprojekt der beteiligten Kommunen kann von einem hohen Maß an Engagement für das Benchmarking ausgegangen werden. Diese hohe Identifikation ist förderlich für die Qualität der Daten und zusätzlich für die Qualität der abgeleiteten Maßnahmen. Die Qualität der Maßnahmen wird außerdem dadurch sichergestellt, dass sich jede Maßnahme aus der gewählten, schriftlich fixierten und damit expliziten Strategie des jeweiligen Unternehmens ableitet und ein konkretes, an Kennzahlen abzulesendes Ziel erfüllen soll. Die Aufgaben verlaufen somit an langfristigen Zielen orientiert.

Positiv bemerkbar macht sich im *VA-Plan 2050* das professionelle Projektmanagement auf zwei Ebenen: Erstens existiert eine vorbildliche Projektorganisation in jedem Unternehmen, die über die Einbindung der Unternehmensleitung das unabdingbare *commitment* der obersten Führungsebene sicherstellt. Die so genannte Referenzgruppe überwacht als Steuerungskomitee die Umsetzung der Maßnahmen und die Zielerreichung. Zweitens wird über die interkommunale Projektstruktur der übergreifende Erfahrungsaustausch zwischen den Unternehmen, z.B. in Seminaren und Diskussionsveranstaltungen, gefördert. Die hohen organisatorischen Ambitionen der Teilnehmer äußern sich auch in dem Ziel der kurzfristigen Zertifizierung der Unternehmen nach ISO 9001 und ISO 14001, für die reproduzierbare organisatorische Abläufe sichergestellt werden müssen.

Schließlich erleichtert ein guter, internetbasierter Datenbankzugang die Verfügbarkeit der Unternehmensdaten für die Teilnehmer, was die Durchführung von Vergleichen und die Erstellung von Berichten und Auswertungen erleichtert. So ist eine kontinuierliche Nachverfolgung der Maßnahmen und eine Erfolgskontrolle gewährleistet.

## 3. Literatur

Association française de normalisation – AFNOR (Hrsg.) (2003): Services publics locaux. Référentiel de service pour les activités d'alimentation en eau potable et d'assainissement mis en oeuvre par des collectivités locales, Teil 1: Service à l'utilisateur, Dokument AC P15-950-1 und Teil 2: Gestion d'un réseau d'assainissement, Dokument AC P15-950-2. Saint-Denis La Plaine.

Agences d'Eau. „L'eau en France“. <<http://www.eaufrance.com>> am 27.10.2003.

Anonymus (2001): „Zweden: rijk aan water en een zeer versnipperde markt“. Waterspiegel, hg. von VEWIN, Februar, S. 19-23.

- Barraqué, Bernard, Jean-Marc Berland und Sophie Cambon (1997): „Frankreich“. In EU-ROWATER: Institutionen der Wasserwirtschaft in Europa, Bd. 1: Länderberichte, hg. von Francisco Nunes Correia und R. Andreas Kraemer, S. 189-328. Berlin/Heidelberg,
- Barraqué, Bernard, Antione Grand d’Esnon und Pierre Van de Vyver (2001): „Experiences in France“. In: Umweltaspekte einer Privatisierung der Wasserwirtschaft in Deutschland, Dokumentation der internationalen Fachtagung vom 20. und 21. November 2000 in Berlin, hg. von Fritz Holzwarth und R. Andreas Kraemer, S. 199-214. Berlin.
- Clausen, Hartmut, und Ulrich Scheele (2002): Benchmarking in der Wasserwirtschaft. Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Beiheft 29, Baden-Baden.
- Desmars, Michel (2002): „Eau et assainissement: de véritables indicateurs de performance“. Le Moniteur des travaux publics et du bâtiment: journal des travaux publics réunis vom 18.10.2002, S. 108-110. <<http://www.sp2000.asso.fr/sp2000/interface/ressources/fichiers/1053611691.pdf>> am 22.10.2003.
- Elnaboulsi, Jihad C. (2001): „Organization, Management and Delegation in the French Water Industry“. Annals of Public and Cooperative Economics 72, H. 4, S. 507-547.
- Guérin-Schneider, Lætitia (2001): „Introduire la mesure de performance dans la régulation des services d’eau et d’assainissement en France – Instrumentation et organisation“. Dissertation, Ecole Nationale du Génie Rural des Eaux et des Forêts (ENGREF), Laboratoire Gestion de l’Eau et de l’Assainissement (GEA), Paris. <<http://www.engref.fr/thesequerin.htm>> am 29.10.2003.
- Guérin-Schneider, Lætitia, und Emmanuelle Brunet (2002): „Performance Indicators for the Regulation of the Water and Sewerage Services: the French Experience“. Manuskript, „Enviro Convention & Exhibition 2002 and IWA World Water Congress“, 7.-12.4.2002 in Melbourne. <[http://www.ENGREF.fr/labogea/Melb\\_e20005aV2.pdf](http://www.ENGREF.fr/labogea/Melb_e20005aV2.pdf)> am 29.10.2003.
- Guérin-Schneider, Lætitia, und Michel Nakhla (2003): „Les indicateurs de performance: une évolution clef dans la gestion et la régulation des services d’eau et d’assainissement“. Flux H. 52/53, S. 55-68. <[http://www.ENGREF.fr/labogea/Article\\_Flux\\_LGS\\_MN\\_V3.pdf](http://www.ENGREF.fr/labogea/Article_Flux_LGS_MN_V3.pdf)> am 29.10.2003.
- Hägerman, Tage, Pär Johansson, Åsa Johansson und Jona Larsson (2000): VA-Plan 2050: VA-samverkan i södra Dalarna, VA-Forsk Rapport 2000-11. Stockholm.
- Hug, Christophe (2002): „Der Ausschreibungswettbewerb in Frankreich – richtungswiesend für den europäischen Wassermarkt?“ Manuskript zur Handelsblatt-Jahrestagung „Wasser- und Abwasserwirtschaft“ am 5. und 6.11.2002 in Frankfurt/Main.
- Institut Français de l’Environnement – IFEN (Hrsg.) (2001a): „800.000 km de conduites pour distribuer l’eau potable“. Les Données de l’Environnement, Nr. 71. Orléans. <<http://www.ifen.fr/pages/de71.pdf>> am 27.10.2003.
- Institut Français de l’Environnement – IFEN (Hrsg.) (2001b): „Eau potable: diversité des services ... grand écart des prix“. Les Données de l’Environnement, Nr. 65. Orléans, <<http://www.ifen.fr/pages/de71.pdf>> am 27.10.2003.
- Institut Français de l’Environnement – IFEN (Hrsg.) (2002a): „Les eaux continentales: La conformité des eaux distribuées“. Orléans, <<http://www.ifen.fr/ree2002/expo/eau3.pdf>> am 2.11.2003.

- Institut Français de l'Environnement – IFEN (Hrsg.) (2002b): L'environnement en France, Édition 2002. Paris.
- Institut Français de l'Environnement – IFEN (Hrsg.) (2003): „L'évolution des taxes et redevances liées à l'environnement depuis 1995“. Orléans, <<http://www.ifen.fr/pages/de87.pdf>> am 27.10.2003.
- Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques – INSEE (Hrsg.) (2003a): La consommation des ménages en 2002. INSEE Résultats, Société Nr. 14. Paris.
- Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques – INSEE (Hrsg.) (2003b): „Consccriptions administratives“ <http://www.insee.fr/fr/region/tabcomp/RGAMT001.htm>> am 27.10.2003.
- International Organization for Standardization (ISO) (2003): „ISO 9000 and ISO 14000 – in Brief“. Genf <<http://www.iso.ch/iso/en/iso9000-14000/index.html>> am 31.10.2003.
- Lannerstad, Mats (2002a): European Water Management Between Regulation and Competition: Country Report Sweden. Aqualibrium-Projekt. Stockholm.
- Lannerstad, Mats (2002b): „Water Supply and Sanitation in Sweden: A Public Trust“. Stockholm Water Front: Forum for Global Water Issues 10, H. 4 (2002), S. 16-17.
- Loriferne, Hubert (Hrsg.) (1987): [40 Ans de] Politique de l'Eau en France. Paris.
- Pezon, Christelle (2000): Le Service d'Eau Potable en France de 1850 a 1995. Paris
- Roche, Pierre-Alain, und Bruno Johannès (2001): „Regulation in the Water and Sanitation Sector in France“. In Regulation of Network Utilities: The European Experience, hg. von Claude Henry, Michel Matheu und Alain Jeunemaître, S. 169-186. Oxford.
- Smedjebacken Energi & Vatten (Hrsg.) (2000): VA-Plan 2050 för Smedjebacken. Smedjebacken, <[http://www.smedjebacken.se/seab/images/Smedjebackens Energi & Vatten.pdf](http://www.smedjebacken.se/seab/images/Smedjebackens_Energi_&_Vatten.pdf)> am 23.12.2003.
- Spelthahn, Sabine (1994): Privatisierung natürlicher Monopole: Theorie und internationale Praxis am Beispiel Wasser und Abwasser. Wiesbaden.
- Stahre, Peter, und Jan Adamsson (2002): „Performance Benchmarking: A Powerful Management Tool for Water and Wastewater Utilities“. Watermarque 3, Nr. 5 [Online-Zeitschrift]. <[http://www.pbngroup.com/members\\_area/3.5/3.5-6cities.pdf](http://www.pbngroup.com/members_area/3.5/3.5-6cities.pdf)> am 26.11.2003.
- Statistika centralbyrån: „Vattenanvändning i Sverige 2000“. <[http://www.scb.se/templates/print\\_\\_\\_\\_27297.asp](http://www.scb.se/templates/print____27297.asp)> am 14.12.2003.
- Statistika centralbyrån: „Vattenuntag“. <[http://www.scb.se/templates/print\\_\\_\\_\\_27309.asp](http://www.scb.se/templates/print____27309.asp)> am 14.12.2003.
- Svenskt Vatten (Hrsg.) (2003): Taxestatistik 2003. Stockholm, <<http://www.svensktvatten.se>> am 8.12.2003.
- Swedish Institute (Hrsg.) (2001): „Fact Sheets on Sweden: Local Government in Sweden“. Stockholm <[http://www.sweden.se/upload/Sweden\\_se/english/factsheets/SI/SI\\_FS\\_52u\\_Local\\_Government\\_in\\_Sweden/fs52u.pdf](http://www.sweden.se/upload/Sweden_se/english/factsheets/SI/SI_FS_52u_Local_Government_in_Sweden/fs52u.pdf)> am 17.12.2003.
- The Swedish Water & Wastewater Association – VAV (Hrsg.) (2000): Facts on Water Supply and Sanitation in Sweden. Stockholm, <<http://www.svensktvatten.se>> am 8.12.2003.
- Vivendi Water (2002): Financial Report 2001. Paris.
- Xerfi (Hrsg.) (2002): Services des eaux. Secteurs 700, 2-SCO-01. Paris.

Zabel, Thomas F. (2001): „Erfahrungen aus den Nachbarländern“. In: Wasserwirtschaft im Aufbruch. Chancen der Liberalisierung – Geschäftsmodelle für Erzeuger, Verbraucher und Entsorger, hg. von Eckehard Büscher, S. 227-253. Köln.



## **Benchmarking in den Niederlanden im Rahmen einer Regulierung?**

*Dr. Arjen Frentz, Vereniging van Waterbedrijven in Nederland (VEWIN)*

Ich freue mich, Ihnen über die Erfahrungen mit dem Benchmarking in der niederländischen Wasserwirtschaft berichten zu können. Gleichfalls möchte ich auf den Zusammenhang zwischen Benchmarking, Regulierung und Organisation der Wasserversorgung eingehen. Ich bin bei der VEWIN tätig, der niederländischen Branchenorganisation niederländischer Trinkwasserbetriebe.

Zu Beginn möchte ich in den Anlass der Entstehung des Benchmarking erläutern und dabei eine kurze Beschreibung des niederländischen Trinkwassermarktes geben. Das Benchmarking und die Umsetzung des Systems werde ich näher erläutern. Davon hängt unmittelbar auch die Frage nach dem Regulierungssystem in den Niederlanden ab. Zum Abschluss möchte ich kurz auf einige Zukunftsperspektiven eingehen.

Zunächst ein kurzer Überblick über den niederländischen Trinkwassersektor. Die jährliche Trinkwasserproduktion beträgt 1,3 Milliarden m<sup>3</sup>. Während der letzten zehn Jahre sind die Trinkwasserproduktion und der Absatz weitgehend konstant geblieben. Der Wasserverbrauch pro Person liegt gegenwärtig bei rd. 126 Liter pro Tag, er ist insgesamt rückläufig, während die Bevölkerungszahl leicht zugenommen hat. Fast 60 Prozent der Trinkwassergewinnung stammt aus Grundwasservorkommen, die restlichen 40 Prozent werden aus Oberflächenwasservorkommen gewonnen. Die Wasserversorgungsunternehmen verfügen über ein Versorgungsnetz von rd. 109 000 km Länge.

Die Anzahl der Arbeitnehmer in der Branche beträgt rund 5 900 und ist dabei in den letzten Jahren stark rückläufig; so waren im Jahre 2002 noch rund 6 800 Arbeitnehmer beschäftigt.

Der Trinkwasserpreis beträgt in den Niederlanden im Durchschnitt 1,35 €, wobei es hier deutliche Unterschiede zwischen den Unternehmen gibt, und dies vor allem auch im Hinblick auf die Art der genutzten Wasservorkommen.

Vor 30 Jahren gab es in den Niederlanden ungefähr 100 verschiedene Trinkwasserbetriebe. Im Laufe der Zeit hat der Staat versucht, die Trinkwasserversorgungsunternehmen stärker aus dem unmittelbaren Einfluss der Gemeinden und Provinzen als Eigentümer zu lösen. Die Unternehmen wurden in öffentliche Aktiengesellschaften mit eigenem Aufsichtsrat und Statuten umgewandelt. Gleichzeitig wurde von staatlicher Seite die Auffassung vertreten, dass die Größe der Trinkwasserbetriebe ungenügend war. Die Folge war ein Prozess der Professionalisierung und Konzentration in der Wasserversorgung. Wohin dieser Konzentrationsprozess führen wird, ist noch unbekannt. Es gibt Prognosen, die davon ausgehen, dass nur noch fünf Wasserversorgungsunternehmen in den Niederlanden übrig bleiben werden.

Anlass für die Einführung des Benchmarking war die seit 1995 geführte Diskussion über die Privatisierung von Netzbetrieben. In Großbritannien war man in dieser Hinsicht sehr weit gegangen. In den Niederlanden ist bisher der Energiesektor privatisiert worden, die Diskussion um die Privatisierung der niederländischen Trinkwasserbetriebe war sehr in-

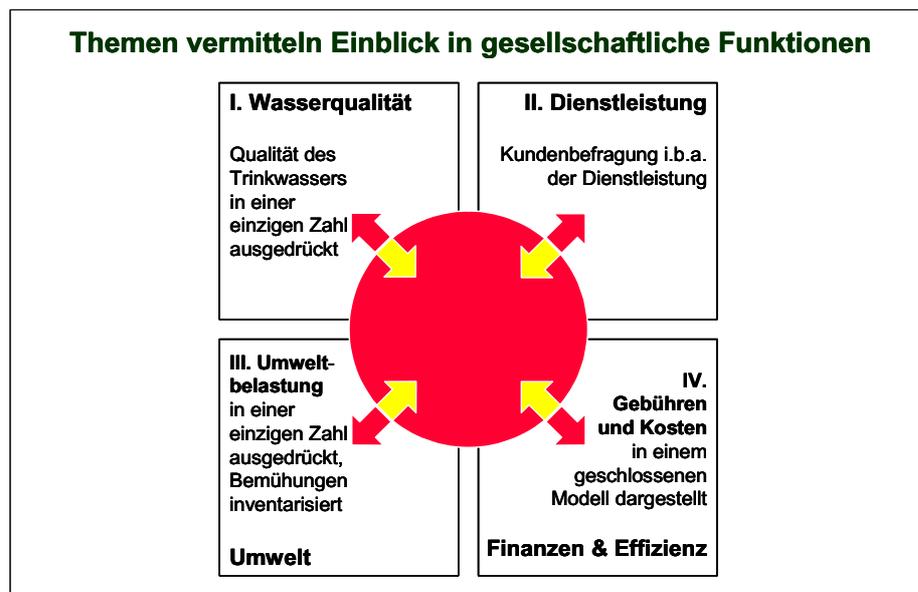
tensiv. Bei der Entscheidung, ob eine Privatisierung in diesem Bereich wünschenswert ist, spielt die Frage nach den damit angestrebten Zielen als Kriterium eine wichtige Rolle. In dieser Phase der Privatisierungsdiskussion begann VEWIN mit der Entwicklung und Umsetzung eines Benchmarking in der Branche. Ziel war dabei, sich mit dem Benchmarking aktiv in dieser Debatte zu engagieren und eigene Maßstäbe zu setzen.

Mit dem Benchmarking werden zwei Ziele angestrebt. Für alle Beteiligte und Akteure in der Wasserwirtschaft soll das Benchmarking eine ausreichende Transparenz schaffen. Neben dieser externen Zielsetzung besteht das Ziel der Benchmarking darin, für die Unternehmen Informationen bereitzustellen, damit sie in interne Prozesse optimieren und ihre Leistungsfähigkeit verbessern können.

VEWIN startete erstmals Im Jahre 1997 mit dem Benchmarking. Seitdem führen wir jedes Jahr ein internes Benchmarking durch, die Ergebnisse werden nur an die Trinkwasserunternehmen weitergegeben. Alle drei Jahre wird ein externes Benchmarking erstellt, die Informationen sind dann für externe Interessenvertreter und die Öffentlichkeit.

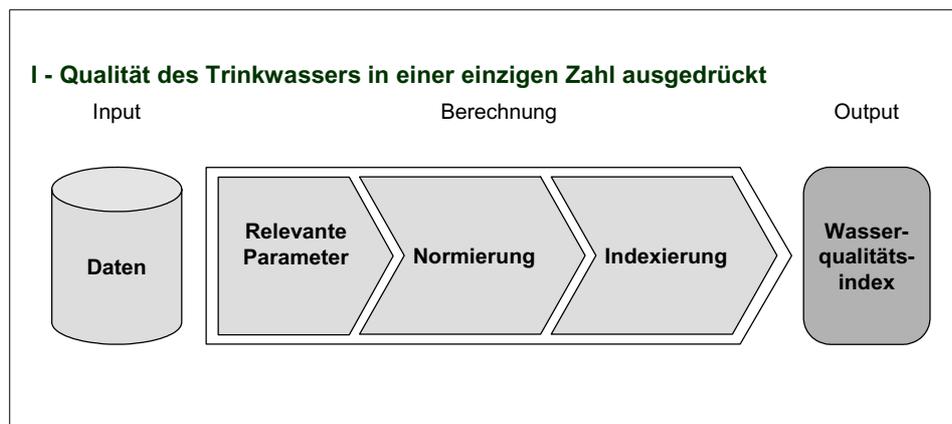
Das Benchmarkingmodell ist so konzipiert, dass die beteiligten Unternehmen alle Betriebskosten in dem Modell nach bestimmten Positionen einordnen, Vewin führt keine Kostenkorrekturen durch.

Für alle vier Bereiche des Benchmarking, nämlich Wasserqualität, Dienstleistungsqualität, Umweltqualität und Kostenentwicklung werden output-orientierte Informationen erfasst. Das bedeutet bspw., dass nicht die Investitionsausgaben für die Wasseraufbereitung im Vordergrund stehen, sondern dass die tatsächliche Wasserqualität erfasst wird. Für das externe Benchmarking evaluieren wir bei den relevanten Teilnehmern. Die Benchmarking-ergebnisse verweisen auf entsprechende Verbesserungsmöglichkeiten.

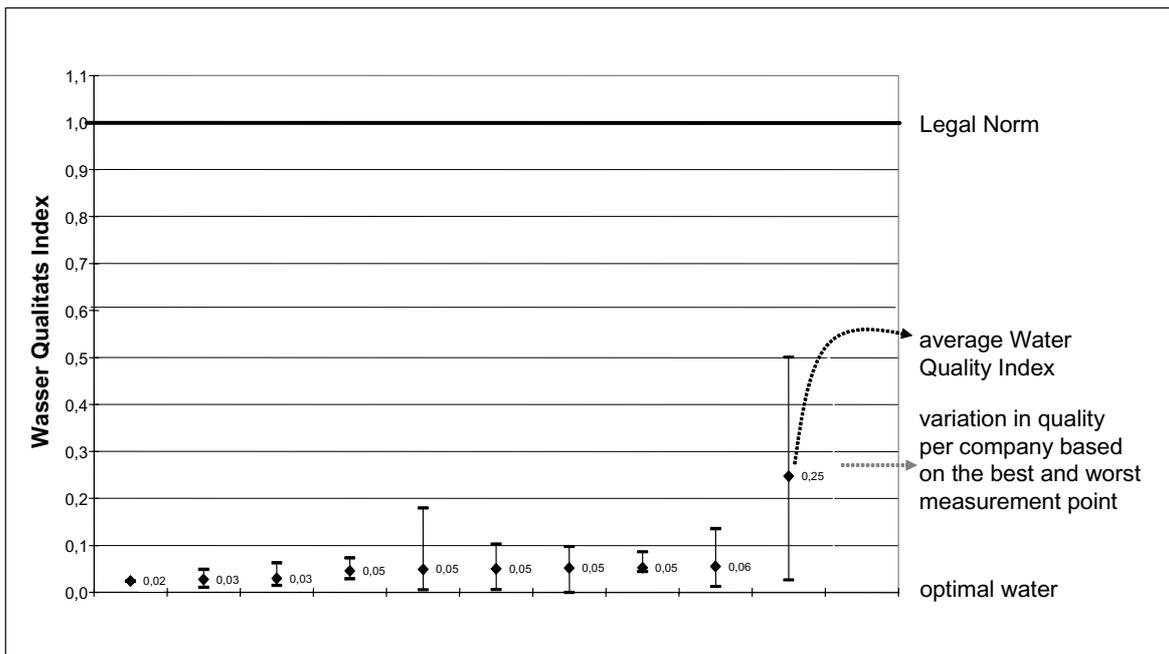


Dieses Bild gibt unsere Sichtweise und Struktur des Benchmarking wieder. Das Benchmarking verweist jeweils auf die Notwendigkeit einer Abwägung zwischen Wasserqualität, Umweltqualität, Kostenentwicklung und Kundenservice. Starke Kosteneinsparungen müssen sich jedoch auf die Wasserqualität nicht negativ auswirken.

