

Entwicklung von nachhaltigen Förder- und Finanzierungsansätzen für Betreiberpartnerschaften deutscher kommunaler Unternehmen der Daseinsvorsorge

Studienbericht

Version 2.4

Inhaltsverzeichnis

ABKÜRZUNGEN	5
TABELLENVERZEICHNIS	6
ABBILDUNGSVERZEICHNIS	6
BEGRIFFSVERZEICHNIS	7
EXECUTIVE SUMMARY	8
1. FÜR KOMMUNALE UNTERNEHMEN	
2. FÜR WIRTSCHAFTSUNTERNEHMEN	
TEIL 1: EINLEITUNG UND METHODIK	10
1 EINLEITUNG	10
1.1 KONTEXT.....	10
1.2 ZIELSETZUNG UND PRÄMISSEN DER STUDIE.....	12
1.3 STUDIENDESIGN UND HERANGEHENSWEISE.....	13
1.3.1 Identifizierung von Finanzierungsoptionen für Betreiberpartnerschaften und Entwicklung von nachhaltigen Förder- und Finanzierungsansätzen und Handlungsempfehlungen.....	13
1.3.2 Untersuchung möglicher Eigenbeiträge kommunaler Unternehmen zu Förder- und Finanzierungsansätzen.....	13
1.3.3 Juristische Bewertung der rechtssicheren Umsetzung der identifizierten Finanzierungsoptionen	
14	
1.4 DAS PROJEKTTEAM.....	14
1.5 INHALT DES BERICHTES.....	15
2 METHODEN ZUR ENTWICKLUNG NACHHALTIGER FÖRDER- UND FINANZIERUNGSANSÄTZE FÜR BETREIBERPARTNERSCHAFTEN	16
2.1.1 Einbindung früherer Arbeiten in die Studie.....	16
2.1.2 Erhebung internationaler Erfahrungen.....	16
2.1.3 Experten*innen-Interviews und Fokusgruppendifkussionen.....	16
2.1.4 Umfragen.....	16
2.1.5 Abschätzung der Finanzierungsbedarfe für Betreiberpartnerschaften.....	17
2.1.6 Abschätzung der Höhe der erschließbaren finanziellen Mittel.....	17
2.1.7 Rechtliche Bewertung der Finanzierungsoptionen und Handlungsansätze.....	18
2.2 BEWERTUNG VON FINANZIERUNGSOPTIONEN UND HANDLUNGSANSÄTZEN.....	19
3 RAHMENBEDINGUNGEN UND ERFAHRUNGEN	20
3.1 EINFÜHRUNG IN DIE ORGANISATION UND FINANZIERUNG VON BETREIBERUNTERNEHMEN IN DEUTSCHLAND.....	20
3.1.1 Organisation.....	20
3.1.2 Herkunft der Mittel zur Erfüllung der Aufgaben von kommunalen Unternehmen.....	21
3.1.3 Verwendung der Mittel kommunaler Unternehmen.....	22