Ich möchte im Folgenden kurz auf die vier Teilbereiche des VEWIN Benchmarking und die Ergebnisse eingehen. Gegenwärtig arbeitet VEWIN zusammen mit Accenture an der Ausführung eines neuen externen Benchmarking, die Ergebnisse werden im Herbst publiziert werden.

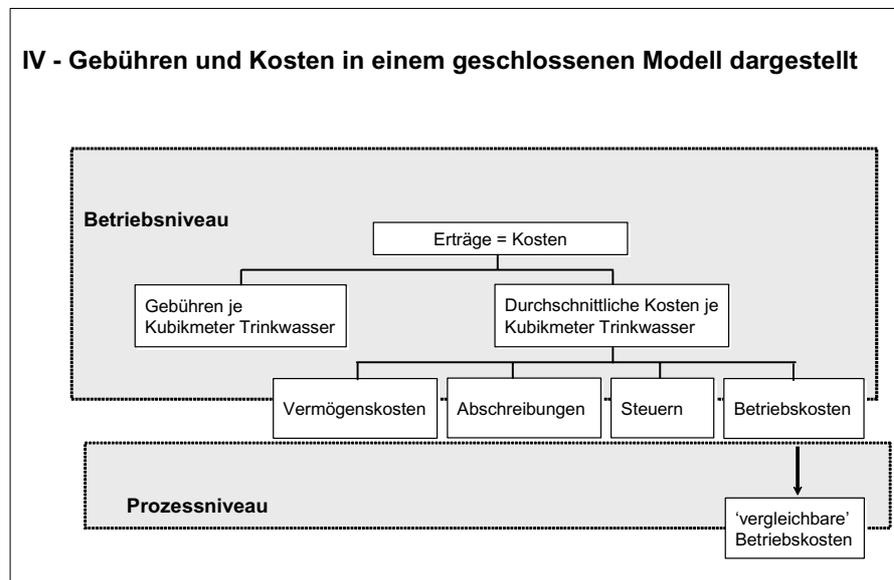


Die Wasserqualität wird in einem Indikator ausgedrückt, wobei verschiedene gesundheitsrelevante und nicht unmittelbar gesundheitsrelevante Parametern miteinbezogen werden. In dem neuen Benchmarking wird für den Wasserqualitätsindex eine Bandbreite angegeben.



Zur Erfassung des Teilbereiches Kundenservice werden Verbraucher, die in der letzten Periode mit ihrem zuständigen Wasserversorgungsunternehmen persönlich in Kontakt getrennt sind, telefonisch befragt. Die rd. 5 200 Kunden werden um ein Urteil gebeten bezüglich der Behandlung ihrer Kundenanfrage durch das Wasserversorgungsunternehmen. Zwischen den Wasserversorgungsunternehmen gibt es in dieser Hinsicht jedoch keine großen Unterschiede.

Der dritte Teilbereich des Benchmarking bezieht sich auf die Umweltbelastung. Die unmittelbare Umweltbelastung durch die internen Produktionsprozesse der Wasserbetriebe ist sehr gering, gleichzeitig ist hier zu berücksichtigen, dass die niederländischen Wasserversorgungsunternehmen Verwalter einer großen Anzahl von Naturschutzgebieten sind.



Der vierte Teilbereich des Benchmarking bezieht sich auf die Kosten der Wasserversorgung; alle anfallenden Kosten werden dabei insgesamt 32 vorab genau definierten Prozessen zugeteilt.

Die Analyse der Ergebnisse der Benchmarkingstudie verweist immer auch auf Verbesserungsmöglichkeiten. Mit Blick auf die Wasserqualität, die Umweltqualität und die Kundenzufriedenheit kann die Wasserversorgung auf ein hohes Niveau verweisen. Im Hinblick auf die Wirtschaftlichkeit konnte der Sektor in der Periode von 1997 bis 2002 eine Effizienzverbesserung von neun Prozent erreichen. Nach Meinung von Vewin hat das Benchmarking einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Trinkwasserversorgungsunternehmen sowohl im Hinblick auf Qualität als auch auf die Kostenentwicklung geleistet.

Ich möchte nun einen kurzen Ausblick auf die Regulierung in der niederländischen Wasserversorgung geben. Das niederländische Parlament hat Ende letzten Jahres im Parlament entschieden, dass die Trinkwasserbetriebe in öffentlichen Händen bleiben müssen. Für Industriewasser, das nicht über die öffentlichen Trinkwasserversorgungsnetze geliefert wird, ist nun der Markt geöffnet.

Das Umweltministerium VROM will nun den Benchmarking-Ansatz in ein zu novellierendes Wasserversorgungsgesetz übernehmen. Im Jahre 2001 kündigte das Kabinett an, neben der Frage des öffentlichen Eigentums gleichzeitig auch zu prüfen, wie die Regulierung in der Wasserversorgung aussehen müsste. Gedacht ist dabei in erster Linie an eine zentrale Preiskontrolle, vergleichbar mit dem Ansatz, wie er von OFWAT in England und Wales angewandt wird.

Die Anzahl der Versorgungsunternehmen hat in den Niederlanden stark abgenommen, gleichzeitig nehmen die Regulierungsvorgaben aus Brüssel immer mehr im Umfang zu. Für die Niederlande gesprochen hat sich das System des Benchmarking als ein gutes Modell erwiesen. VEWIN ist kein Befürworter von Vorgaben aus Brüssel, die die Entscheidungskompetenzen der Eigentümer der Wasserversorgungsunternehmen einschränken.

Wie sehen nun die Zukunftsperspektiven bezüglich des Benchmarking und der Regulierung aus? Auch durch das Benchmarking hat sich die Effizienz der Wasserversorgungsunternehmen deutlich verbessert. Die Aufsichtsinstitutionen in den Gemeinden und Provinzen führen in ausreichendem Maße Kontrollen durch. Ähnlich wie VEWIN ist man jetzt auch auf der staatlichen Ebene zu dem Entschluss gekommen, dass eine zentrale Tarifkontrolle kein Erfolg versprechender Weg sein kann.

Als weiteren wichtigen zukünftigen Schritt sehen wir den Anstoß für eine Diskussion im Rahmen des europäischen Verbandes Eureau bezüglich der Einführung eines europäischen Benchmarking. Wir sind überzeugt von der Funktionsfähigkeit dieses Systems und halten eine Verbreitung auch auf der europäischen Ebene daher für wichtig, zumal damit auch die Zahl der zu vergleichenden Unternehmen ansteigen würde.

Der aktuelle Benchmarking-Bericht steht Ihnen auch in englischer Sprache auf unserer Internetseite [www.vewin.nl](http://www.vewin.nl) als Download zur Verfügung.



## Benchmarking – ein Instrument zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit eines Unternehmens

Arthur Bächle, MVV Energie AG

### 1. Einleitung

Als Folge der Liberalisierung der Energiewirtschaft seit Mitte der 90er-Jahre nehmen viele Gruppen Einfluss auf die Entscheidungsprozesse in den Unternehmen in bisher nicht bekannter Art und Weise. Dies sind neben anderen die

- **Shareholder** (Kommunen bei kommunalen Versorgungsunternehmen, institutionelle Anleger bzw. freie Aktionäre bei an börsennotierten Unternehmen),
- **Stakeholder** (Kunden des Unternehmens, die Mitarbeiter sowie Politiker),
- **Politik** (generell in Form des Erlasses von Gesetzen, Richtlinienverordnung oder durch Einrichtung von Regulierungsinstitutionen).

Insbesondere ist zu betonen, dass in den letzten 2 bis 3 Jahren die Politik in zunehmendem Umfang regulierend in Unternehmensprozesse eingreift, z.B. in Form der Unbundlingregeln, die aufgrund der Vorgaben der EU national umzusetzen sind. Primäres Ziel dieser Regeln ist die Verbesserung der wettbewerblichen Bedingungen; gleichzeitig werden durch die Umsetzung dieser Richtlinien optimierte, aus Synergiegründen geschaffene Unternehmensprozesse teilweise wieder komplizierter gestaltet. Es entsteht zusätzlicher Overhead und es müssen zusätzliche Tools verwendet werden, um Unternehmensprozesse zu steuern. Ob dies immer zum Wohl des Kunden geschieht, ist als offen zu betrachten. Dies muss letztendlich die Zukunft zeigen, wenn diese Strukturen über eine längere Zeit gelebt worden sind.

Für Energie- und Wasserversorgungsunternehmen haben sich die Rahmenbedingungen auch in anderer Art und Weise deutlich verändert:

- Die Kunden stehen im Fokus der Geschäftstätigkeit (Wandel vom Abnehmer zum Kunden).
- Die Kunden sind bei den einzelnen Produkten von Versorgungsunternehmen erheblich sensibler in Bezug auf Preis und Leistungen geworden.
- Durch die Liberalisierung des Energiemarktes entsteht Druck auf die Netznutzungsentgelte bei den liberalisierten Sparten Strom und Gas; damit sinken zwangsläufig auch die Erlöse der Unternehmen aus der Netznutzung; dies muss wiederum Rückwirkungen auf die Optimierung der Geschäftsprozesse in diesen Unternehmen haben.
- Als Folge des Wettbewerbes ist zudem massiver Druck auf die Verkaufspreise für Strom und Gas entstanden. Insbesondere Industrie- und große Gewerbekunden haben als Folge der Expansion der Geschäftstätigkeit und der daraus resultierenden Vergleichsmöglichkeiten mindestens im europäischen Markt die Möglichkeit, Preise in einzelnen Marktgebieten zu optimieren. Europaweit tätige Unternehmen können zum Beispiel den günstigsten Preis in einem der EU-Länder als Benchmark für Verhand-

lungen bei der Belieferung anderer Niederlassungen mit den Energielieferanten verwenden.

Weitere Konsequenzen für die Geschäftstätigkeit von Energie- und Wasserversorgungsunternehmen sind abzuleiten aus der derzeit nahezu überall schwierigen finanziellen Situation der Kommunen. Diese Tatsache erhöht den Druck auf Unternehmen mit kommunalem oder vorwiegend kommunalem Anteilseigner, da die Kommune die durch das Versorgungsunternehmen erwirtschaftete Dividende als wesentlichen Bestandteil ihres Haushaltes benötigt und natürlich daran interessiert ist, eine möglichst hohe Dividende zu erhalten.

Ab 1.7.2004 wird für die Energien Strom und Gas eine Regulierungsbehörde eingerichtet. Die Wirkung dieser Regulierungsbehörde und deren Agieren sind derzeit nicht konkret abschätzbar. Die Unternehmen müssen sich mit aller Konsequenz darauf einstellen, dass die Tätigkeit dieser Behörde einen wesentlichen Einfluss auf die Geschäftstätigkeit haben wird.

Um die Situation in den einzelnen Unternehmen einschätzen zu können, wird die Regulierungsbehörde mindestens für die Wettbewerbssparten Kennzahlen mit verschiedenen Zielrichtungen fordern, zum Beispiel zur Kennzeichnung der Versorgungssicherheit oder zur Beschreibung der Kundenzufriedenheit. Die Regulierungsbehörde wird diese Kennzahlen bzw. die optimalen Kennzahlen verwenden, um Unternehmen daran zu messen.

Alle diese beschriebenen Wirkungen erstrecken sich in Mehrspartenunternehmen wie der MVV Energie Gruppe immer auch auf die Sparte Wasser. Daraus ist zu folgern, dass sich die Sparte Wasser in einem solchen Unternehmen den aus der Veränderung der beschriebenen Rahmenbedingungen abgeleiteten Veränderungen nicht entziehen kann.

Nun sind „Liberalisierung“ oder als Bestandteil dieses Aspektes auch die „Privatisierung“ Schlagworte, die in den letzten Jahren insbesondere seit dem Bericht von Briscoe (Weltbank) im Jahr 1995 bzw. nach der Erstellung des so genannten Ewers-Gutachtens (Optimierung der Wasserwirtschaft in Deutschland) die Debatte um die künftige Gestaltung der Wasserwirtschaft in Deutschland dominiert haben. Die anfängliche, insbesondere von politischer Seite geäußerte Hoffnung, dass sich die Wasserwirtschaft vergleichbar mit der Telekommunikations- oder Energiebranche grundlegend umstrukturieren lässt und vor allen Dingen wettbewerblich orientieren lässt, hat sich als Irrweg erwiesen. Diese Branche weist in der Tat einige Besonderheiten auf, die das Durchsetzen der gängigen Wettbewerbsmodelle, wie zum Beispiel den „Wettbewerb im Markt“ aus verschiedenen Gründen gar nicht zulässt und daher der Umsetzung eines konsequenten Wettbewerbsmodells eindeutige Grenzen setzt. Statt einer Liberalisierung im weitest gehenden Sinne wird eine Modernisierungsstrategie der Branche befürwortet; ein wesentlicher Bestandteil dieser Strategie ist das Werkzeug „Benchmarking“ mit dem Ziel, Geschäftsprozesse und daraus abgeleitete Kennzahlen in verschiedenen Unternehmen zu ermitteln und diese als Vergleichsbasis zu verwenden.

## 2. Führungs- und Steuerungsinstrumente

Aufgrund der Änderung der Rahmenbedingungen für Energie- und Wasserversorgungsunternehmen haben sich diese von reinen Monopolunternehmen mindestens zum Teil zu normalen Wirtschaftsunternehmen entwickelt bzw. agieren in den Wettbewerbssparten „Strom“ und „Gas“, aber auch bei der Erbringung von Dienstleistungen in Konkurrenz zu rein privaten Unternehmen am Markt. Dies bedingt natürlich auch neue Führungs- und Steuerungsinstrumente, um solche Unternehmensprozesse effizient zu gestalten und gegebenenfalls permanent zu verändern.

Beispielsweise sind die Werkzeuge „Balanced Scorecard“ als ein ausgewogenes Führungs- und Steuerungsinstrument zu erwähnen. Diese Methodik berücksichtigt die finanzielle Situation eines Unternehmens, die Kundenorientierung, die Mitarbeiterorientierung und die Prozessorientierung in Form geeigneter Kennzahlen.

Eine weitere Methodik ist die so genannte „Wertorientierung“. Darunter ist die Messung des Erfolges eines Unternehmens an der in Relation zum eingesetzten Kapital erwirtschafteten Rendite zu verstehen.

Als drittes Instrument ist „Benchmarking“ zu nennen, das eingesetzt wird, um Unternehmensprozesse beurteilen und steuern zu können. Für das Reporting und die Steuerung des Unternehmens sowohl nach innen als auch nach außen werden verwendet:

- Finanztechnische Kennzahlen
- Technische Kennzahlen
- Kombinierte Kennzahlen aus kaufmännischen und technischen Prozessen
- Kennzahlen zur Beschreibung der Versorgungsqualität
- Kennzahlen zur Beschreibung der Servicequalität u.a.

Benchmarks aus dem Unternehmen oder von anderen Unternehmen dienen dabei als Vergleichsmaßstab der Bewertung der Gesamtleistung eines Unternehmens und natürlich einzelner definierter Geschäftsprozesse.

## 3. MVV Energie Gruppe

Das Unternehmen hat sich aus der Stadtwerke Mannheim AG zu einem europaweit tätigen Energiedienstleistungsunternehmen entwickelt. Die Stadtwerke Mannheim AG in ihrer früheren Ausprägung war vorwiegend im lokalen Raum Mannheim und in der Region um Mannheim herum in den traditionellen Sparten Stromversorgung, Gasversorgung, Wasserversorgung und Fernwärmeversorgung tätig. Das Unternehmen hat nach einer Umgründung im Jahr 1999 als erstes kommunales Unternehmen Kapital an der Börse platziert; heute sind 73 % des Kapitals in Händen des Hauptgesellschafters Stadt Mannheim, 15 % des Kapitals werden von Ruhrgas AG gehalten, der Rest des Kapitals ist in Händen von institutionellen Anlegern und anderen freien Aktionären.

Das Unternehmen hat zudem seit Beginn der Wachstumsphase nach dem Börsengang in einem hohen Maß sein Produktportfolio diversifiziert und ist auch auf dem Sektor Energiedienstleistungen, Consulting und Erneuerbare Energien tätig.

Das Unternehmen erwirtschaftete im Geschäftsjahr 2002/2003 einen Umsatz von 1,7 Mrd. Euro und ein operatives Betriebsergebnis von 131 Mio. Euro. Die Eigenkapitalquote liegt derzeit bei 27,2 %.

Als Bestandteil der Wachstumsstrategie ist der Erwerb von Beteiligungen an Energieversorgungsunternehmen, vorwiegend kommunalen Unternehmen, im deutschen Markt ein wesentlicher Baustein der strategischen Ausrichtung:

Es werden Beteiligungen an den Unternehmen

- Stadtwerke Kiel AG,
- Energieversorgung Offenbach AG,
- Stadtwerke Solingen GmbH,
- Stadtwerke Ingolstadt GmbH
- 

und einigen kleineren Unternehmen gehalten.

Die Umorientierung vom lokal tätigen Unternehmen zum europaweit tätigen Energiedienstleister machte eine Optimierung der Konzernorganisation erforderlich, die derzeit umgesetzt wird. Das operative Geschäft wird künftig in den so genannten strategischen Geschäftsfeldern „Netze“, „Vertrieb“, „Handel“ sowie den ausgegründeten Gesellschaften „Umwelt“ und „Energiedienstleistungen“ getätigt. Als Servicebereiche sind die Organisationseinheiten „Personalmanagement“, „IT“, „Finanz- und Rechnungswesen“, „Controlling“, „Konzernstrategie und Energiewirtschaft“ sowie „Betrieb und Instandhaltung“ und „Engineering“ tätig. Zentrale Servicefunktionen für den Gesamtkonzern werden durch Konzernabteilungen wie z.B. „Recht“, „Revision“ u.a. angeboten.

Bei der Neuaufstellung des Unternehmens spielen die so genannte „Auftraggeber-/Auftragnehmerstruktur“ als Basis für die Zusammenarbeit der Organisationseinheiten im Stammhaus bzw. der Gesellschaften im Gesamtunternehmen eine wesentliche Rolle. Als erstes Beispiel kann das Auftragsverhältnis zwischen Asset Management Netze/Anlagen als Auftraggeber dem Servicebereich „Betrieb und Instandhaltung“ als Auftragnehmer benannt werden. Der Servicebereich ist für den Betrieb und die Instandhaltung sämtlicher Versorgungsnetze und Produktionsanlagen, wie z.B. Heizwerke oder Wasserwerke verantwortlich. Die Vertragsbeziehungen beinhalten den Leistungsumfang, die Leistungsbeschreibung, die Servicequalität sowie Kennzahlen zur Beschreibung der Effizienz von Prozessen. Für die Definition dieser Kennzahlen werden auch externe Benchmarks herangezogen. Als zweites Beispiel kann das Vertragsverhältnis zwischen dem Servicebereich „Betrieb und Instandhaltung“ (Auftraggeber) und anderen internen Dienstleistern, wie z.B. „Informationstechnologie“ oder „Personalmanagement“ (Auftragnehmer) dienen. Hier orientieren sich die zu verrechnenden Preise an Marktpreisen sowie an von außen eingeholten Benchmarks.

#### **4. Benchmarking als Vergleichsmaßstab für die Bewertung von Geschäftsprozessen**

In der Branche „Energie- und Wasserwirtschaft“ ist Benchmarking ein wertvolles Instrument zur Messung der Leistungsfähigkeit eines Unternehmens und zur Bewertung der Effizienz von Geschäftsprozessen beim Vergleich mit anderen Unternehmen. Industrieunternehmen als im Wettbewerb stehende Unternehmen wenden dieses Werkzeug im Übrigen schon jahrzehntelang an. Deshalb muss gelten, dass dieses Instrument auch für die Energie- und Wasserwirtschaft angewendet werden kann, wenn sich die Rahmenbedingungen in Richtung Marktorientierung, wie bereits beschrieben, gravierend verändern. Dabei ist eine proaktive Mitarbeit an der Ausgestaltung dieses Instruments als wertvoll und zielorientiert zu betrachten; inhaltlicher Widerstand oder konsequente Ablehnung ist der falsche Weg. Insbesondere für die Wasserwirtschaft gilt, dass trotz geringer Marktintensität Wettbewerb Realität ist und auch künftig noch insbesondere der „Wettbewerb um dem Markt“ zunehmen wird. Zudem strebt die EU in Form von diversen Aktivitäten der EU-Kommission nach wie vor eine Liberalisierung in unterschiedlicher Ausgestaltung an. Insofern gilt es, auch dafür die entsprechenden Instrumente bereitzuhalten, um Unternehmen in dieser Phase effizient zu steuern.

Die Wasserwirtschaft ist derzeit mit der im Februar 2004 veröffentlichten Verbändeerklärung zum Thema „Benchmarking“ auf einem sehr guten Weg, diesen Prozess auch proaktiv zu treiben und mitzugestalten.

#### **5. Anforderung an Benchmarking**

Um das Instrument sinnvoll und seriös nutzen zu können, müssen einige wesentliche Anforderungen gegeben sein; dies gilt auch insbesondere für die Anwendung des Instruments in der Wasserwirtschaft:

- Die Freiwilligkeit der Teilnahme muss gegeben sein.
- Benchmarkdaten müssen absolut vertraulich gehandhabt werden.
- Die verwendeten Daten bzw. die daraus resultierenden oder ermittelten Kennzahlen müssen absolut vergleichbar sein. Damit wird vermieden, dass das bekannte Argument der „Nichtvergleichbarkeit von Äpfeln und Birnen“ angewendet werden kann.
- Es sind unternehmens- und regionenspezifische Unterschiede zu berücksichtigen, oder es soll angestrebt werden, nur Unternehmen zu vergleichen, die weitgehend identische Strukturen haben.
- Für die Wasserversorgung gilt insbesondere, dass ein ganzheitlicher Ansatz gewählt wird. Darunter ist zu verstehen, dass alle Hauptaufgaben der Wasserwirtschaft zu berücksichtigen sind, um die wirtschaftliche Effizienz, die technische Effizienz, die Kundenzufriedenheit, die Versorgungssicherheit und die Qualität des Trinkwassers in Form von Kennzahlen darzustellen. Die Darstellung von Einzelaspekten reicht nicht aus, um daraus ein wertvolles Instrument zu machen. Um dieses Instrument sinnvoll einsetzen zu können, ist es im Unternehmen sensibel zu handhaben. Es muss die Offenheit bestehen, in Unternehmen sich mit Dritten messen zu lassen.

- Die Gründe für Abweichungen von den Benchmarks müssen offen diskutierbar und controllingfähige Verbesserungsmaßnahmen daraus ableitbar sein.
- Mangelnde Fehlerkultur oder unsachliche Kritik, die aus Benchmarks abgeleitet wird, sind ein schlechter Boden für kritische Diskussionen.

Natürlich gibt es auch Anforderungen an Benchmarking, welche Rolle dieses Instrument **nicht** einnehmen sollte:

- Die total öffentliche Diskussion der Vergleichszahlen mit anderen Unternehmen nach dem Prinzip „Naming is Shaming“ ist absolut der falsche Ansatz für Benchmarking.
- Zielorientiert und nachhaltig wirkende Managemententscheidungen sind in den Unternehmen zu treffen; öffentlicher Druck als Konsequenz aus Benchmarkingdiskussionen ist dafür keine Basis.
- Es ist nicht zielführend, für eine Bewertung nur einige wenige Vergleichsdaten, wie z.B. den Wasserpreis pro Kubikmeter heranzunehmen; es ist leider zu beobachten, dass gerade dies gerne gemacht wird. Daraus lassen sich keine zuverlässigen Daten oder Konsequenzen für aus Benchmarking ableitbare Veränderungen ermitteln.
- Benchmarkdaten dürfen ferner nicht alleinige Basis für die Festlegung von Zielvereinbarungen für Führungskräfte und Mitarbeiter sind. Für solche Instrumente sind andere Daten mit einzubeziehen.
- Benchmarking ist nicht das allein selig machende Instrument zur Verbesserung der Effizienz von Geschäftsprozessen.
- Ein Unternehmen benötigt zur Steuerung seiner Geschäftstätigkeit eine Vision, eine klare Strategie und die dafür passenden Führungs- und Steuerungsinstrumente; Benchmark ist nur ein Teil der Instrumente und kann nicht allein angewendet werden.

## **6. Anwendung von Benchmarking als Bestandteil der Führungs- und Steuerungsinstrumente bei MVV Energie Gruppe**

Nach der strategischen Neupositionierung des Unternehmens, der Fokussierung auf die Märkte in Deutschland, Polen und Tschechien und der Einführung der neuen Konzernorganisation kommt dem Aufbau geeigneter Führungs- und Steuerungsinstrumente ein ganz wesentlicher Anteil bei der Neugestaltung des Konzerns zu. Benchmarkdaten sind dabei ein Bestandteil, um Leistungsbeziehungen im Unternehmen bewerten, aber sich auch insbesondere in der Unternehmensgruppe vergleichbar zu machen. Zudem dienen auch Benchmarkdaten von anderen Unternehmen der gleichen Branche dazu, erfolgreich im Sinne der Anteilseigner und der Kunden am Markt zu agieren.

## Benchmarking in der kommunalen Wasserversorgung und Abwasserentsorgung in Hessen<sup>1</sup>

Dr.-Ing. Bernhard Michel, COOPERATIVE Infrastruktur und Umwelt

### 1. Zielsetzungen von betrieblichen Kennzahlenvergleichen kommunaler Unternehmen

Betriebliche Kennzahlenvergleiche (Benchmarking) sind traditionelle Controlling-Instrumente zur Wirtschaftlichkeitssteuerung (Effizienzsteigerung) von Betrieben. Private Unternehmen verfügen über Marktinformationen; für konzessionierte, kommunale Betriebe (z.B. Abwasserentsorgung, Wasserversorgung) simulieren Kennzahlenvergleiche einen „Quasi-Wettbewerb“ und tragen zusätzlich zur Transparenz bei in Bezug auf

- die Rechte/Pflichten der Kommunen als Träger/Gesellschafter,
- die Rechte der Verbraucher auf Wirtschaftlichkeit (Kommunalabgabengesetz – KAG),
- das Eigeninteresse des kommunalen Unternehmens (Nachweis der Leistungsfähigkeit).

Kennzahlenvergleiche öffentlicher Unternehmen verfolgen somit zwei unterschiedliche Zielsetzungen:

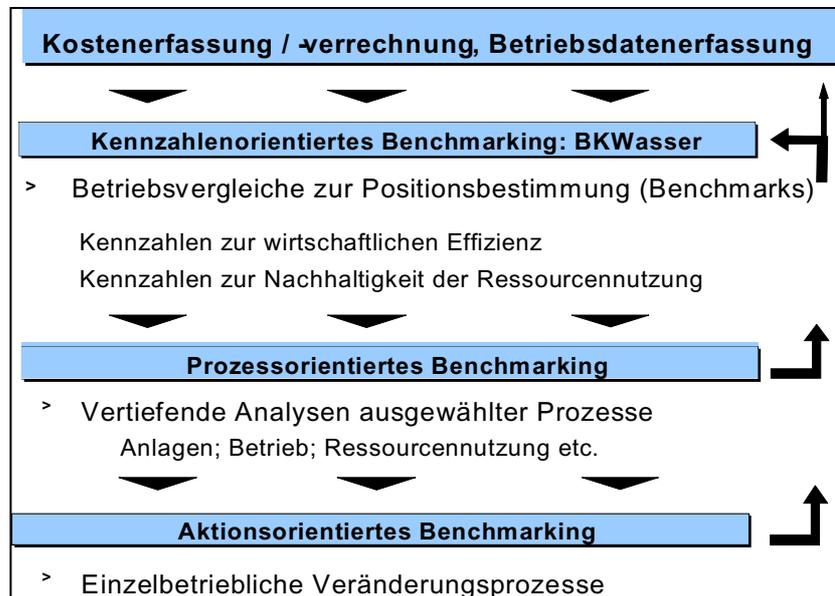
1. Verbesserung der *Leistungseffizienz* (Prozessoptimierung, Kostensenkung etc.),
2. Verbesserung der *Leistungstransparenz* (Information, Marketing).

Beide Zielsetzungen sind gleichrangig und eng miteinander verbunden. Während die Verbesserung der Leistungseffizienz vornehmlich auf betriebsinterne Wirkungen abzielt, ist die Verbesserung der Leistungstransparenz eine Pflichtaufgabe öffentlicher Unternehmen. Sie orientiert sich am Informationsbedarf der Öffentlichkeit (Bürger, „Kunden“), den kommunalen Institutionen und den verantwortlichen Trägern bzw. Gesellschaftern. Das kennzahlenorientierte Benchmarking BKWasser (siehe Kap. 2) ist so angelegt, dass es als vorbereitendes (internes) Controlling-Instrument zur Wirtschaftlichkeitssteuerung und als Informationsinstrument geeignet ist (Abb. 1).

---

<sup>1</sup> Siehe dazu auch: Betrieblicher Kennzahlenvergleich für die öffentliche Wasserversorgung und kommunale Abwasserentsorgung in Hessen – BKWasser 2001 – Sachstandsbericht zum Erhebungsjahr 2001; <http://www.cooperative.de/kommunalwirtschaft/pdf/BKWasser-2001.pdf>

Abbildung 1: Übersicht über betriebliche Kennzahlenvergleiche – Benchmarking



## 2. Das hessischen Benchmarkingkonzept BKWasser für kommunale Unternehmen

Der betriebliche Kennzahlenvergleich BKWasser ist Bestandteil eines mehrjährigen Modellprojektes des hessischen Ministeriums für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz (HMULV), das auf die Verbesserung der Leistungsfähigkeit insbesondere kleiner und mittelgroßer kommunaler Unternehmen der Wasserversorgung und der Abwasserbeseitigung abzielt. Nach Abschluss der Modellphase soll das entwickelte Instrumentarium des betrieblichen Kennzahlenvergleichs mit

- einem Leitfaden zur Betriebsdatenerfassung und Kostenrechnung sowie
- dem Konzept der Erhebung und Auswertung der Leistungs- und Kostendaten
- 

von den Trägern der kommunalen Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung in eigener Regie weiter geführt werden. Ein ähnliches Benchmarkingkonzept wird auch im Bereich der kommunalen Abfallwirtschaft (BKAbfall) entwickelt.

Das Konzept

- BKWasser (Wasserversorgung; Abwasserentsorgung) und
- BKAbfall (Abfallentsorgung)

umfasst drei Abschnitte:

1. *Entwicklungsphase* (mehrere Modelldurchgänge)
2. *Konzeptionsphase* (Leitfaden zur Datenerfassung und Kostenrechnung; Erhebungunterlagen; Auswertungskonzept)
3. *Umsetzungsphase* durch die Betriebe (Verbände)

Die betrieblichen Kennzahlenvergleiche BKWasser und BKAbfall werden von der Forschungsgruppe Umweltwirtschaft an der Fachhochschule Mainz (Prof. Wöbbing) in Zusammenarbeit mit dem Ing.-Büro COOPERATIVE Infrastruktur und Umwelt, Darmstadt/Weimar (Wasserfachliche Fragen) und dem Institut für Umweltökonomie, Mainz/ Münster (Betriebswirtschaftliche Fragestellungen) durchgeführt.

Die Teilnahme an den betrieblichen Kennzahlenvergleichen BKWasser und BKAbfall ist freiwillig. Die Konzeptentwicklung wird vom HMULV finanziert; Die teilnehmenden kommunalen Unternehmen tragen einen Teil der auf die Erhebung und Auswertung entfallenden Kosten. Die erhobenen Daten bleiben anonym. Die Einzelergebnisse werden den Teilnehmern des Vergleichs mit einer Einordnung der individuellen Daten mitgeteilt. Ausgewählte Ergebnisse werden in anonymisierter Form in Jahresberichten dokumentiert und veröffentlicht. Den Teilnehmern wird die Möglichkeit einer individuellen Bewertung durch die Gutachtergruppe gegeben.

Inzwischen liegen für die Bezugsjahre 2000 und 2001 die ersten Ergebnisse vor. Im Folgenden werden die Struktur der Datenerhebung, ausgewählte Ergebnisse und erste Schlussfolgerungen aus dem Bereich der kommunalen Abwasserentsorgung beispielhaft dargestellt.

### **3. Struktur der Erhebung und Darstellungsform der Ergebnisse**

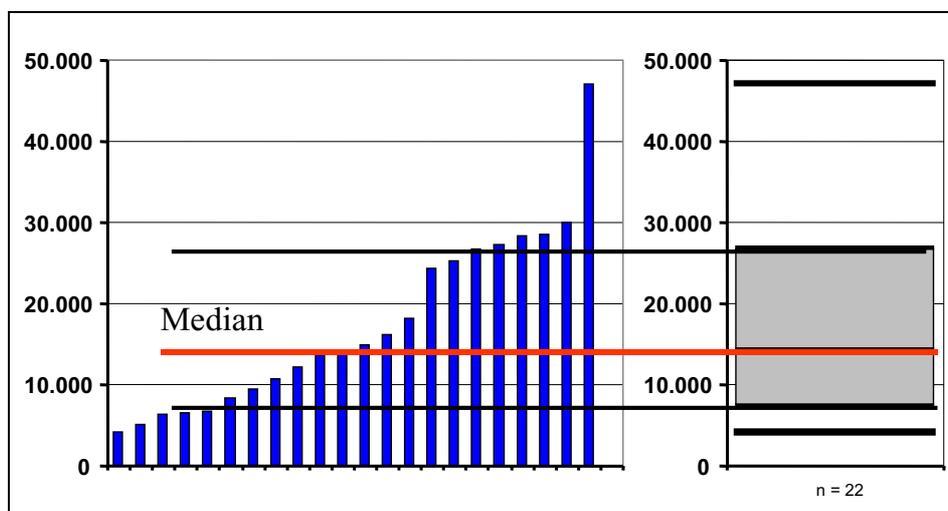
In betrieblichen Kennzahlenvergleichen, die als Controlling-Instrumente zur Verbesserung der Leistungseffizienz und zur Verbesserung der Leistungstransparenz von kommunalen Unternehmen angelegt sind, wird der Aufwand von Betrieben für Vor- und Endleistungen verglichen, die ähnliche Bedingungen der Leistungserstellung aufweisen. Das bedeutet, dass die wesentlichen Struktur-, Leistungs- und Kostendaten erhoben werden müssen (s. Tab. 1).

Tabelle 1: Struktur der Erhebung

1. Strukturdaten des Entsorgungsgebietes
2. Abwasseranfall
3. Abwasserableitung
4. Abwassergebühren für einen „Modell-Anschlussnehmer“
5. Strukturdaten des Trägers der Abwasserentsorgung
6. Wirtschaftliche Strukturdaten des Betriebes
7. Verwaltung und Betrieb allgemein
8. Technischer Bereich
9. Abgaben und Ausgaben/Kosten des Gewässerschutzes und der Qualitätssicherung
10. Abwassererfassung und -ableitung
11. Abwasserbehandlung
12. Abwasserbehandlung an fremden Anlagen

Die statistische Auswertung der Kennzahlen erfolgt vornehmlich in Form von „Box-Plot-Darstellungen“. Dabei werden die ermittelten Kennzahlen aus einer Gruppe vergleichbarer Teilnehmer (Cluster) der Größe sortiert. Der Median (Mittellinie) stellt den Wert dar, den die Hälfte der Werte über- bzw. unterschreiten. Im mittlere 50%-Intervall (s. Abb. 2; graue Markierung) befindet sich die Hälfte der Teilnehmer, die mittlere Werte aufweisen. Gegenüber einer Benchmark, die sich am arithmetischen Mittel orientiert, werden hierbei die Extremwerte deutlich sichtbar, ohne dass sie Einfluss auf den Median oder das 50 %-Intervall haben.

Abbildung 2: Struktur der statistischen Auswertung in Form von „Box-Plot-Darstellungen“

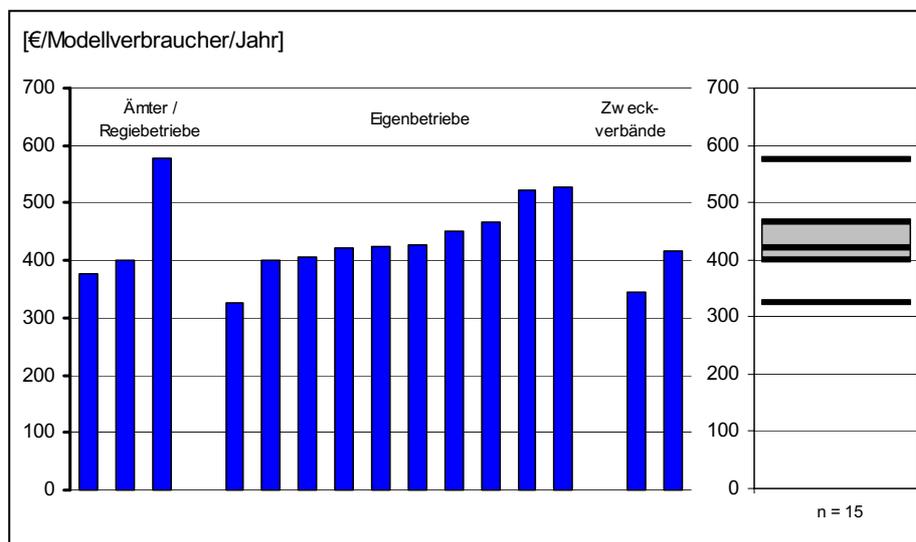


Daneben werden auch zusammenfassende statistische Auswertungen z.B. in Tortendiagrammen dargestellt. Im Folgenden werden ausgewählte Ergebnisse des Kennzahlenvergleichs für das Bezugsjahr 2001 beispielhaft dargestellt.

#### 4. Ausgewählte Ergebnisse

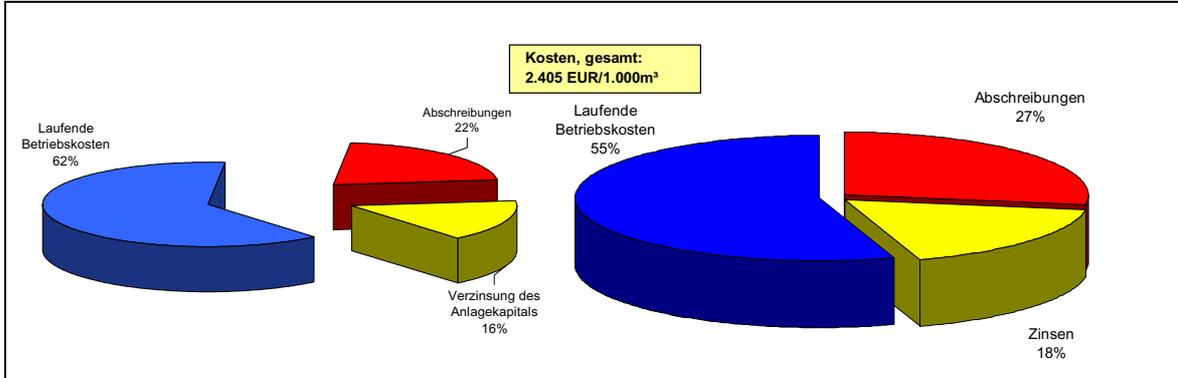
Die jährlichen Abwassergebühren in Hessen (2001) liegen durchschnittlich bei 404,36 €/Modellhaushalt (4-Personen-Haushalt; Wasserbedarf: 160 m<sup>3</sup>/Jahr; versiegelte Grundstücksfläche: 150 m<sup>2</sup>) in einem Bereich von 240-760 €. Die Abbildung 3 zeigt, dass dieser Wert weitgehend unabhängig von der Rechtsform der Betriebe ist.

Abbildung 3: Abwassergebühren eines Modellhaushaltes



Kostenverteilung der Abwasserentsorgung (gesamt) nach Kostenarten der Teilnehmer am BKWasser entspricht etwa der Kostenverteilung aller Entsorgungsbetriebe in Hessen (s. Abb. 4). Das zeigt die hohe Repräsentativität des durchgeführten Kennzahlenvergleichs.  
 a) Hessen (gesamt 2001)    b) BKWasser 2001

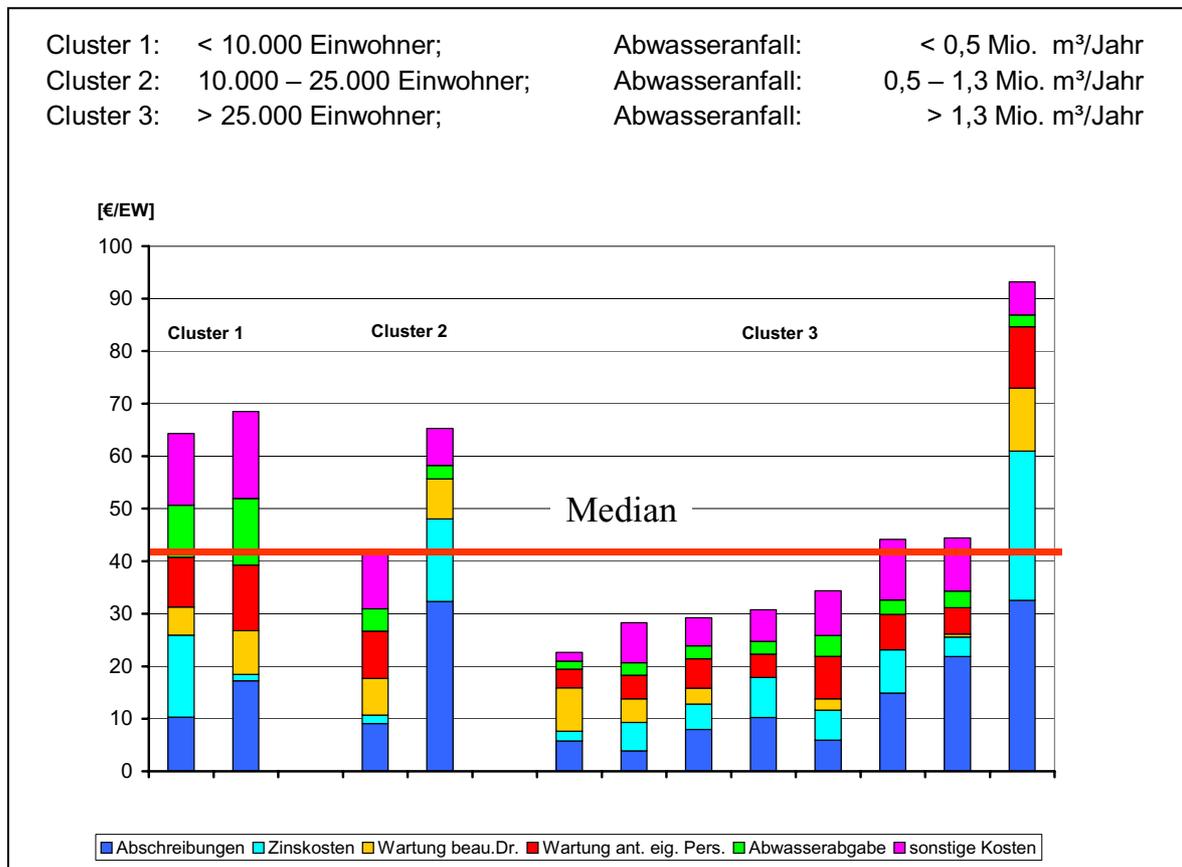
Abbildung 4: Kostenverteilung der Abwasserentsorgung (gesamt)



In den Kosten sind alle Kapital- und Betriebskosten, einschließlich der anteiligen Gemeinkosten (z.B. Verwaltung; Technischer Bereich) enthalten.