3.2	ERFAHRUNG MIT UND FINANZIERUNG VON BETREIBERPARTNERSCHAFTEN MIT BETEILIGUNG KOMMUNALER UNTERNEHMEN AUS DEUTSCHLAND	22
3.3	KOSTEN VON BETREIBERPARTNERSCHAFTEN (GIZ VORHABEN PILOTPHASE)	23
3.4	ZUSAMMENSPIEL UNTERSCHIEDLICHER RAHMENBEDINGUNGEN FÜR EINE FINANZIERUNG VON BETREIBERPARTNERSCHAFTEN	24
4	AUSGEWÄHLTE ERFAHRUNGEN MIT DER FINANZIERUNG VON BETREIBERPARTNERSCHAFTEN...28	
4.1	DAS NIEDERLÄNDISCHE FINANZIERUNGSMODELL FÜR BETREIBERPARTNERSCHAFTEN	28
4.1.1	Funktionsweise	28
4.1.2	Rechtsgrundlage	28
4.1.3	Akteure	28
4.1.4	Höhe und Art der erschlossenen finanziellen Mittel	28
4.1.5	Erkenntnisse	29
4.1.6	„Lessons learned“ für die Finanzierung und Umsetzung von Betreiberpartnerschaften in Deutschland	30
4.2	DAS FRANZÖSISCHE FINANZIERUNGSMODELL FÜR BETREIBERPARTNERSCHAFTEN	30
4.2.1	Funktionsweise	30
4.2.2	Rechtsgrundlage	31
4.2.3	Akteure	32
4.2.4	Höhe und Art der bisher erschlossenen finanziellen Mittel	32
4.2.5	Erkenntnisse	34
4.2.6	„Lessons learned“ für die Finanzierung und Umsetzung von Betreiberpartnerschaften in Deutschland	35
	TEIL 2: ERGEBNISSE.....	36
5	FÖRDER- UND FINANZIERUNGSANSÄTZE FÜR BETREIBERPARTNERSCHAFTEN	36
5.1	EINFÜHRUNG	36
5.1.1	Überblick möglicher Finanzierungsoptionen und Zielgruppen	36
5.2	FINANZIERUNGSOPTION „SPENDEN UND SPONSORING“	37
5.2.1	Spenden	37
5.2.2	Sponsoring	39
5.3	FINANZIERUNGSOPTION: MITTEL DES BETREIBERUNTERNEHMENS	41
5.3.1	Mittel des Betreibers aus anderen Quellen als Gebühren bzw. Preisen (eigene Mittel)	42
5.3.2	Mittel des Betreibers aus Gebühren bzw. Preisen (der Kunden)	44
5.4	FINANZIERUNGSOPTION: ALLGEMEINE MITTEL AUS KOMMUNALEN HAUSHALTEN	49
5.5	FINANZIERUNGSOPTION: SONDERABGABEN	52
5.5.1	Wasserentnahmeentgelt	52
5.5.2	Abwasserabgabe	53
5.5.3	Einwegkunststofffonds	55
6	HANDLUNGSOPTIONEN.....	56
6.1	ÜBERGEORDNETE HANDLUNGSOPTIONEN	56
6.2	ZUTRÄGLICHE RAHMENBEDINGUNGEN UND UNTERSTÜTZUNGSLEISTUNGEN	59

7 ANLAGEN.....60

Abkürzungen

AG	Aktiengesellschaft
AVBWasserV	Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Wasser
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit
EWKF	Einwegkunststofffonds
EWKFondsG	Einwegkunststofffondsgesetz
EWKFondsV	Einwegkunststofffondsverordnung
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
GG	Grundgesetz
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GWOPA	Global Water Operators' Partnerships Alliance
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
GWP	German Water Partnership
KAG	Kommunalabgabengesetz(e)
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
LKrWG NRW	Landeskreislaufwirtschaftsgesetz Nordrhein-Westfalen
NAbfG	Niedersächsisches Abfallgesetz
NWG	Niedersächsisches Wassergesetz
ODA	Official Development Assistance
SKEW	Servicestelle Kommunen Eine Welt
TZ	Technische Zusammenarbeit
UN	United Nation
VGK	Verwaltungsgemeinkosten
VKU	Verband kommunaler Unternehmen

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Methode der Abschätzung der erschließbaren Mittel	18
Tabelle 2: Kriterien zur Charakterisierung und Bewertung ausgewählter Finanzierungsoptionen für Betreiberpartnerschaften	19
Tabelle 3: Rechtsverhältnisse und Entgeltbezeichnung der Leistungserbringung durch Betreiber	21
Tabelle 4: SWOT-Analyse der derzeitigen Rahmenbedingungen für eine Finanzierung von Betreiberpartnerschaften	27
Tabelle 5: Zusammenfassende Bewertung: Spenden	38
Tabelle 6: Zusammenfassende Bewertung: Sponsoring	41
Tabelle 7: Zusammenfassende Bewertung: Mittel des Betreibers aus anderen Quellen als Gebühren bzw. Preisen	43
Tabelle 8: Zusammenfassende Bewertung: Mittel des Betreibers aus Gebühren bzw. Preisen	47
Tabelle 9: Zusammenfassende Bewertung: Mittel aus kommunalen Haushalten	51
Tabelle 10: Zusammenfassende Bewertung: Wasserentnahmeentgelt	53
Tabelle 11: Zusammenfassende Bewertung: Abwasserabgabe	54
Tabelle 12: Zusammenfassende Bewertung: Einwegkunststofffonds	55
Tabelle 13: Risiken und deren Mitigation auf Ebene der Handlungsempfehlungen	Error! Bookmark not defined.