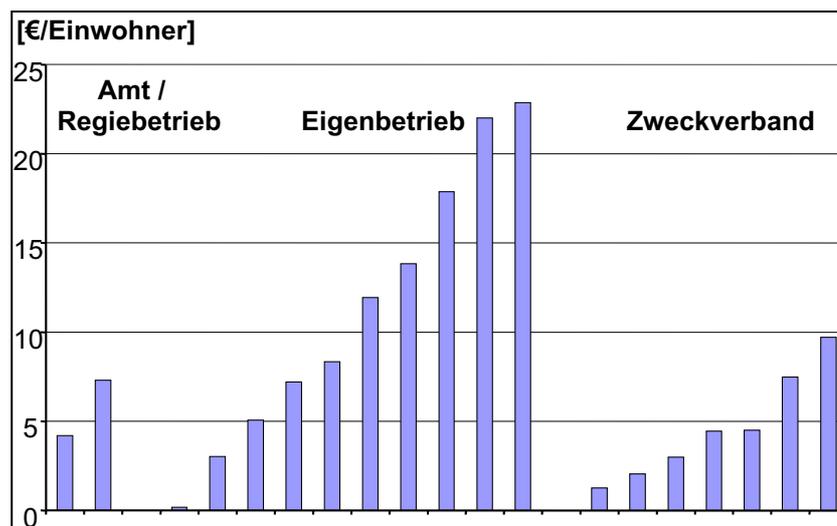
Die mittleren spezifischen Kosten (Median) der Abwasserbehandlung liegen bei etwa 42 €/Einwohner. In Abbildung 5 sind die spezifischen Kosten nach Größengruppen der teilnehmenden Entsorgungsbetriebe (Clustern) getrennt dargestellt:

Abbildung 5: Spezifische Kosten der Abwasserbehandlung



Die Abbildung 6 zeigt die spezifischen Verwaltungskosten nach Rechtsform der Unternehmen.

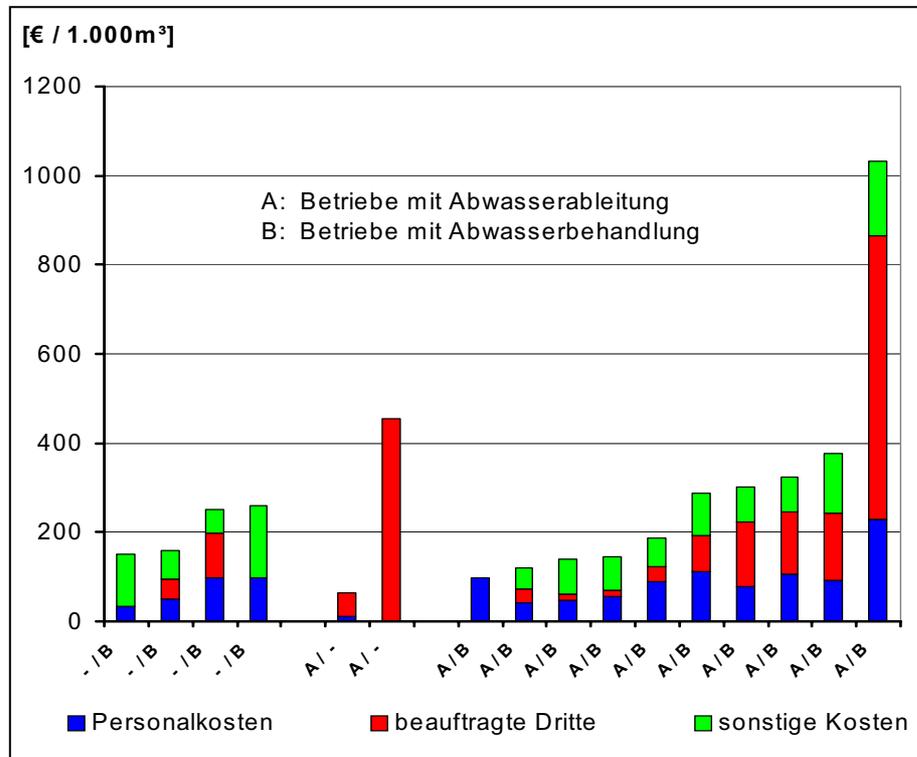
Abbildung 6: Spezifische Verwaltungskosten der kommunalen Entsorgungsunternehmen



In einem nachfolgenden prozessorientierten Benchmarking kann untersucht werden, warum die Verwaltungskosten der Eigenbetriebe im Schnitt höher liegen als der Regiebetriebe oder Zweckverbände. Dies kann an unterschiedlichen Kostenzurechnungen oder unterschiedlichen Leistungen (z.B. nur Abgabe an Weiterverteiler bei Zweckverbänden) liegen.

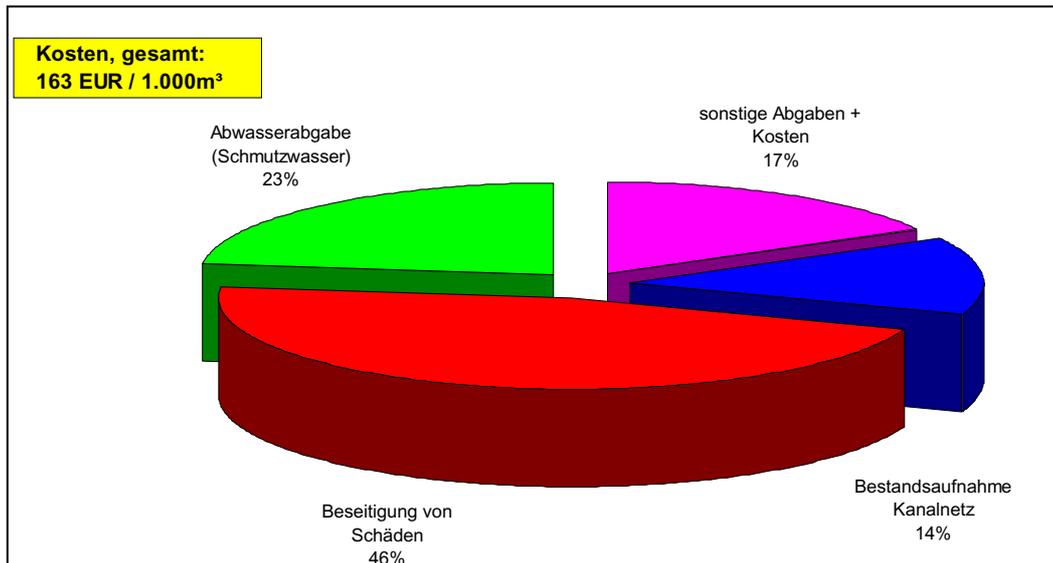
Die spezifischen Kosten des allgemeinen technischen Bereichs liegen größtenteils im Bereich von 100 bis 300 €/1 000 m<sup>3</sup> Abwasseranfall (s. Abb. 7). Auch hier kann für einzelne Unternehmen in einem nachfolgenden prozessorientierten Benchmarking untersucht werden, warum sie bei einem vergleichbaren Leistungsspektrum gegenüber anderen Betrieben deutlich höhere Kosten für den allgemeinen technischen Bereich, der nicht einzelnen Vor- und Endleistungen zugerechnet wurde, haben.

Abbildung 7: Spezifische Kosten des technischen Bereichs nach Kostenarten bezogen auf den Abwasseranfall



Die Kosten für Umweltschutz und Qualitätssicherung umfassen u.a. die Abwasserabgabe auf Schmutzwasser, die systematische Bestandsaufnahme des Zustandes der Kanäle, die Beseitigung von Leckagen. Sie liegen in einer Höhe von insgesamt rund 163 €/1.000 m<sup>3</sup> Abwasseranfall (s. Abb. 8).

Abbildung 8: Kostenverteilung für Umweltschutz und Qualitätssicherung



## 5. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Der betriebliche Kennzahlenvergleich BKWasser ist ein mehrjähriges Pilotprojekt des hessischen Ministeriums für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz (HMULV).

### *Zielsetzungen des Vorhabens*

- Verbesserung der Leistungseffizienz und -transparenz,
- Stärkung der kleineren und mittelgroßen kommunalen Unternehmen,
- Hilfestellung beim Übergang von der kamerale Betriebsführung auf betriebswirtschaftliche Kostenrechnung

### *Ergebnisse aus den Bezugsjahren 2000 und 2001*

- Die Qualität der Daten ist sehr unterschiedlich; es fehlen teilweise substantielle Informationen zur Umsetzung der Anforderungen an Transparenz, Wirtschaftlichkeit und Konkurrenzfähigkeit.
- Es gibt in allen Leistungsbereichen Handlungsspielräume zur Kostenreduzierung (Fixkosten und variable Kosten jeweils ca. 50 % Gesamtkosten).
- Es besteht kein signifikanter, qualitativer Unterschied zwischen den Betrieben mit unterschiedlicher Rechtsform.
- Das Interesse der politischen Entscheidungsträger und der Kommunalverwaltungen an den kommunalen Betrieben ist nicht sehr ausgeprägt.

Die bisherigen Ergebnisse liefern Hinweise für Änderungen des Verfahrens und Ergänzungen der Erhebung im Rahmen des betrieblichen Kennzahlenvergleichs BKWasser für kommunale Wasserversorgungsunternehmen und Abwasserbetrieb:

1. Festlegung von Mindeststandards der Betriebsdatenerfassung und Kostenrechnungen (Erstellung eines Leitfadens);
2. Ergänzung der bisher vorrangig wirtschaftlich orientierten Kennzahlen (Effizienz) durch ressourcenorientierte Kennzahlen (Nachhaltigkeit);
3. Teilung der Erhebung in verschiedene Ebenen (Levels), um die Durchführung zu strafen, den Aufwand der Teilnehmer zu minimieren und die Dokumentation der Ergebnisse zielgerichtet zu differenzieren.

Bei der Entscheidung über die Freiwilligkeit (Verbindlichkeit) der Teilnahme und die Offenheit (Vertraulichkeit) der gewonnenen Ergebnisse sollte die unterschiedlichen Zielsetzungen von Kennzahlenvergleichen öffentlicher Unternehmen beachtet werden:

1. Verbesserung der Leistungseffizienz (Prozessoptimierung; Kostensenkung etc.);
2. Verbesserung der Leistungstransparenz (Ressourcenverfügbarkeit; Ressourcennutzung etc.).

Es erscheint zweckmäßig, ausgewählte Kennzahlen, die für die Bürger und kommunalen Entscheidungsträger von Bedeutung sind, gleichrangig neben den wirtschaftlichen Informationen zu veröffentlichen.

**HESSENWASSER**



**Benchmarking aus Sicht der regionalen Wasserversorgung**  
Dr. Detlef Klein,  
netWORKS-Symposium am 28.04.2004 in Frankfurt

1



**HESSENWASSER**

**Benchmarking - ein Instrument zur Steuerung der Wasserwirtschaft in stürmischer See?**



2



**HESSENWASSER**



### Gliederung

- Ausgangssituation der Regionalversorgung
- Projektgruppen im deutschen IWA-Pilotprojekt
- Aufbau der IWA-Kennzahlensystematik
- Nutzen für die Regionalversorgung
- Entwicklungsbedarf und Ausblick

3



**HESSENWASSER**



### Gliederung

- Ausgangssituation der Regionalversorgung
- Projektgruppen im deutschen IWA-Pilotprojekt
- Aufbau der IWA-Kennzahlensystematik
- Nutzen für die Regionalversorgung
- Entwicklungsbedarf und Ausblick

4



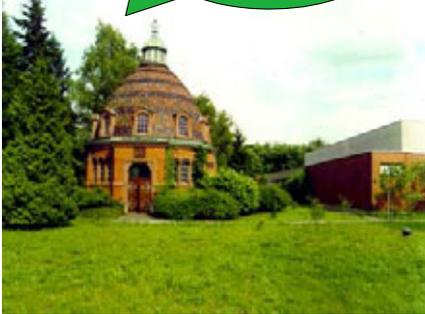
HESSENWASSER

## Leitbild der regionalen Wasserversorgung

### Nachhaltigkeit

- **Ökologische Ressourcenbewirtschaftung**
  - ⊕ Grund- und Oberflächenwasserschutz
  - ⊕ Integrierte Wasserbewirtschaftung
  - ⊕ Umweltverträgliches Fördermanagement
  - ⊕ WRRL / Flussgebietsmanagement
- **Soziale Verantwortung**
  - ⊕ Gesundheitsvorsorge
  - ⊕ Bedarfsorientierte Mengensicherung
  - ⊕ Interessenausgleich
  - ⊕ Regionalität
- **Wirtschaftlichkeit**
  - ⊖ Optimierter Anlagenbetrieb
  - ⊖ Kostendeckung
  - ⊖ Effizienz

**Aufgabe:**  
Entwickeln einer geeigneten  
Kennzahlensystematik  
und ausgewogener  
Benchmarking - Maßstäbe,  
die das gewählte Leitbild  
abbilden





HESSENWASSER

## Beispiel vorbeugender Gewässerschutz im Bereich intensiver Landwirtschaft

- **Überwachung der Einzugsgebiete**
- **Erfassung der Flächennutzung und des PBSM-einsatzes**
  - ⊕ flächenhafte Kartierung, Fragebogenaktion etc.
- **Information und Beratung der Landwirte**
  - ⊕ Gezielte Förderung grundwasserschonender Bewirtschaftung
  - ⊕ Kooperation mit Ausgleichszahlungen
- **Grundstückskäufe**
  - ⊕ Verpachtung mit Nutzungsaufgaben, Aufforstung etc.



HESSENWASSER

## Beispiel Ressourcensicherung

Anlagen Nordbereich / Frankfurt



Stadtwaldweiher



Infiltrationsgraben Stadtwald

- **Infiltrationsgestützter Weiher**



7

HESSENWASSER

## Beispiel Anlagenerneuerung



Neubau Bauabschnitt 2



Neue Filterhalle

- **Wasserwerk Goldstein, Ffm.**

**Kenndaten:**

Erbaut:	1888
Neubau:	Inbetriebnahme Frühjahr 2004
Funktion:	Versorgung Ballungsraum
max. Tagesleistung:	25.000 m <sup>3</sup>
Anlagentechnik:	physikalische Entsäuerung -> Kieselfiltration ->Nachentsäuerung -> geschlossene Aktivkohlefiltration -> Chlorung
Wasserrecht:	7,65 Mio m <sup>3</sup>



8

**HESSENWASSER**

### Gliederung

- Ausgangssituation der Regionalversorgung
- Projektgruppen im deutschen IWA-Pilotprojekt
- Aufbau der IWA-Kennzahlensystematik
- Nutzen für die Regionalversorgung
- Entwicklungsbedarf und Ausblick

9 

**HESSENWASSER**

### IWA-Projektkreis



- Gruppe „Endversorger“/ Vorlieferanten
  - TAV Bourtanger Moor
  - N-Ergie, Nürnberg
  - OOWV, Oldenburg
  - RWW, Mülheim
  - SW Augsburg
  - SW Essen
  - WV Zürich
  - ZV Grevesmühlen
  - ZV Gruppenwasserwerk Dieburg
  - FV Franken
  - Hessenwasser
- Gruppe „Fern- und Regionalwasserversorger“
  - Bodenseewasserversorgung
  - Harzwasserwerke
  - Landeswasserversorgung BW
  - ZV Fernwasser Südsachsen
  - FV Franken
  - Hessenwasser

10 

HESSENWASSER

## Ballungsräume in Deutschland



© BBR Bonn 2008  
100 km

**Verdichtungsraum**

Anmerkung: Verdichtungsfläche in gemeinschaftlicher Abgrenzung gemäß Beschluss des Hauptausschusses der Ministerkonferenz für Raumordnung vom 7.9.1993, angelehnt an den Stand der Verwaltungsgrößen von 31.12.1998.

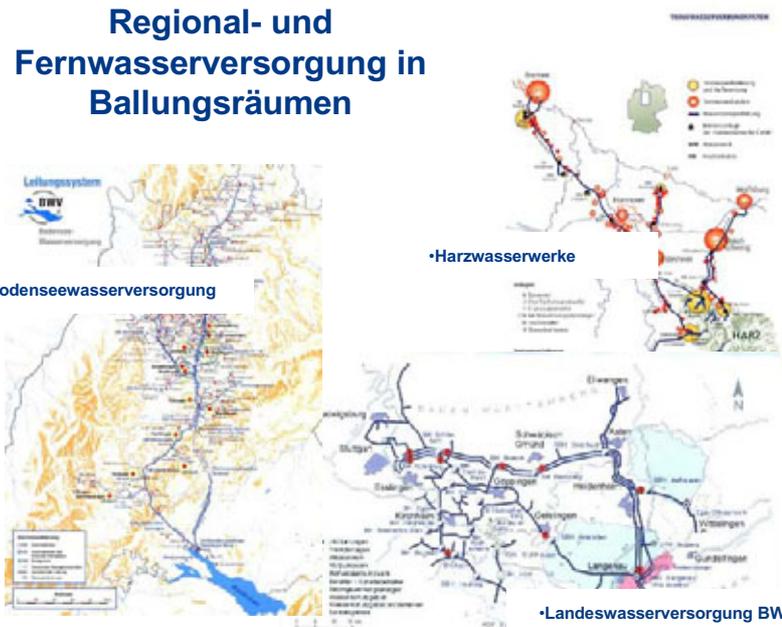
Datenbasis: Laufende Raumbearbeitung des BBR, Angaben der Länder  
Gemeinden Stand 31.12.1998

11



HESSENWASSER

## Regional- und Fernwasserversorgung in Ballungsräumen



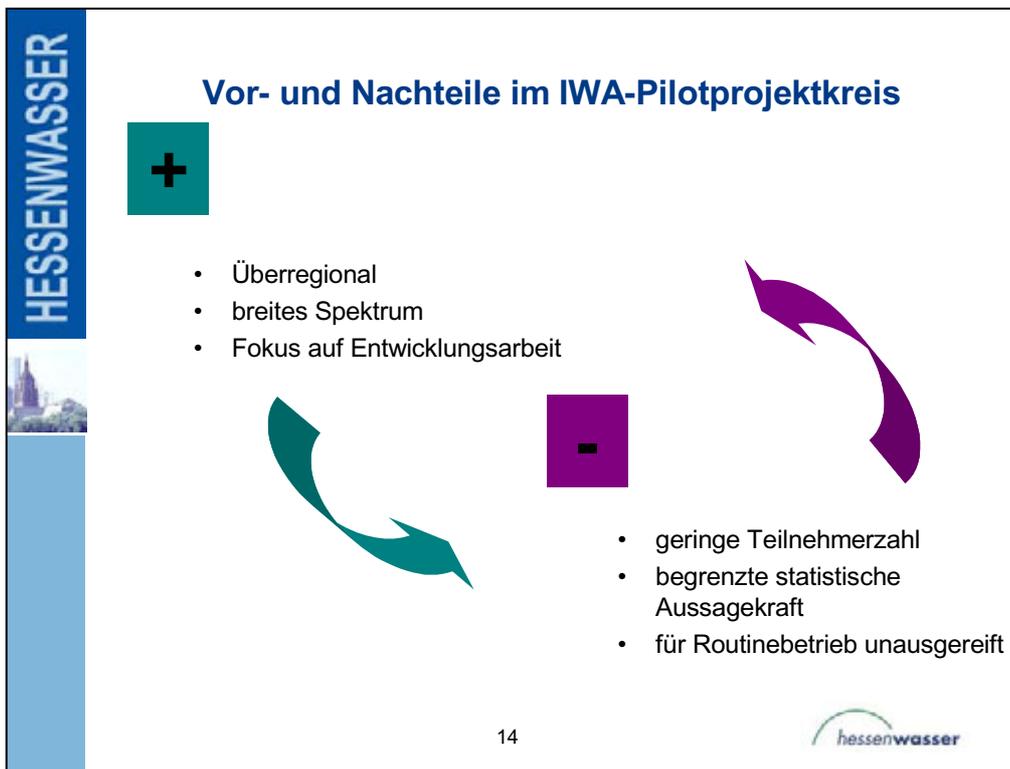
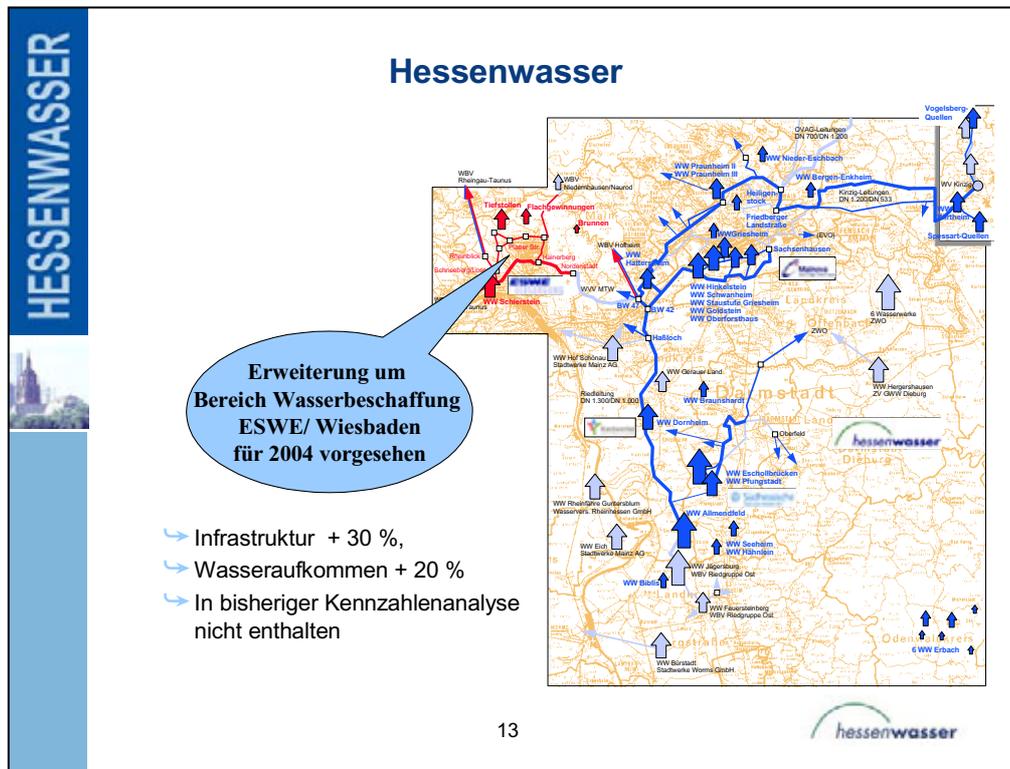
•Bodenseewasserversorgung

•Harzwasserwerke

•Landeswasserversorgung BW

12





**HESSENWASSER**

## Gliederung

- Ausgangssituation der Regionalversorgung
- Projektgruppen im deutschen IWA-Pilotprojekt
- Aufbau der IWA-Kennzahlensystematik
- Nutzen für die Regionalversorgung
- Entwicklungsbedarf und Ausblick

15



**HESSENWASSER**

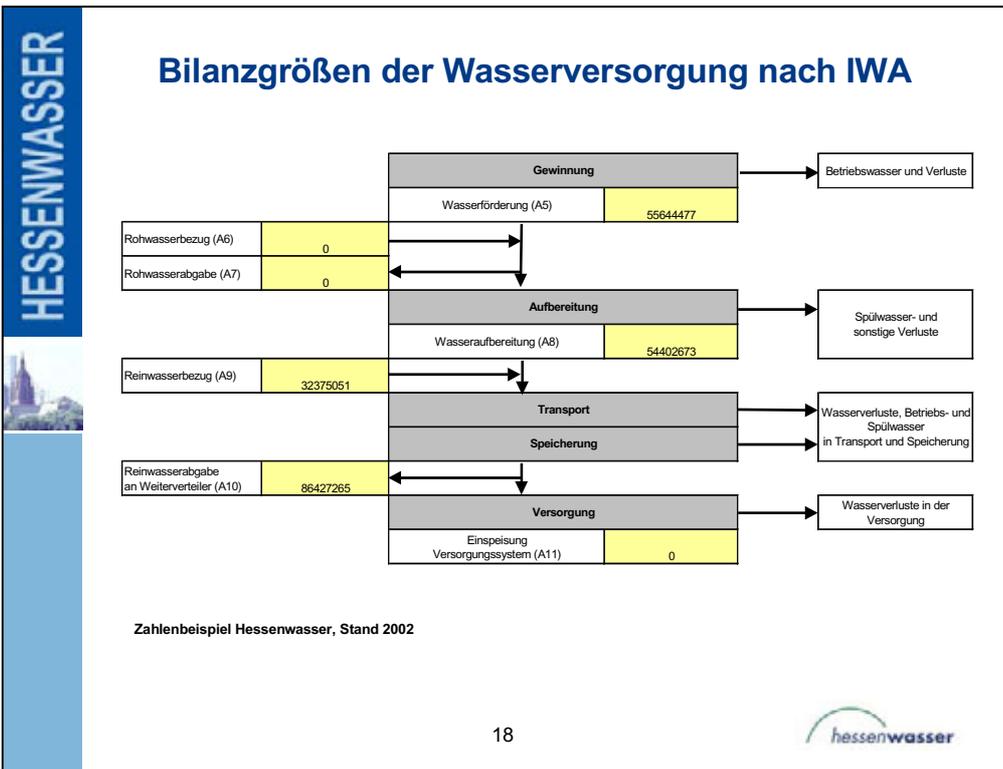
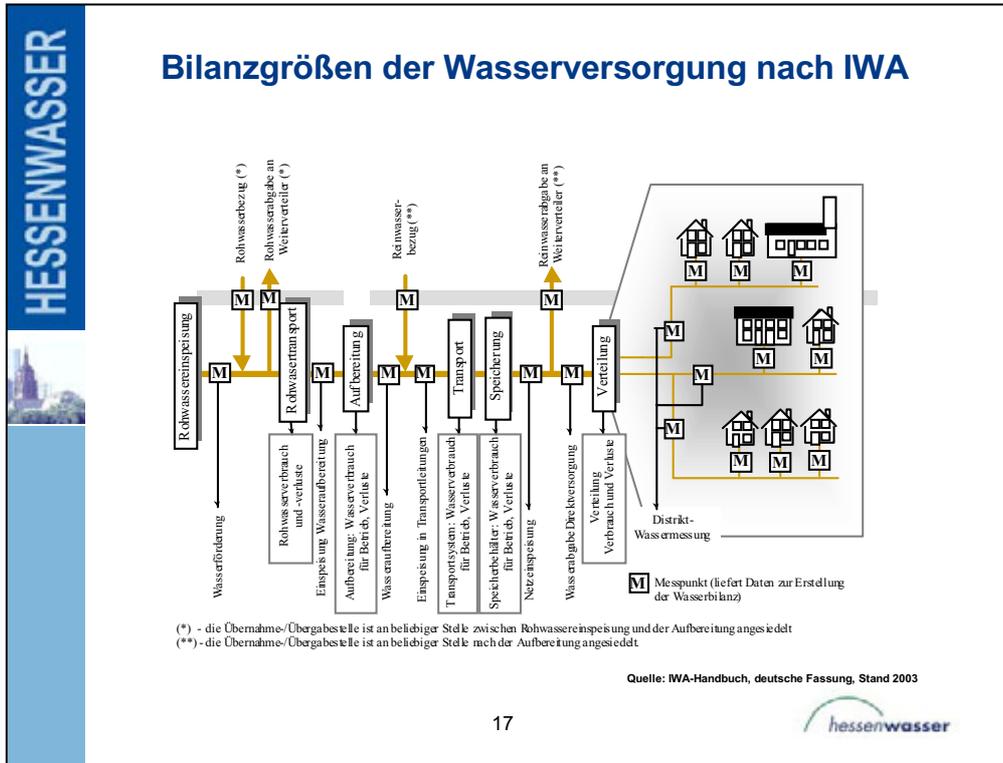
## Datengruppen nach IWA

- Wasserbilanz
- Personal
- Anlagen
- Kunden und Service
- Qualität und Service
- Finanzen

- ➡ Dienstleistungen gegenüber Dritten werden leistungs- und kostenseitig nicht erfasst
- ➡ Anpassungsbedarf bei wachsendem Dienstleistungsanteil

16





## Standardisierter Aufgabenkatalog nach IWA

HESSENWASSER

Aufgaben in Wasserversorgungsunternehmen							
Geschäftsführung und zentrale Aufgaben					Technik		
Geschäftsführung	Verwaltung	Personalwesen	Kaufmännische Aufgaben	Kundenbetreuung	Planung & Bauwesen	Betrieb & Instandhaltung	
Zentrale Führungsaufgaben	Allgemeine Verwaltungsaufgaben	Personalverwaltung	Wirtschafts- und Finanzplanung	Zählerwesen	Planung & Entwurf	Betrieb	
Strategische Planung	Archivierung	Ausbildungs- und Weiterbildungswesen	Rechnungswesen	Kundenmanagement	Bau	Instandhaltung & Reparaturen	
Öffentlichkeitsarbeit		Arbeitsschutz und Betriebsmedizinischer Dienst	Betriebswirtschaft, Controlling				
Rechtswesen		Sozialwesen	Einkauf- und Materialwirtschaft				
Innenrevision							
Beauftragtenwesen							

Technikaufgaben				
Teilaufgaben				
Aufgabengebiete	Planung	Bau	Betrieb	Instandhaltung
Wasserwirtschaft	x			
Gewinnung und Aufbereitung	x	x	x	x
Gewinnung	x	x	x	x
Aufbereitung	x	x	x	x
Transport, Speicherung, Versorgung	x	x	x	x
Wasserqualitätsüberwachung und Labor	x		x	x
Zählerwesen			x	
Hilfsbetriebe			x	

## Aufgabenzuordnung am Beispiel

HESSENWASSER

HESSENWASSER

Wasser-ressourcen management

Wasser-gewinnung

Wasser-transport, Speicherung

Wasserlieferung an Ortsnetz-betreiber

→ Erbringung wasserfachlicher Dienstleistungen für die städtischen Versorgungsunternehmen, z. B.

- Betriebsführungen
- Brauchwasserbereitstellung
- Qualitätsüberwachung
- Hygieneberatung
- Öffentlichkeitsarbeit

Frankfurt (MAINOVA), Darmstadt (HSE), Wiesbaden (ESWE), Sonstige

Verteilung im Ortsnetz

Abrechnung der Endkunden

**HESSENWASSER**



### Gliederung

- Ausgangssituation der Regionalversorgung
- Projektgruppen im deutschen IWA-Pilotprojekt
- Aufbau der IWA-Kennzahlensystematik
- Nutzen für die Regionalversorgung
- Entwicklungsbedarf und Ausblick

21



**HESSENWASSER**



### Strukturinformationen - Gliederung nach IWA

- Unternehmen
- Versorgungsgebiet
- Versorgungssystem
- Aufgabenwahrnehmung / Outsourcing
- Organisationsqualität

22



HESSENWASSER

## Unternehmen

- **Versorgungsumfang**
  - National
  - Bundesland
  - Regional
  - Lokal
- **Versorgungsaufgabe Wasserversorgung und**
  - keine andere Versorgung
  - Abwasserentsorgung
  - Stromversorgung
  - Gasversorgung
  - Fernwärmeversorgung
  - Andere \_\_\_\_\_
- **Eigentumsverhältnisse**
  - Öffentlich
  - Privat
  - Gemischt
- **Betreiber**
  - Öffentlich
  - Privat
  - gemischt
- **Anzahl Versorgungssysteme**

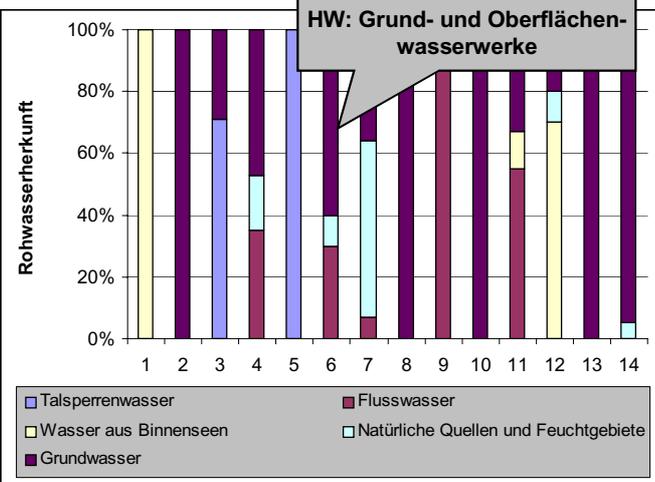
23



HESSENWASSER

## Versorgungsgebiet - Wassergewinnung

- **Beispiel Rohwasserherkunft**



Area	Talsperrenwasser	Wasser aus Binnenseen	Grundwasser	Flusswasser	Natürliche Quellen und Feuchtgebiete
1	100	0	0	0	0
2	0	0	100	0	0
3	70	0	30	0	0
4	0	0	35	0	65
5	100	0	0	0	0
6	0	0	30	10	60
7	0	0	10	10	80
8	0	0	100	0	0
9	0	0	100	0	0
10	0	0	100	0	0
11	0	15	40	45	0
12	0	70	30	0	0
13	0	0	100	0	0
14	0	0	90	10	0

24



**HESSENWASSER**

### Kennzahlen - Gliederung nach IWA

- Versorgungssicherheit
- Qualität
- Nachhaltigkeit
- Kunden und Service
- Wirtschaftlichkeit

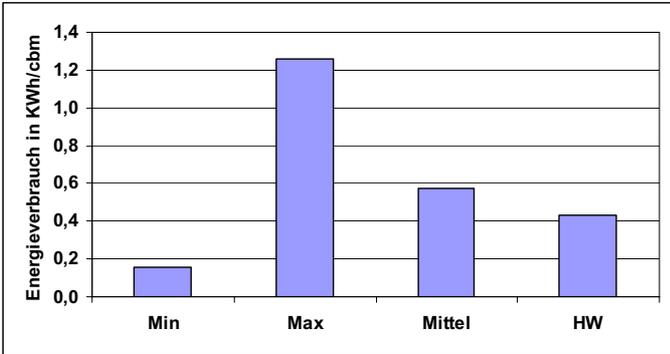
26



**HESSENWASSER**

### Ressourcenverbrauch und -effizienz

- **Beispiel**
  - Energieverbrauch gesamt



Kategorie	Energieverbrauch in kWh/cbm
Min	0,15
Max	1,25
Mittel	0,55
HW	0,45

- ➡ Nahezu 100 % Pumpenenergie
- ➡ Analyse im Kontext Gewinnungsgebiet - Versorgungsgebiet

28

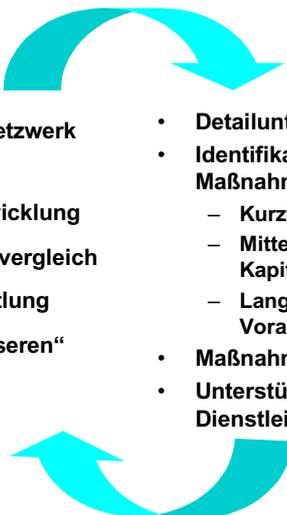


HESSENWASSER

## Kennzahlenvergleich - Nutzen für ein Regionalunternehmen

Extern

- Überregionales Netzwerk
- System- und Instrumentenentwicklung
- Aggregierter Wertvergleich
- Benchmark-Ermittlung
- Lernen vom „Besseren“



Intern / bilateral

- Detailuntersuchung nach Bereichen
- Identifikation der Einflussphären für Maßnahmen
  - Kurzfristig - Betriebsführung
  - Mittelfristig - Personal- und Kapitaleinsatz
  - Langfristig - strukturelle Voraussetzungen
- Maßnahmenrealisierung
- Unterstützung bei Dienstleistungsangeboten

31



HESSENWASSER

## Gliederung

- Ausgangssituation der Regionalversorgung
- Projektgruppen im deutschen IWA-Pilotprojekt
- Aufbau der IWA-Kennzahlensystematik
- Nutzen für die Regionalversorgung
- Entwicklungsbedarf und Ausblick

32



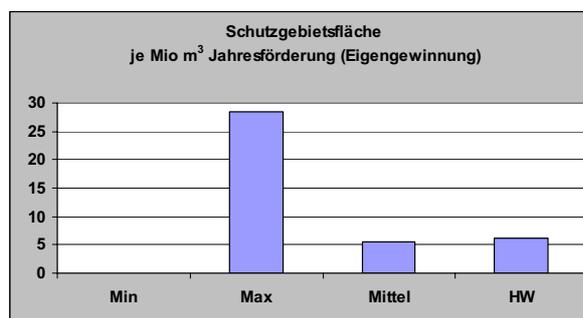


## Entwicklungsbedarf der Systematik

- Verstärkte Verwendung der Strukturinformationen in den Kennzahlen

- ➔ auch Strukturbedingungen langfristig veränderbar

- ↳ Beispiel Ressourcen



33



## Entwicklungsbedarf der Systematik

- Detaillierung Hauptprozesse des Regionalversorgers

- ➔ Ressourcenbewirtschaftung

- ➔ Wasserförderung

- ↳ Zentralisierungsgrad

- ➔ Wasseraufbereitung

- ↳ Differenzierung nach technischen Aufbereitungsfunktionen

- ➔ Transportleitungen

- ↳ Untersuchung von Einzelprozessen

- Harmonisierung mit anderen Kennzahlensystemen

34

HESSENWASSER



## Ausblick

- ➔ **Prioritäre Ziele der Regionalversorgung im Zusammenhang mit der Entwicklung und Anwendung der Kennzahlensysteme**
  - **Ausbau einer wettbewerbsorientierten Dienstleistungsstruktur**
  - **Nachweis der Vorteilhaftigkeit der integrierten Ressourcenbewirtschaftung**
  - **Grundlage für die Beseitigung von wirtschaftlichen und ökologischen Externalitäten durch organisatorische Harmonisierung und Transparenz**
  - **Unterstützung der Zusammenarbeit von Wasserwirtschaft und Aufsichtsbehörden in Strukturfragen**

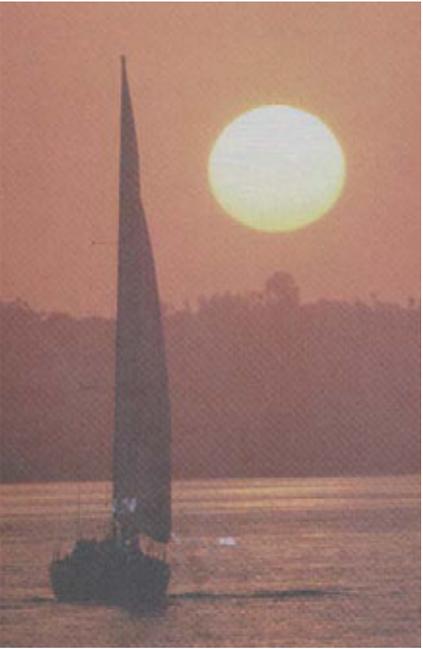
35


HESSENWASSER



## Ausblick

- Ein Pisa-Debakel für die Wasserwirtschaft vermeiden...
- ... mit einem geeignetem Kennzahlensystem frühzeitig in sicheres Fahrwasser steuern



36


## **Adaption der Wasserwirtschaft durch sozial-ökologische Erweiterungen des Benchmarkings<sup>1</sup>**

*Alexandra Lux und Dr. Engelbert Schramm, Institut für sozial-ökologische Forschung GmbH (ISOE)*

Sowohl das Umfeld der Siedlungswasserwirtschaft als auch die Branche selbst unterliegen derzeit dynamischen Veränderungen. Als Triebkräfte lassen sich vor allem die finanzielle Defizite der kommunalen Haushalte bzw. der öffentlichen Unternehmen, das Auftreten potenzieller Wettbewerber sowie die Veränderung von Nachfragestrukturen identifizieren; sie führen insgesamt zu Veränderungen in den Organisationsstrukturen, aber auch im Ordnungsrahmen (vgl. Scheele in diesem Band sowie Kluge/Scheele 2003). Es ergibt sich mithin für alle Akteure der Wasserwirtschaft – Versorgungsunternehmen, Kommunen, staatliche Administrationen etc. – die Notwendigkeit, sich an diese Veränderungen anzupassen (Adaption). Politisch findet diese Notwendigkeit Ausdruck in der vom Bundestag beschlossenen Modernisierungsstrategie für eine nachhaltige Wasserwirtschaft (Deutscher Bundestag 2001, 2004).

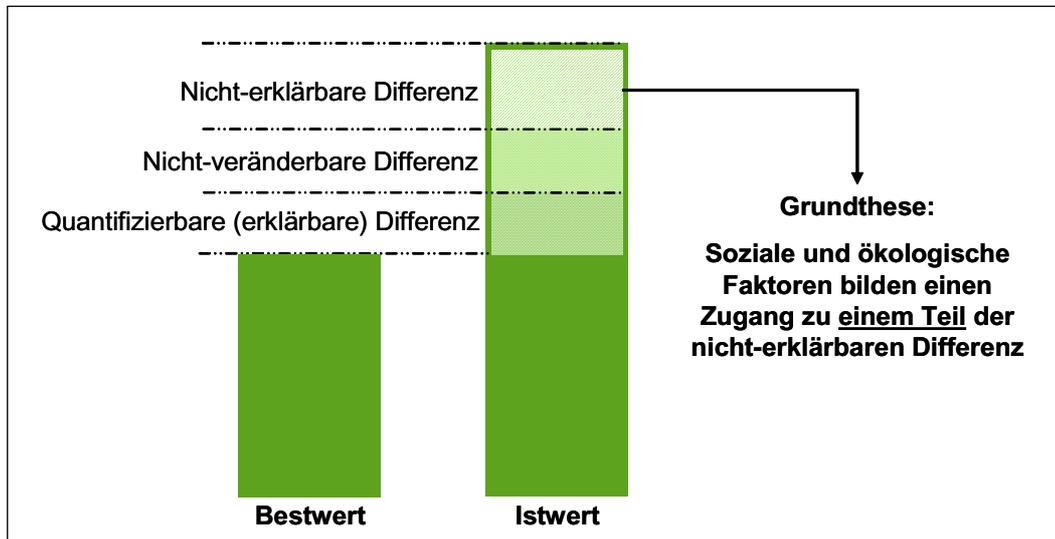
Das Benchmarking wird bisher vor allem als zentrales Instrument der Modernisierung und Weiterentwicklung der Siedlungswasserwirtschaft gesehen. Entsprechend wurden Pilotprojekte zur Entwicklung geeigneter Kennzahlensysteme in Deutschland, wie auch international initiiert (zum Überblick vgl. Umweltbundesamt 2001; Knaus 2004). Bei der Auswertung dieser Kennzahlensysteme zeigt sich, dass dort ein Schwerpunkt auf betriebswirtschaftlichen und technischen Aspekten liegt; Ziel ist die betriebsinterne Optimierung. Durch den Vergleich von Kennzahlen (unter Berücksichtigung von Kontextinformationen) können Unterschiede zwischen Best- und Ist-Werten analysiert werden. Die bisherigen Kennzahlenvergleiche können aufgrund ihres Fokus aber nur einen Teil der tatsächlich auftretenden Differenz erklären, die zu unterschiedlichen Kennzahlenwerten führen. Zum Beispiel können Unterschiede in der Organisation einzelner Prozessschritte analysiert werden oder auch eine nicht-veränderbare Differenz aufgrund unterschiedlicher, nicht beeinflussbarer Ausgangsvoraussetzungen festgestellt werden. Dennoch ist ein Teil der Differenz mit dem bestehenden Instrumentarium nicht analysierbar.

Ausgangspunkt für eine sozial-ökologische Erweiterung von Kennzahlenvergleichen ist, dass in dem Bereich der nicht-erklärbaren Differenz zwischen Best- und Ist-Wert auch soziale und ökologische Faktoren wirksam sein können, deren Einfluss bislang nicht ausreichend betrachtet wurde. Insofern wird also die These vertreten, dass die bislang nicht ausreichend analysierbare Differenz zum Teil durch die Berücksichtigung sozialer und ökologischer Aspekte zugänglich und bearbeitbar gemacht werden kann.

---

<sup>1</sup> In diesem Beitrag werden Teilergebnisse des Verbundprojektes „netWORKS – Sozial-ökologische Regulation netzgebundener Infrastruktursysteme am Beispiel Wasser“ vorgestellt, das mit Mitteln des Bundesministeriums für Bildung und Forschung gefördert wird. An der Ergebniserstellung waren neben Autorin und Autor Thomas Kluge und Ulrich Scheele beteiligt. Wir danken besonders Wolf Merkel und Jens Winkler für ihre hilfreichen Kommentierungen und Diskussionen.

Abbildung 1: Erklärungskraft von Kennzahlenvergleichen (in Anlehnung an Hirner/Merkel 2003)



Wenn Teilbereiche des unternehmerischen Geschehens ausgeblendet werden, hat dies Folgen – nicht nur für die betriebliche Optimierung. Diese „Blindstelle“ ist ebenso folgenreich für Anpassungsprozesse hinsichtlich sich verändernder Umwelten. Werden bei der Entwicklung von Adaptionstrategien soziale und ökologische Aspekte ausgeblendet, verfehlt man entscheidende Elemente der komplexen Veränderungsanforderungen. Die Gestaltung von Veränderungen muss sich nämlich auf sich verändernde Umwelten einstellen, die in ihrer Gesamtheit wahr- und aufgenommen werden müssen. Nur durch Berücksichtigung dieses erweiterten Blicks kann die Nachhaltigkeit und auch die langfristige wirtschaftliche Ertragsfähigkeit der Wasserwirtschaft weiter gestärkt werden.

In den bestehenden Benchmarking-Systemen sind zwar einige nachhaltigkeitsrelevante Aspekte enthalten (vgl. Hirner/Merkel 2003, Emmert 2004); diese reichen aber für die erforderliche Adaption nicht aus. Beispielsweise ergeben sich bezüglich der ökologischen Dimension im engeren Sinne, die über eine Betrachtung der effizienten Nutzung von Wasserressourcen hinausgeht, und hinsichtlich der sozialen Bezugspunkte der Wasserwirtschaft bisher Probleme im Zugang und bei der Operationalisierung von Nachhaltigkeit (vgl. Lux et al. 2004). Werden die Kennzahlensysteme in diesen beiden Perspektiven erweitert, bestünde zudem die Möglichkeit, die Einhaltung der für die Wasserwirtschaft entwickelten Nachhaltigkeitsprinzipien<sup>2</sup> zu überprüfen.

<sup>2</sup> Prinzipien einer nachhaltigen Wasserwirtschaft sind: Vorsorgeprinzip, Verursacherprinzip, Kooperations- und Partizipationsprinzip, Prinzip der Quellenreduktion, Integrationsprinzip, Prinzip der Ressourcenminimierung, Regionalitätsprinzip, Integrationsprinzip und Reversibilitätsprinzip. Aus diesen Prinzipien leitet das Umweltbundesamt – unter Berücksichtigung der EU-Wasserrahmenrichtlinie, der Dublin-Principles und der Agenda 21 – Zielsetzungen für die Wasserversorgung ab (Umweltbundesamt 2001: 105ff.).

### **Corporate Social Responsibility als Ansatzpunkt für sozial-ökologische Erweiterungen des Benchmarkings in der Wasserwirtschaft**

Als Basis für eine Erweiterung von Benchmarking-Systemen in der Wasserwirtschaft als Instrument des Change-Managements kann das Konzept „Corporate Social Responsibility“ dienen, das die besondere Bedeutung von sozialen, ökologischen und kommunikativen Faktoren für die Optimierung des Betriebsgeschehens umfasst. Dieses Konzept hat noch keinen umfassenden Eingang in die Wasserwirtschaft gefunden, kann aber wertvolle Anknüpfungspunkte bieten – insbesondere, da hier im Mittelpunkt steht, wie sich veränderte Umwelten bei der Entwicklung (erfolgreicher) Unternehmensstrategien einbeziehen lassen bzw. wie sich die Umfeldveränderungen durch eine Unternehmung (positiv für Wirtschaft *und* Gesellschaft) mitgestalten lassen.

Dem Konzept der „Corporate Social Responsibility“ liegt die Erkenntnis zugrunde, dass durch die Einbeziehung sozialer und ökologischer Kriterien in die Unternehmenspolitik einerseits die wirtschaftliche Basis von Unternehmen langfristig gesichert werden kann, andererseits ein vorsorgendes Risikomanagement zu etablieren ist. Dabei wird davon ausgegangen, dass die Bedeutung weicher Faktoren, wie zum Beispiel die Bedeutung von Kommunikationsstrategien, für die Erreichung dieser beiden Ziele immer mehr zunimmt (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2002, Holliday et al. 2002; Kuhndt et al. 2004).

Auch die Akteure der Wasserwirtschaft müssen sich unter den aktuellen Transformationsprozessen damit auseinandersetzen, wie sie langfristig ihre wirtschaftliche Basis sichern können und wie Risiken zu minimieren sind: Die gesamte Branche, also auch die Versorgungsunternehmen und die Kommunen, müssen eine Antwort darauf finden, wie eine zukunftsfähige Wasserwirtschaft aussehen *soll* und wie dieses Ziel erreicht werden kann. Dass ein „weiter so wie bisher“ nicht funktioniert, zeigt sich an vielen Stellen: Der Wasserverbrauch sinkt seit Jahren stetig, die bestehenden Netz-Infrastrukturen sind zum Teil (insbesondere in den östlichen Bundesländern) überdimensioniert, Umwelt- und Versorgungsstandards steigen (z.B. durch die EU-Wasserrahmenrichtlinie oder das DVGW-Arbeitsblatt W 1000), investive Maßnahmen zur Instandhaltung und Erneuerung sind notwendig, die Kosten der Versorgung steigen, was sich auch an den steigenden Preisen für die EndverbraucherInnen zeigt.

Als zentrale Fragen für die Zukunft stellen sich somit: Wie sieht eine zukunftsfähige Wasserwirtschaft aus, die den Ansprüchen an Effizienz und Wirtschaftlichkeit gerecht wird, langfristig die Versorgungssicherheit gewährleisten kann, die Interessen und Forderungen verschiedener Stakeholder-Gruppen<sup>3</sup> berücksichtigt und die Ressourcen der Versorgung nachhaltig sicherstellt? Und wie wird darin die Rolle der Kommunen ausformuliert, die im Rahmen ihrer Selbstverwaltung für die Sicherstellung der Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung verantwortlich sind?

Aus der Vielzahl an Leitlinien und Standards zur Umsetzung von Corporate Social Responsibility sollen hier drei herausgegriffen werden, die wichtige Ansatzpunkte für die Wasserwirtschaft bieten können:

---

3 Stakeholder-Gruppen sind zum Beispiel KundInnen, BürgerInnen, AnwohnerInnen, Gewerbe/Industrie, Landwirtschaft, Umwelt- und Verbraucherschutzverbände etc.

- Die generellen Leitlinien für Unternehmenspolitik und alltägliches Handeln des „*Global Compact*“ wurden von den Vereinten Nationen initiiert. Diese Prinzipien beziehen sich vorrangig auf die Anerkennung von Menschenrechten, die Einhaltung von Arbeitsstandards sowie den Schutz der Umwelt.<sup>4</sup> Sie verdeutlichen den generellen Kerngedanken der Corporate Social Responsibility und sind international anwendbar.
- Als Managementstandards, die sehr systematisch Umwelt- und soziale Aspekte in das Unternehmen eintragen, sind zum Beispiel *Qualitäts- oder Umweltmanagementsysteme* nach ISO- oder EU-Normen zu nennen (ISO 9000/14000, EU-EMAS). Diese gehen zum Teil bereits in die wasserwirtschaftliche Praxis ein, z.B. in das Arbeitsblatt W 1000 und das TSM-Zertifikat des DVGW.
- Die Bedeutung von Kommunikationsstrategien bei der Umsetzung von Corporate Social Responsibility nehmen verschiedene Standards zur Nachhaltigkeitsberichterstattung auf. International bedeutend sind hier die sog. „*Sustainability Reporting Guidelines*“ der *Global Reporting Initiative* (2002).<sup>5</sup> Ziel dieses Leitfadens ist es, aufzuzeigen wie die ökonomischen, ökologischen und gesellschaftlichen Leistungen eines Unternehmens in Kommunikationsprozesse integriert werden können und wie Dialoge anzustoßen sind. Insbesondere relevant für die Wasserwirtschaft dürfte hier das Anfang 2004 in einem ersten Entwurf vorgestellte Supplement für den öffentlichen Sektor sein (Global Reporting Initiative 2004). Ziel ist es hier, die Spezifika in der Nachhaltigkeitsberichterstattung von öffentlichen Stellen und Unternehmen zu explizieren.

Diese „Hilfsmittel“ zur Umsetzung von Corporate Social Responsibility beziehen sich in unterschiedlicher Weise auf die Veränderung von Unternehmens*leitbildern* und Unternehmenskultur, aber auch auf die Veränderung des *alltäglichen* unternehmerischen Handelns. Im Mittelpunkt steht dabei die Schaffung von Transparenz, die über die Initiierung von internen wie externen Dialogplattformen gesichert werden soll. Über den Austausch wird das Ziel verfolgt, Akzeptanz und Glaubwürdigkeit zu gewinnen. Damit verbunden ist auch, Ansprüche und Interessen von Stakeholdern aufzunehmen und so im Prozess neue Themen, Inhalte und Ideen in das Unternehmen hinein zu transportieren und nutzbar zu machen. Die Relevanz von Informationsaustausch wird deutlich, denn darin liegt auch die Möglichkeit zur aktiven Gestaltung von gesellschaftlichen Rahmenbedingungen. Somit ergeben sich durch das proaktive unternehmerische Verhalten verschiedene positive Wirkungen: die Steigerung des Unternehmenswertes und der Reputation, die verbesserte Erreichung von Unternehmenszielen, wie z.B. die Steigerung der Innovationsfähigkeit, Sicherung des Gemeinwohls etc., der Ausbau des Humankapitals, z.B. Stärkung der Teamfähigkeit, gezielte Aus- und Weiterbildung, Gender Mainstreaming in der Personalpolitik und auch die Möglichkeit zur Generierung von Einkommen bzw. die langfristige Sicherung des Fortbestandes eines Unternehmens durch die integrative Sicht auf die Organisation (vgl. Holliday et al. 2002, Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2002, PriceWaterhouseCoopers 2003, World Economic Forum 2003).

4 Vgl. [www.unglobalcompact.org](http://www.unglobalcompact.org)

5 Ähnliche Vorhaben ohne branchenspezifische Bezüge aus dem deutschsprachigen Raum finden sich in future e. V. (2000), Clausen et al. (2001) und Ministerium für Umwelt und Verkehr Baden-Württemberg (2002).

Die positive Bewertung der Effekte von Corporate Social Responsibility ist in der Regel auf eine veränderte Werthaltung im Unternehmen zurückzuführen und kann nicht immer monetär erfolgen. Die Grundidee ist, dass durch die Orientierung am Leitbild der Nachhaltigkeit Unternehmensziele und -zwecke verändert werden, um sowohl wirtschaftliche als auch nicht-monetäre Gewinne für das Unternehmen zu realisieren. Diese Gewinne liegen vor allem in Sicherungsstrategien, die die Entwicklungsfähigkeit offen halten.

Die Strategien der Corporate Social Responsibility betonen die Anpassungsfähigkeit von Unternehmen, in dem sie insbesondere auf die Beziehungen zur wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Umwelt konzentriert sind, sowie darauf, Prozesse der Reorganisation und neue Steuerungsformen möglichst nahe an Ziele von Benchmarking-Prozessen heranzuführen – insbesondere wenn es über die reine Effizienzsteigerung hinaus um die langfristige wirtschaftliche Absicherung eines Unternehmens gehen soll: Die Kennzahlen und Benchmarking-Ergebnisse wären unter dieser Perspektive ein Element der Kommunikation im Unternehmen, aber auch nach außen. Ziel ist es dann, auf Informationen basierende Rückkopplungseffekte anzustoßen, um in strategischen wie operativen Entscheidungen wandelnde Einflüsse zu identifizieren und dadurch auch das Fundament für Anpassungsstrategien mitzugestalten. Der Dialog hat also handlungsrelevante Konsequenzen für das Unternehmen. Damit wird Benchmarking dann (auch) zum Instrument der Unternehmensveränderung und Reorganisation und dessen Controlling.

Mit Blick auf die geforderten Erweiterungen von Benchmarking wird also deutlich, dass über eine betriebswirtschaftlich-technische Bewertung im Benchmarking einiges an Optimierungen erreicht werden kann, aber dass diese Optimierung auch wesentlich von ökologischen und sozialen Faktoren abhängt. Eine sozial-ökologische Weiterung von Benchmarking-Konzepten kann somit die informationelle Basis für die Entwicklungsfähigkeit von Unternehmen verbessern. Aus unserer Sicht sind das Humankapital und die Ressourcensicherung entscheidend für den Erfolg der Veränderung; diese Dimension ist aber bislang nicht ausreichend in den Konzeptvorschlägen eingeholt.

### **Vorschläge zur konkreten sozialen und ökologischen Erweiterung von Kennzahlen-Systemen**

Um die genannten „Blindstellen“ zu präzisieren und mit konkreten Vorschlägen zu füllen, werden im Folgenden zwei exemplarische Handlungsfelder von Versorgungsunternehmen herausgegriffen.

### **Ökologische Kennzahlen am Beispiel der Ressourcensicherung**

Die Auswertung verschiedener bestehender Kennzahlensysteme hat gezeigt, dass die Kennzahlen, die das Ressourcen- und Umweltmanagement sowie die Wasserqualität betreffen vorrangig zum Ziel haben, die betrieblichen Leistungen zu verbessern (vgl. Lux et al. 2004). Die Frage nach einer ökologisch-nachhaltigen Entwicklung durch das Unternehmen und nach einer ökologisch besseren Wirkung im Betriebsumfeld des Wasserversorgers wird bei den bisherigen Ansätzen nicht systematisch aufgeworfen.

Am Beispiel des Minimierungsgebotes soll an dieser Stelle ein Beispiel dafür gegeben werden, was aus der Einführung dieser Aspekte jedoch resultieren könnte: Die Trinkwasserverordnung enthält neben festen Grenzwerten auch die Vorschrift, die Konzentrationen an verunreinigenden oder nachteilig beeinflussenden Stoffen so niedrig wie möglich zu halten, das so genannte Minimierungsgebot. Ein Teil der Fachwelt und der Öffentlichkeit befürchtet, dass stärker privatwirtschaftlich orientierte Wasserversorgungsunternehmen sich nicht mehr an die bisherige Praxis halten werden, sondern aus Rationalisierungsgründen z.B. die gesetzlich nicht vorgeschriebenen Aufwendungen für den Vorfeldschutz verringern könnten, so dass das Rohwasser im Resultat stärker belastet sein könnte als heute (und unter Umständen auch vermehrt technisch aufgereinigt werden müsste, was wiederum Kosten erhöhend wirken kann).

Um hier *Transparenz* zu schaffen, sollte versucht werden, das Minimierungsgebot in einer Kennzahl abzubilden. Prinzipiell kann das nur näherungsweise geschehen. Man könnte sich auf einzelne Stoffgruppen beziehen, die als besonders relevant erachtet werden. So z.B. Nitrate für Grundwasserwerke mit landwirtschaftlich beeinflussten Ressourcen. Für solche Parameter wäre die gemittelte Rohwasserkonzentration des Berichtsjahres ins Verhältnis zu der eines früheren Zeitpunkts zu setzen, z.B. vor 5 Jahren. Auf diese Weise können Veränderungen stärker in den Blick genommen werden. Alternativ könnte ein Index-Wert, der mehrere Parameter summiert, eingesetzt werden; etwa in Anlehnung an den VEWIN-Index für Trinkwasserqualität (vgl. Frenzt in diesem Band und VEWIN 2001). Auch dieser wäre mit früheren Zeitpunkten in Relation zu setzen.

Beide Möglichkeiten einer Kennzahl-Bildung bzw. sich ergebende Kombinationen würden es den Wasserversorgern erlauben, jene Beiträge zur nachhaltigen Ressourcen- und Umweltsicherung transparent zu machen, die weder im Wasserrecht noch im Lebensmittelrecht richtig operationalisiert sind und daher tendenziell aus dem Blick zu geraten drohen (vgl. Lux et al. 2004). Diese Transparenz hat nicht nur für die an der Umweltsicherung in den Einzugsgebieten interessierten Kommunen, sondern auch für die Aufsichtsbehörden und die interessierte Öffentlichkeit eine hohe Funktion. Folge könnte dann auch sein, dass eine Diskussion darüber angestoßen wird, wie mit Stoffen bzw. Stoffgruppen umzugehen ist, die nicht in der Trinkwasserverordnung genannt sind, aber dennoch Wirkungen haben können. Welchen gesellschaftlichen Wert hat die Vermeidung oder Aufbereitung dieser Stoffe?

### **Soziale Erweiterungen am Beispiel der Personalentwicklung**

Unter dem Stichwort „soziale Erweiterungen“ möchten wir an dieser Stelle auf einen spezifischen unternehmensinternen Aspekt eingehen, der uns im Benchmarking unterrepräsentiert erscheint: Es ist auffällig, dass in den bekannten Kennzahlensystemen – insbesondere bei Daten, die sich auf Personen beziehen – nicht nach personenbezogenen Merkmalen unterschieden wird. So z.B. wird nur die absolute Zahl der Mitarbeiter genannt, Weiterbildungstage gezählt oder das Vorhandensein von Auszubildenden festgestellt, ohne nach Geschlecht, Alter, Ausbildungsstand usw. zu differenzieren.

Eine solche Differenzierung – insbesondere nach Geschlecht – hat aber gerade in Zeiten, in denen sich das Unternehmensumfeld und damit auch die Zusammensetzung von Arbeitskräftepotenzialen verändert, entscheidende Bedeutung. Einerseits ist gerade vor dem Hintergrund des demographischen Wandels zu erwarten, dass sich mittel- bis langfristig das Arbeitskräftepotenzial erheblich verändern wird. Somit müssen auch die Versorgungsunternehmen der Wasserwirtschaft die speziellen Reserven von weiblichen Arbeitnehmern und auch von älteren ArbeitnehmerInnen erkennen, fördern und einsetzen, um die Zukunftsfähigkeit der Betriebe zu stärken. So könnte ein Nebeneffekt einer disaggregierten Datenerhebung und -auswertung sein, genau diese Herausforderungen aufzunehmen und strategisch (als Wettbewerbsvorteil) zu nutzen. Darüber hinaus gibt es formale Gründe für eine differenzierte Datenerfassung. Denn es existieren für den öffentlichen Sektor gesetzliche Regelungen, die eine strukturelle Benachteiligung aufgrund des Geschlechtes verhindern sollen. Geschlechtergleichstellung ist somit ein Auftrag auch an Kommunen und öffentliche Unternehmen. Für die Privatwirtschaft existieren solch starke Vorgaben nicht, jedoch haben die großen Unternehmensverbände mit der Bundesregierung diesbezüglich eine Selbstverpflichtungserklärung ausgehandelt (Bundesregierung 2001). Diese Ebene der Organisations- und Personalentwicklung setzt sich aber nicht bis in das Benchmarking fort – weder bei öffentlichen noch bei privaten Unternehmen.

Da die Humanressourcen und damit die Personalentwicklung entscheidend für die Etablierung und erfolgreiche Umsetzung von Veränderungsstrategien sind, sollen an diesem Beispiel die Möglichkeiten der differenzierten Datenauswertung dargestellt werden. Bezüglich der Personalentwicklung lässt sich feststellen, dass mit Hilfe der bisher in der Diskussion befindlichen Kennzahlen kaum Rückschlüsse auf die ergriffenen Maßnahmen zu ziehen sind. Eine ausführliche und differenzierte Datengrundlage sollte Aussagen darüber erlauben, welche Art von Weiterbildungsmaßnahmen welchen Gruppen von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern ermöglicht wurde. Mindestens wäre hier eine Unterscheidung zwischen der Gruppe der Techniker/innen und der Gruppe der Verwaltungsangestellten einerseits sowie zwischen leitenden, qualifizierten und einfachen Angestellten/Arbeitern andererseits zu treffen. Auch die Ziele der Weiterbildung könnten grob unterschieden werden in Maßnahmen zur Aktualisierung von bestehendem Wissen (z.B. sicherheitstechnische Unterweisungen, Seminare zu neuen Regelwerken, Gesetzesgrundlagen etc.) und in Maßnahmen zur Weiterqualifizierung im Sinne einer Personalentwicklung (z.B. Meister oder Fachwirt). Die Datenerfassung könnte durch die Personalabteilung vorgenommen und mindestens nach Geschlecht differenziert werden.

Bei der Ursachenanalyse im Benchmarking liefern diese Daten dann Hinweise darauf, in welchen Gruppen der Belegschaft ggf. nicht in ausreichendem Maße Weiterbildungsmaßnahmen ergriffen bzw. ermöglicht wurden. Aggregiert als Kennzahl wäre dann vorstellbar, dass diejenigen Personalgruppen genannt werden, die einen besonders hohen bzw. niedrigen Anteil an den Qualifizierungsmaßnahmen haben. Ferner kann die Anzahl der internen Neubesetzungen (die ggf. durch Weiterqualifizierungsmaßnahmen möglich wurden) im Verhältnis zu allen Neubesetzungen angegeben werden. Als Prüffrage wäre zu ergänzen, ob ein systematischer Überblick über Schulungsbedarfe angefertigt wird, der die notwendigen Qualifizierungsmaßnahmen für das nächste Kalenderjahr in den verschiedenen Abteilungen abbildet.

Für langfristige strategische Entscheidungen ist relevant, inwiefern diese durch das vorhandene Potenzial bzw. durch Weiterbildungsmaßnahmen umsetzbar sind oder ob externes Know-how eingebracht werden müsste. Letztlich sind Fragen von Outsourcing bzw. Rekrutierung neuer MitarbeiterInnen, aber auch von Mitarbeitermotivation und Arbeitsplatzzufriedenheit unmittelbar mit der Entwicklung und Anpassungsfähigkeit von Unternehmen verbunden.

### Die externe Dimension – der Stakeholder-Dialog

Abschließend soll auf die Möglichkeiten eingegangen werden, wie Benchmarking-Ergebnisse nach außen hin genutzt werden können bzw. durch den externen Dialog potenziell zu stärken sind.

Abbildung 2: Stakeholder-Beziehungen in der Wasserwirtschaft



Aus dem Bündel externer Stakeholder wie sie in diese Abbildung aufgeführt sind, sollen zwei herausgegriffen werden. Zunächst die Kommunen und im Anschluss die – inhomogene – Gruppe der Kundinnen und Kunden.

Kommunen können ganz unterschiedliche Beziehungen zum Versorgungsunternehmen haben. Sie können *Auftraggeber* (bei einer Eigengesellschaft oder einer Aufgabenübertragung) oder *Kunde* (bei Wasserlieferanten) sein. In beiden Fällen sind sie für die ordnungsgemäße Erfüllung der Aufgaben zur Bereitstellung von Trinkwasser verantwortlich und haben somit ein besonderes Interesse und auch die Pflicht, sich über die Tätigkeiten des Versorgungsunternehmens zu informieren und ggf. regulierend tätig zu werden. Es kann für das Versorgungsunternehmen positiv sein, wenn es sein Abschneiden gegenüber vergleichbaren Unternehmen kommuniziert und im Falle eines schlechteren Abschneidens die geplanten Maßnahmen zur Verbesserung der Kommune mitteilt. Für einen regelmäßigen Austausch über die Benchmarking-Ergebnisse kann hier eine Dialog-Plattform für Parlamentarier und die Verwaltung entstehen, deren zentraler Mechanismus die Gestaltung und Steuerung (vgl. Hummel/Kluge 2004) ist. Die hier angesprochene Transparenz hat dann sehr viel mit der Anerkennung der besonderen Bedeutung der Wasserwirtschaft als Teil der öffentlichen Daseinsvorsorge zu tun. Es werden Möglichkei-

ten für den (gesellschaftlichen und politischen) Dialog über erwünschte Gemeinwohlleistungen der Versorgung eröffnet, die eine wichtige Grundlage für das unternehmerische Handeln bilden. Doch durch die Gegenseitigkeit des Austausches werden unmittelbar auch die Konsequenzen von Veränderungen zum Thema. Benchmarking wird so zur transparenten Grundlage für reformerisches Handeln der Kommunen.

Die Gruppe der Kundinnen und Kunden ist mindestens zu differenzieren in Privatkunden und gewerbliche Kunden sowie Großabnehmer bzw. Industriekunden. Es ist selbstverständlich, dass diese Gruppen unterschiedliche Erwartungen an die Wasserversorgung richten. Der Dialog mit den Kunden verfolgt einerseits das Ziel Vertrauen, und damit auch Image und Reputation zu gewinnen und andererseits die Qualität von (Dienst-)Leistungen zu verbessern. Auf diese Weise kann sich ein Versorgungsunternehmen auch neue Märkte erschließen bzw. wirtschaftliche Risiken minimieren. Von daher ist es unerlässlich, in das Benchmarking Kriterien zur Kundenorientierung und Servicequalität aufzunehmen. Derartige Kennzahlen sind in den meisten Benchmarking-Ansätzen aufgenommen, können aber durch die aktivere Einbindung der verschiedenen Kundengruppen – z.B. durch Befragungen oder gemeinsame Workshops – optimiert werden. So kann der Kundenservice verbessert und das Leistungsangebot erweitert werden, und es eröffnen sich neue Möglichkeiten, Relationen im Benchmarking herzustellen: Inwiefern decken sich beispielsweise die Erwartungen mit den tatsächlichen Leistungen?

Mögliche thematische Schwerpunkte für den Dialog mit den KundInnen (aber auch mit anderen Stakeholdergruppen) können somit beispielsweise die langfristigen Planungsdimensionen, wie langfristige strategische Zielsetzungen des Unternehmens und die damit verbundenen Vor- und Nachteile für verschiedene Stakeholder-Gruppen, sein. Insbesondere die Kostenstruktur der Trinkwasserversorgung, wo welche Kosten anfallen und wie sich der Preis für Trinkwasser rechtfertigt, sowie die Investitionsvorhaben oder die (Veränderungen in der) Qualität des Trinkwassers sind für die VerbraucherInnen von Interesse. Hierbei ist nicht nur an die Nutzung von Image-Kampagnen für Trinkwasser zu denken, sondern auch an eine gesellschaftliche Auseinandersetzung darüber, für welche Nutzungszwecke Trinkwasser eine „zu hohe Qualität“ hat, welche Qualitäten – in Relation zu den Preisen – angemessen sind usw. Ferner sind Debatten über die ökologischen Qualitäten der Trinkwasserbereitstellung möglich, man denke hier an Kosten und Nutzen des Vorfeldschutzes. Insgesamt sind unter anderem hier auch Allgemeinwohlinteressen zu lokalisieren, die – gerade bei der wettbewerblichen Ausnahmestellung der Wasserwirtschaft – besondere Bedeutung haben.

Benchmarking kann somit eine neue Bedeutung erhalten, wenn es die Grundlage für die eben genannten Diskussionen bildet. Kernpunkt ist dann nicht mehr lediglich die Steigerung der betrieblichen Effizienz durch operative Veränderungen. Vielmehr bekommt das Prozessdenken vor dem Hintergrund der Minimierung von wirtschaftlichen, sozialen oder ökologischen Risiken für das Unternehmen, aber auch für das Betriebsumfeld durch die langfristige Orientierung eine neue Bedeutung. Die sorgfältige Auswertung von Informationen aus dem Unternehmen und das Zusammenspielen mit Informationen von außen bildet die Basis für die Sicherung der Wandlungsfähigkeit, die wiederum Grundlage ist für den Erhalt des Unternehmens. Benchmarking kann dabei sicherlich keine Antwort darauf

geben, wie eine zukunftsfähige Wasserwirtschaft aussehen soll, kann aber ein Instrument sein, das die Zielerreichung bzw. -verfehlung anzeigen kann. Liegen aber die Ziele jenseits der reinen Effizienzsteigerung, müssen auch jene Dimensionen in den Kennzahlensystemen abgebildet werden, die die Zielerreichung mittel- und unmittelbar betreffen, und auch jene, die das Umfeld, in dem sich ein Unternehmen bewegen muss, abbilden.

Auch wenn dieser Beitrag nur exemplarisch Aspekte eines sozial-ökologisch orientierten Benchmarking konkretisieren konnte, so wurde dennoch deutlich, dass in sozialen und ökologischen Elementen wesentliche Bausteine für eine zukunftsfähige und nachhaltige Wasserwirtschaft liegen. Mit den vorgeschlagenen Erweiterungen und deren Operationalisierung kann das Konzept „Corporate Social Responsibility“ aufgenommen, branchenspezifisch angepasst, und seine Mechanismen positiv genutzt werden.

### **Literatur:**

- Bundesregierung (Hrsg.) (2001): Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Spitzenverbänden der deutschen Wirtschaft zur Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern in der Privatwirtschaft vom 2. Juli 2001. Online verfügbar unter [www.bundesregierung.de](http://www.bundesregierung.de).
- Clausen, Jens, et al. (2001): Der Nachhaltigkeitsbericht. Ein Leitfaden zur Praxis glaubwürdiger Kommunikation für zukunftsfähige Unternehmen. Herausgegeben von Institut für ökologische Wirtschaftsforschung und Institut für Markt – Umwelt – Gesellschaft. Berlin.
- Deutscher Bundestag (Hrsg.) (2001): Antrag der SPD Fraktion (Ursula Burchardt et al.) und der Fraktion BÜNDNIS 90/Die Grünen (Rezzo Schlauch, Kerstin Müller et al.): Nachhaltige Wasserwirtschaft. In: Deutschland. Drucksache Nr. 14/7177. Berlin.
- Deutscher Bundestag (Hrsg.) (2004): Zukunft der Wasserwirtschaft in Deutschland. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Birgit Homburger, Angelika Brunkhorst, Michael Kauch, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP. Drucksache 15/2436. Berlin.
- Emmert, Martin (2004): Charakterisierung von Prozessen und Kennzahlen im Ressourcenmanagement. In: *gwf Wasser/Abwasser*, Jg. 145, H.13, S. 98-104.
- Emschergenossenschaft/Lippeverband (2001): Benchmarking in der Abwasserbeseitigung auf Basis technisch-wirtschaftlicher Kennzahlensysteme. Abschlussbericht Mai 2001. Essen.
- Future e. V. Unternehmensinitiative von Unternehme(r)n (2000): Nachhaltigkeit. Jetzt! Anregungen, Kritik und Projekte für Unternehmen. München.
- Global Reporting Initiative (2002): Sustainability Reporting Guidelines 2002. Deutsche Übersetzung. Boston (USA). Online unter: [www.globalreporting.org](http://www.globalreporting.org) (Mai 2004).
- Global Reporting Initiative (2004): Public Agency Sustainability Reporting. A GRI resource Document. In Support of the Public Agency Sector Supplement Project. Januar 2004. Amsterdam (NL). Online unter: [www.globalreporting.org](http://www.globalreporting.org) (Mai 2004).
- Hirner, Wolfram, Wolf Merkel (2003): Benchmarking als Bestandteil der Modernisierungsstrategie in der Wasserversorgung. In: *gwf Wasser/Abwasser*, Jg. 144, H. 2, S.134-142.

- Holliday, Charles O., Stephan Schmidtheiny, Philip Watts (2002): Walking the Talk. The Business Case for Sustainable Development. Sheffield (UK)/San Francisco (USA).
- Hummel, Diana, Thomas Kluge (2004): Sozial-ökologische Regulationen. ISOE-Diskussionspapier (im Erscheinen).
- Kluge, Thomas, Ulrich Scheele (2003): Transformationsprozesse in netzgebundenen Infrastruktursektoren. Neue Problemlagen und Regulationserfordernisse. netWORKS-Papers, Nr. 1. Berlin.
- Knaus, Werner (2004): Benchmarking im europäischen Vergleich. In: gwf Wasser und Abwasser, 145. Jg., Nr. 13, S. 59-65.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2002): Mitteilung der Europäischen Kommission betreffend die soziale Verantwortung der Unternehmen: Ein Unternehmensbeitrag zur nachhaltigen Entwicklung. KOM(2002)347 vom 2. Juli 2002. Brüssel.
- Kuhndt, Michael et al. (2004): Responsible Corporate Governance. An Overview of Trends, Initiatives and State-of-the-Art-Elements. Wuppertal Paper. Nr. 139. Wuppertal.
- Lux, Alexandra, Ulrich Scheele, Engelbert Schramm (2004): Benchmarking in der Wasserwirtschaft. Möglichkeiten und Grenzen einer Erweiterung des Benchmarking um ökologische und soziale Aspekte, netWORKS-Papers (im Druck).
- Ministerium für Umwelt und Verkehr Baden-Württemberg (Hrsg.) (2002): Zukunftsfähiges Wirtschaften. Ein Leitfaden zur Nachhaltigkeitsberichterstattung von Unternehmen. Stuttgart.
- PriceWaterhouseCoopers (2003): CEO Survey. 6th Annual Global CEO Survey. Leadership, Responsibility, and Growth in Uncertain Times. In conjunction with the World Economic Forum. New York (USA).
- Umweltbundesamt (2001): Nachhaltige Wasserversorgung in Deutschland. Analyse und Vorschläge für eine zukunftsfähige Entwicklung. Berlin.
- VEWIN The Netherlands Waterworks Association / Accenture (2001): Water In Zicht 2000. Bedrijfsvergelijking in de drinkwatersector. Rijswijk, Amsterdam (NL).
- World Economic Forum (2003): Responding to the Leadership Challenge: Findings of a CEO Survey on Global Corporate Responsibility. Cologne/Geneva (CH).



## Statements



## **Vom Sinn und Unsinn von aquatischen Kennzahlenvergleichen: Eine Anti-Benchmarking-Polemik**

*Nikolaus Geiler, Arbeitskreis Wasser im Bundesverband Bürgerinitiativen  
Umweltschutz e.V. (BBU)*

Genauso wie im Jahrestakt eine ultimative Managementlehre der anderen folgt, versucht man jetzt auch den Wasser- und Abwasserbetrieben modische Managementneuerungen überzustülpen. Derzeit gilt das Benchmarking (engl. Benchmark = „Zollstock“) als der letzte Schrei in der Wasserver- und Abwasserentsorgung. Angesichts der völlig überspannten Erwartungen, die an diese eierlegende Wollmilchsau geknüpft werden, soll zur Anregung der Diskussion eine gewollt einseitige „Benchmarking-Polemik“ gestattet sein.

### **Woher kommt die Benchmarking-Welle?**

Um einer abstrakt marktwirtschaftlichen Theorie zu entsprechen oder gar beseelt vom missionarischen Willen einer neoliberalen Heilslehre zum Durchbruch zu verhelfen, sollte um das Jahr 2000 herum der deutschen Wasserwirtschaft ein „Wettbewerb im Markt“ aufgedrängt werden. Es hatte erheblicher Anstrengungen bedurft, entgegen dem neoliberalen Mainstream deutlich zu machen, dass der marktradikale Ansatz im Wasserwirtschaftssektor aufgrund haftungsrechtlicher, technischer und hygienischer Schwierigkeiten vernünftigerweise nicht zu realisieren war. Um nicht ganz ohne leere Hände dazustehen, hat sich die Wirtschaftspolitik nach dem Scheitern der Ewers-Kommission auf eine Benchmarking-Strategie als „Wettbewerbssurrogat“ verständigt. Die originäre Entstehungsgeschichte des Benchmarkings als Ersatz für den fehlgeschlagenen Wettbewerbsansatz à la Ewers macht es schwierig, das Benchmarking jetzt in Richtung Ökologie, Substanzerhaltung, Versorgungssicherheit und vor allem Transparenz zu drehen. Denn genau dies – nämlich eine „Nachhaltigkeit“ im Sinne des „Rio-Gipfels“ und des „Wasser-Generationenvertrages“ – war eben nicht das ursprüngliche Ziel des Benchmarkings. Wenn sich beispielsweise die Wirtschaftsministerkonferenz auf Benchmarking einlässt, dann nur mit der ganzen klaren (und einseitigen) Zielsetzung: 1. Kostensenkung, 2. Kostensenkung, 3. Kostensenkung.

Benchmarking war und ist somit ein politisches Kampfinstrument. Prof. Dr. Hans Jürgen Ewers erklärte uns gegenüber, dass er „einmal im Monat die zehn faulsten Wasserwerker Deutschlands mit Foto in der BILD-Zeitung abgedruckt sehen“ wollte. Der „Geburtsfehler“ des Benchmarkings – nämlich als Instrument der öffentlichen Diskreditierung ineffizienter Strukturen – hängt dem Benchmarking bis heute nach und vergiftet die Diskussion.

### **Führt Benchmarking zu mehr Transparenz?**

Wenn sich auch die marktradikale Stoßrichtung „Wettbewerb im Markt“ nicht hat durchsetzen lassen, so muss man doch konstatieren, dass sich eine „wilde Liberalisierung“ in der deutschen Wasserwirtschaft breit macht. Der von Wirtschaftspolitikern und der Wirtschaftspresse, von Kongressagenturen und Hochschulökonomern geprägte neoliberale

Mainstream hat dazu geführt, dass jedes Wasserversorgungsunternehmen zu seines nächsten Feindes wurde. Immer mehr Daten und Informationen werden als „wettbewerbssensitiv“ eingestuft. Die Transparenz in der kommunalen Wasserwirtschaft nimmt deshalb nicht zu, sondern immer mehr ab. Mit Benchmarking als erklärtem „Wettbewerbs-surrogat“ jetzt ausgerechnet ein Mehr an Transparenz erreichen zu wollen, mutet einigermaßen illusionär an. Die von den Wasserwerkern eingeforderte Vertraulichkeit des Benchmarkings rührt nicht nur von preussischen Traditionen eines verschlossenen „Beamtenwasserwerkes“ her. Tatsächlich ist keinem Wasserversorgungsunternehmen zuzumuten, angesichts der um sich greifenden „wilden Liberalisierung“ durch eine breite Verteilung seiner Geschäftsdaten freizügig „die Hosen runter zu lassen“. Benchmarking als „Wettbewerbssurrogat“ und die Forderung nach einem „gläsernen Wasserwerk“ sind ein Widerspruch in sich. Wieso soll sich ein Wasserversorgungsunternehmen in die Karten schauen lassen, wenn es davon ausgehen muss, dass es damit alle Informationen für eine feindliche Übernahme frei Haus liefert?

### **Vom „Familientreff“ zum Benchmarking und zurück**

Im Hinblick auf die geforderte „Transparenz“ wäre noch zu erwähnen, dass sich die Wasserwerker „vor der Liberalisierungsdebatte“ als große Familie verstanden haben. Auf den Tagungen und Kongressen der Wasserwerker gab es einen freimütigen Gedanken- und Informationsaustausch. Gute Ideen und innovative Techniken wurden verbreitet und übernommen. Dieser unorganisierte Wissenstransfer, dieses „Lernen vom Besten“, war zwar bei weitem nicht so systematisch angelegt, wie jetzt mit dem Benchmarking angestrebt – gleichwohl hat auch dieser „zufällige“ Wissenstransfer zu Effizienzsteigerungen geführt. Mit dem freigiebigen Streuen von „guten Ideen“ ist jetzt aber Schluss! Im neoliberalen Zeitalter sind „gute Ideen“ Geld wert. Um vom Besten zu Lernen muss heutzutage ein kosten- und personalintensiver Benchmarking-Apparat aufgebaut werden.

Man könnte einwenden, dass früher vom unorganisierten Wissenstransfer nur die aufgeweckten Wasserwerker profitiert haben und dass „verschnarchte“ Wasserwerksdirektoren die Chancen des offenen Informationsaustausches nicht genutzt haben. Der Einwand lässt sich kontern: Auch heutzutage nutzen nur die aufgeweckten Wasserwerker die Chancen des Benchmarking (auch wenn es viel mehr kostet, als der frühere Gedankenaustausch bei den ehemaligen „Familientreffen“ der Wasserwerker). Die Wasserwerke, die es am nötigsten hätten, beteiligen sich erst gar nicht am Benchmarking.

Übrigens: Am Ende kehrt auch das Benchmarking wieder zum „Familientreff“ zurück. Denn wenn Wasserwerker tatsächlich beim Benchmarking etwas lernen, dann auf den Workshops, auf denen sich die Wasserwerker über die erzielten Kennzahlen austauschen und den Abweichungen auf den Grund gehen.

### **Wer profitiert vom Benchmarking?**

Ob vom modernistischen Benchmarkingansatz tatsächlich die Wasser- und Abwasserbetriebe und ihre „Kunden“ profitieren oder der Wasserwirtschaft dieser Nutzen nur aufge-

schwätzt wird, muss sich erst noch erweisen. Klar ist dagegen schon heute: Geld wird mit Benchmarking auf Seiten der Berater und Consultants verdient.

Berater, Consultants und wissenschaftliche Institute verdienen nichts, wenn alles im Großen und Ganzen so bleibt wie es ist. Um Handlungs- und Veränderungsdruck auszuüben – und um damit Beratungsbedarf zu generieren –, muss man die bestehenden Verhältnisse zunächst einmal schlecht reden. Bezogen auf die Wasserwirtschaft sind die Berater und Consultants der Verlegenheit enthoben, den unangenehmen Job der Diskreditierung selbst zu erledigen. Das Runterreden der deutschen Wasserwirtschaft hat als erster John Briscoe von der Weltbank schon 1995 übernommen. Und dann ist eine Folge nicht mehr zählbarer Wasserpreis- und Abwassergebührenvergleiche gefolgt, allesamt schief und getürkt, aber mit einem eindeutigen Ergebnis: Deutsches Wasser ist wegen der Ineffizienz der Wasserversorgungsunternehmen viel zu teuer! Es bestehe mithin Anlass, radikale Strukturveränderungen vorzunehmen. Eine Forderung, die wiederum bestens mit den Geschäftsinteressen der Berater und Consultants harmoniert. Denn je höher der Veränderungsdruck, desto mehr gibt es für Consultants und Beratungsunternehmen zu verdienen. Aber auch die wissenschaftlichen Institute leben von Transformationsprozessen, angefangen von Diplom- und Doktorarbeiten bis hin zur Stabilisierung des Instituts-Haushaltes durch EU-finanzierte Studien über die anstehenden Transformationsprozesse.

Und wenn man dann den Wasserwerkern Benchmarkings mit 200 Kennzahlen und 300 Fragen vorsetzt, sind die Aufträge gesichert. Denn welcher Wasserwerker ist neben dem normalen Job in der Lage, ohne Hilfe von außen derart uferlose „Zollstockvergleiche“ abzuwickeln?

### **Den Strick liefern, mit dem man aufgehängt wird?**

Sind die Benchmarks – die „Zollstöcke“ – erst einmal erstellt, eignen sich die „Zollstöcke“ auch noch bestens, um damit auf die Wasserwerker einzuprügeln. Denn differenzierte Benchmarks, die die historischen, geogenen, technischen, kulturellen, politischen und sonstigen Traditionen und Hintergründe des jeweiligen Wasserversorgungsunternehmens genügend berücksichtigen, taugen nicht für die politische Diskussion. Von der Kommunalpolitik bis zur EU-Wirtschafts- und Marktordnungspolitik in Brüssel wird gnadenlos vereinfacht. Also wird am Ende alles wieder auf „Euro pro Kubikmeter“ reduziert. Die höchstaggregierten Kennzahlen taugen prächtig zum politischen Missbrauch. Wenn es schief läuft, dann liefern die Wasserwerker mit dem Benchmarking den Strick, mit dem sie aufgehängt werden. ...



## **Beitrag zur Podiumsdiskussion „Benchmarking – Modernisierung versus sozial-ökologische Regulierungsinstrumente“**

*Dr. Roland Turowski, Geschäftsführer der BGW- und der DVGW-Landesgruppe Hessen*

Die Mitglieder der BGW- und der DVGW-Landesgruppe Hessen sprechen sich nachdrücklich gegen eine Regulierung in der Wasserwirtschaft aus. Sie wollen eine Modernisierung der Wasserversorgung in Eigenverantwortung, die sie unter Nutzung von Benchmarkings vorantreiben wollen. Modernisierung seines Unternehmens ist eine Daueraufgabe für jeden verantwortungsbewussten Unternehmensleiter. Auch Benchmarkings haben schon immer eine Rolle gespielt – allerdings keine so herausragende, wie sie ihnen jetzt zugemessen wird. Aus Benchmarkings haben die Wasserversorgungsunternehmen Erkenntnisse für die Verbesserung der Qualität ihrer Aufgabenerfüllung abgeleitet. Neu im Zusammenhang mit Benchmarkingprojekten ist, dass deren Ergebnisse dazu genutzt werden sollen, den Grad der unternehmerischen Effizienz nach außen zu kommunizieren.

Die Aufgabe der Wasserversorgung wird – unbestritten erfolgreich und mit hoher Qualität – von den Wasserversorgungsunternehmen in engem Einvernehmen mit der jeweiligen Kommune und in unternehmerischer Eigenverantwortung durchgeführt. Wichtigstes Ziel ist die Bereitstellung einwandfreien Trinkwassers für die Kunden. Gleichrangig sind die nachhaltige Ressourcenbewirtschaftung, die technisch sichere Versorgung und die wirtschaftlich nachhaltige Unternehmensführung.

Der DVGW ist Ausdruck des Verantwortungsbewusstseins des Wasserfachs. Der DVGW wurde vor knapp 150 Jahren mit dem Ziel gegründet, das Regelwerk für die Gas- und Wasserversorgung zu erarbeiten. Ging es ursprünglich vornehmlich um die technische Sicherheit, so deckt inzwischen das Regelwerk im Bereich der Wasserversorgung alle Aufgaben eines Wasserversorgungsunternehmens ab. Die Hauptaufgaben sind: Wasserwirtschaft – Wassergewinnung – Wasseraufbereitung – Transport, Speicherung, Verteilung – Zähler – Messwesen – Qualitätsüberwachung, Labor.

Optimierungsziele, die mit einem Benchmarking im Hinblick auf die Hauptaufgaben der Wasserversorgung erreicht werden sollen, sind neben der Steigerung der Wirtschaftlichkeit insbesondere die Kundenzufriedenheit, die Ver- und Entsorgungssicherheit, die Qualität und die Nachhaltigkeit der Wasserwirtschaft.

Mit der Verbändeerklärung vom 12. November 2003 haben ATV-DVWK, BGW, DVGW und Vku die Grundsätze ihres gemeinsamen Benchmarkingansatzes formuliert. Frau Dr. Schmitz hat dazu bereits vorgetragen. Inzwischen haben die Verbände ihre grundsätzlichen Ausführungen ausgefüllt und in der Technischen Mitteilung W 1100 des DVGW veröffentlicht. Dieses Papier wird dazu beitragen, das nicht immer gleiche Verständnis der im Zusammenhang mit Benchmarking gebrauchten Begriffe zu vereinheitlichen.

Benchmarking-Projekte sollen von den teilnehmenden Wasserversorgungsunternehmen insbesondere zur Optimierung ihrer technischen und wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit genutzt werden können. Sie müssen also Hinweise für Verbesserungen auf der operativen Ebene liefern. Sie müssen auch Informationen für die Unternehmenssteuerung bereitstellen. Solche Daten, die unternehmensinterne Informationen enthalten, sind aller-

dings nicht zur Freigabe für die Öffentlichkeit geeignet. Wünschenswert wäre es deshalb, wenn aus den Daten eines im Unternehmensinteresse durchgeführten Benchmarking auch Informationen für die Öffentlichkeit abgeleitet werden könnten. Mit einem „hierarchischen“ Kennzahlensystem sollte dies möglich sein.

An ein Benchmarking sind die folgenden Anforderungen zu stellen:

- Ein Benchmarking soll die Hauptaufgaben eines Wasserversorgungsunternehmens abbilden. Nur mit einem solchen Benchmarking können Vergleichsgrößen für die bereits genannten Optimierungsziele bereitgestellt werden.
- Ein Benchmarking soll die Basis für einen internationalen oder europaweiten Vergleich bieten. Grundlagen dafür gibt es mit dem Kennzahlensystem der International Water Association – IWA.
- Ein Benchmarking muss strikte Vertraulichkeit der bereitgestellten Unternehmensdaten gewährleisten. Es muss ausgeschlossen sein, dass unternehmensinterne Daten selbst unter zur Hilfenahme der Umweltinformationsgesetze verfügbar werden.
- Sinnvoll ist ein hierarchisch aufgebautes Kennzahlensystem. Die Basis bilden Daten beliebig weit aufgegliederter Einzelprozesse, die aggregiert werden können bis zur Ebene der Hauptaufgaben eines Wasserversorgungsunternehmens und darüber hinaus.
- Für die Bedürfnisse der Politik und für die Information der Öffentlichkeit müssen Aggregationsebenen innerhalb des hierarchischen Kennzahlensystems definiert werden. Diese Kennzahlen eines bestimmten Aggregationsgrades müssen mit einer exakten Rechenregel verbunden werden, so dass unterschiedliche Benchmarkingsysteme jeweils zu denselben Ergebnissen kommen. Damit wird die Vergleichbarkeit der Inhalte von öffentlichen Präsentationen von Wasserversorgungsunternehmen gewährleistet und die Transparenz innerhalb der Wasserwirtschaft gefördert.
- Benchmarkings müssen freiwillig sein, weil ein durch Regulation ausgeübter Zwang zu kontraproduktiven Reaktionen führt. Es ist besser, die Wasserversorgungsunternehmen von den Vorteilen von Benchmarking-Untersuchungen zu überzeugen, um damit ein Eigeninteresse zu wecken.
- Die bereits bestehenden und erfolgreich praktizierten Benchmarking-Modelle sollten im Rahmen eines einheitlichen Konzeptes weiterentwickelt werden, damit letztendlich internationale, europäische und nationale Vergleiche möglich werden.

## **Statement zur Veranstaltung des Forschungsverbunds netWORKS „Benchmarking – Konzepte in der Wasserwirtschaft: zwischen betrieblicher Effizienzsteigerung und Regulierungsinstrument“**

*Verband kommunaler Unternehmen e.V. (VKU)*

In der Vergangenheit war das Thema Benchmarking ein nahezu ausschließlich betriebswirtschaftliches Instrument mit dem Ziel einer systematischen und kontinuierlichen Optimierung betrieblicher Prozesse und damit letztendlich einer konstanten Leistungsverbesserung der Unternehmen und vielleicht auch der Branche. Das Verfahren zum Leistungsvergleich war geprägt durch Nichtöffentlichkeit, Vertraulichkeit, äußerste Diskretion und verbandsinterne Wahrnehmung und Abwicklung. Der VKU betreibt ein solches Instrument (den so genannten „BKV“) seit nunmehr 50 Jahren erfolgreich.

Dies zeigt eine umfangreiche Erfahrung. So treffen sich heute regelmäßig jährlich über 200 Versorgungsunternehmen mit ihren Sparten Strom, Gas, Wasser und Fernwärme in Landesgruppen zu so genannten Aussprachetagungen, um ihre Daten aus den letzten Jahresabschlüssen miteinander zu vergleichen. Dadurch ergibt sich ein immer währendes aktualisiertes Kennzahlensystem. Jedes teilnehmende Unternehmen kann neben den Jahresabschlusszahlen seine Prozesskosten (z.B. Instandhaltungsaufwendungen pro laufenden Kilometer Leitungslänge, gegliedert nach Personal- und Sachkosten) denen anderer gegenüberstellen und somit mit Durchschnittswerten oder Bestwerten vergleichen. In den so genannten Aussprachetagungen können dann diese Werte hinterfragt und somit Erkenntnisse für eigene Verbesserungen herausgearbeitet werden. Unternehmen, die dieses Instrument intensiv nutzen, haben in der Vergangenheit gezeigt, dass der Austausch von Kennzahlen das Leistungs- und Kostenniveau insgesamt verbessern kann.

Spätestens seit dem Beginn der Modernisierungsstrategie in der Wasser- und Abwasserwirtschaft im Jahre 2001 hat das Benchmarking als Begriff sowie als Zielsetzung nachhaltig Eingang in die Politik gefunden. Der Deutsche Bundestag hat am 22.3.2002 in seinem Beschluss „Nachhaltige Wasserwirtschaft in Deutschland“ unter anderem ein Verfahren zum Leistungsvergleich zwischen den Unternehmen (Benchmarking) gefordert. Der VKU hat zusammen mit den anderen Verbänden der Wasserwirtschaft in Deutschland – ATV/DVWK, BGW und DVGW – dieses Thema zu seiner „Sache“ erklärt. Mit einer gemeinsamen Verbändeerklärung vom 12.11.2003 haben die Verbände gemeinsam den Grundstein für die Umsetzung dieser Forderung des Deutschen Bundestages gelegt. Sie erklären sich bereit, gemeinsam den erforderlichen konzeptionellen Rahmen für ein Benchmarking in der Wasserwirtschaft im Sinne der technischen Selbstverwaltung zu erarbeiten. Dabei stellen sie den Grundsatz der Freiwilligkeit in den Vordergrund und bewerten das Optimierungsziel „Steigerung der Wirtschaftlichkeit“ gleichrangig zu den Optimierungszielen Ver- und Versorgungssicherheit, Kundenzufriedenheit, Qualität und Nachhaltigkeit der Wasserwirtschaft. Im Rahmen eines einheitlichen Konzeptes hält der VKU es mit den anderen Verbänden für förderlich, die derzeitige Flexibilität und Vielfalt der Benchmarkingsysteme der Wasserwirtschaft zu erhalten. Besonders hervorzuheben sind hier die 50-jährigen Erfahrungen des VKU im Benchmarking.

Darüber hinaus steht das Benchmarking auch auf europäischer Ebene auf der Agenda der Politik. In dem Beschluss des Europäischen Parlamentes vom 10.3.2004 zur EU-Binnenmarktstrategie 2003-2006 bewertet das EP „Gruppendruck, Strategiewettbewerb und Benchmarking als wirksame Instrumente zur weiteren Vollendung des Binnenmarktes und zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Europäischen Union auf dem Weltmarkt“. Es steht zu befürchten, dass die Generaldirektionen Wettbewerb und Binnenmarkt bereits an Maximalforderungen eines so genannten Pflichtbenchmarkings denken.

Der VKU votiert vor diesem Hintergrund eindeutig für die Freiwilligkeit der Benchmarking-instrumente sowie die Zuständigkeit der Verbände für dieses wichtige Instrument, in dem der VKU bereits seit 50 Jahren umfangreiche Erfahrungen gesammelt hat.

## **Statement auf der Podiumsdiskussion des netWORKS-Seminars „Benchmarking – Konzepte in der Wasserwirtschaft: zwischen betrieblicher Effizienzsteigerung und Regulierungsinstrument“**

*Dipl.-Volksw. Andreas Hein, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wasser (IWW)*



IWW RHEINISCH-WESTFÄLISCHES INSTITUT FÜR WASSER  
BERATUNGS- UND ENTWICKLUNGSGESELLSCHAFT MBH  
Institut an der Universität Duisburg-Essen - Mitglied im DVGW-Institutsverbund

Benchmarking soll einen Mehrwert generieren. Dieser Mehrwert wird in der Regel über Informationen, die nicht direkt in der Art und Weise verfügbar und/oder transparent sind und über die Umsetzung von entsprechenden Maßnahmen auf Basis dieser neuen Erkenntnisse realisiert.

Benchmarking selbst kann mit unterschiedlichen Zielsetzungen angewendet werden. Soll Benchmarking helfen, Schwächen des eigenen Unternehmens im Vergleich zu anderen aufzudecken, dient es dazu, eine höhere Transparenz über den gesamten Versorgungsprozess gegenüber Dritten zu erzeugen und ist damit ein Instrument zum Vergleich von Unternehmen (externe Sicht, Modernisierung der Wasserwirtschaft). Hierbei ist sowohl die Aggregation als auch der Inhalt der Informationen/Vergleichsdaten vom Kreis der Adressaten abhängig. Benchmarking kann aber auch als Instrument zur Unternehmenssteuerung eingesetzt werden (interne Sicht, Controlling). Hierfür ist es erforderlich, dass das verwendete Kennzahlensystem hierarchisch gegliedert ist und zwischen den einzelnen Kennzahlen qualitative und quantitative Beziehungen bestehen. Damit können sie jederzeit als Erklärungsmuster für bestimmte unternehmensinterne Entwicklungen bei der Interpretation und Maßnahmenplanung herangezogen werden.

Das IWA-Kennzahlensystem ist ein Instrument zur Erhebung und Ermittlung von Kennzahlen auf der Basis von Daten und Erklärungsfaktoren (so genannte Variablen und Kontextinformationen), um Unternehmensleistungen zu vergleichen. Dabei werden die wichtigsten Merkmale für die Bewertung der Versorgungsleistung in Form von Versorgungsqualität, Versorgungssicherheit, Nachhaltigkeit, Wirtschaftlichkeit und Kundenservice als wesentliche Beschreibungselemente im IWA-Kennzahlensystem in rund 230 Kennzahlen aus allen Kategorien und Aufgabenfeldern der Wasserversorgung abgebildet. Das IWA-Kennzahlensystem ist aufgrund seiner internationalen Vergleichbarkeit grundsätzlich anerkannt und gewährleistet damit auch über deutsche Grenzen hinaus die Vergleichbarkeit mit anderen Unternehmen. Zudem ist es ein sehr flexibel einsetzbares Instrument und kann als Plattform auf die konkrete Zielsetzung jedes einzelnen Benchmarking-Vorhabens erweitert und zugeschnitten werden, ohne den Grundaufbau zu verlassen. Entsprechende Ergänzungen wurden von IWW u.a. hinsichtlich der Aufgabenwahrnehmung und Outsourcinggrad bereits vorgenommen.

Wichtig ist jedoch die „richtige“ Interpretation der Kennzahlenergebnisse. Hierfür ist ein vertraulicher und sensibler Umgang mit den Daten, wasserwirtschaftliches Know-how und entsprechende Erfahrung mit der Durchführung von Benchmarkings erforderlich. Unterstützung zur Leistungsbewertung kann zukünftig von den Ergebnissen des durch IWW begleiteten Projekts der European Cooperation in the field of Scientific and Technical Research (COST) mit dem Titel „Performance assessment of urban infrastructure services: the case of water supply, wastewater and solid waste“ erwartet werden.

## Anhang

### netWORKS-Papers

Die Ergebnisse des Forschungsverbundes netWORKS erscheinen in der Reihe netWORKS-Papers. Kommunen haben die Möglichkeit, diese Veröffentlichungen kostenlos über das Deutsche Institut für Urbanistik zu beziehen. Interessenten aus Wissenschaft und Forschung sowie der übrigen Fachöffentlichkeit können sich die Texte kostenlos von der Projektplattform [www.networks-group.de](http://www.networks-group.de) herunterladen. Bisher sind folgende Papers erschienen:

- Kluge, Thomas/Scheele, Ulrich  
**Transformationsprozesse in netzgebundenen Infrastrukturektoren. Neue Problemlagen und Regulationserfordernisse**  
Berlin 2003 (netWORKS-Papers, Nr. 1)
- Kluge, Thomas/Koziol, Matthias/Lux, Alexandra/Schramm Engelbert/Veit, Antje  
**Netzgebundene Infrastrukturen unter Veränderungsdruck – Sektoranalyse Wasser**  
Berlin 2003 (netWORKS-Papers, Nr. 2)
- Bracher, Tilman/Trapp, Jan Hendrik  
**Netzgebundene Infrastrukturen unter Veränderungsdruck – Sektoranalyse ÖPNV**  
Berlin 2003 (netWORKS-Papers, Nr. 3)
- Scheele, Ulrich/Kühl, Timo  
**Netzgebundene Infrastrukturen unter Veränderungsdruck – Sektoranalyse Telekommunikation**  
Berlin 2003 (netWORKS-Papers, Nr. 4)
- Monstadt, Jochen/Naumann, Matthias  
**Netzgebundene Infrastrukturen unter Veränderungsdruck – Sektoranalyse Stromversorgung**  
Berlin 2003 (netWORKS-Papers, Nr. 5)
- Tomerius, Stephan  
**Örtliche und überörtliche wirtschaftliche Betätigung kommunaler Unternehmen.** Zum aktuellen Diskussionsstand über die rechtlichen Möglichkeiten und Grenzen in Literatur und Rechtsprechung  
Berlin 2004 (netWORKS-Papers, Nr. 6)
- Kluge, Thomas/Scheele, Ulrich  
**Benchmarking-Konzepte in der Wasserwirtschaft: Zwischen betrieblicher Effizienzsteigerung und Regulierungsinstrument.** Dokumentation des Symposiums am 28.4.2004 in Frankfurt a.M.  
Berlin 2004 (netWORKS-Papers, Nr. 7)