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Betreiber (rechtliche Einheiten) nach Aufgabengebiet	20
Abbildung 2: Kostenverteilung Pilotvorhaben Betreiberpartnerschaften	24
Abbildung 3: Niederländisches Modell: Struktur und Beiträge zu internationalen Projekten im Wasser- und Abwassersektor im Jahr 2022	29
Abbildung 4: Französisches Modell: Beiträge zu internationalen Projekten im Wasser- und Abwassersektor, einschließlich Betreiberpartnerschaften,	33
Abbildung 5: Französisches Modell: Verteilung der Beiträge der unterschiedlichen kommunalen Akteure in 2022	34
Abbildung 6: Finanzierungsoptionen für kommunale Betreiberpartnerschaften	36

Begriffsverzeichnis

Betreiberunternehmen / Betreiber / Kommunales Unternehmen der Daseinsvorsorge	Unternehmen mit kommunaler Beteiligung in unterschiedlichen Rechtsformen, in der Studie mit dem Fokus auf die Sektoren Wasserwirtschaft sowie Abfall- und Kreislaufwirtschaft
Entgelte	Oberbegriff für privatrechtliche Entgelte (Preise) und öffentlich-rechtliche Entgelte (Gebühren).
Finanzierungsoption	Quellen oder Arten von Finanzierung, die für die Finanzierung von Betreiberpartnerschaften geeignet sind (z.B. Spenden, Sponsoring, Jahresüberschüsse) - WAS?
Förder- und Finanzierungs- ansatz	Kombination unterschiedlicher Finanzierungsoptionen und/oder Handlungsansätze und / oder deren positiver Rahmenbedingungen
Gebühren	Öffentlich-rechtliche Benutzungsgebühren als öffentliche Abgabe für die Inanspruchnahme einer öffentlichen Einrichtung (beispielsweise Wasserversorgung, Entwässerung oder Abfallwirtschaft). Sie gelten in öffentlich-rechtlichen Rechtsverhältnissen zu den Kunden.
Handlungsoptionen	Mögliche Handlungen zur „Erschließung“ einer Finanzierungsoption (z.B. Aufbau von Spendenprozessen und Sponsoringpartnerschaften rechtssichere Nutzung von Jahresüberschüssen, Gesetzesänderung zur Einführung der 1%-Regel) - WIE?
Preise	Privatrechtlich vereinbarte Entgelte für die Ver- oder Entsorgung. Sie gelten in privatrechtlichen Rechtsverhältnissen zu den Kunden.
Rechtliche Einheit	Eine Rechtliche Einheit wird in der deutschen amtlichen Statistik als kleinste rechtlich selbstständige Einheit definiert, die aus handels- beziehungsweise steuerrechtlichen Gründen Bücher führt.

EXECUTIVE SUMMARY

Für kommunale Unternehmen

Kommunalen Unternehmen der öffentlichen Daseinsvorsorge (z.B. Wasserversorger, Sanitärversorger oder Abfallunternehmen) in den Partnerländern der deutschen Entwicklungszusammenarbeit fehlen Kapazitäten, Kenntnisse und Erfahrungswissen, um ihre Betriebe ökonomisch und technisch effizient zu führen. Der Austausch von aktuellem, praxiserprobtem Erfahrungswissen und fachlichem und institutionellem Know-how mit deutschen kommunalen Unternehmen kann die Kapazitäten von kommunalen Unternehmen in den Partnerländern (Peer-to-Peer Ansatz) nachhaltig stärken. Auch die deutschen Unternehmen profitieren von dieser Art von Austausch. Sie können im Rahmen ihres internationalen Engagements einen Beitrag zur Erreichung der Klimaziele leisten, am internationalen Wissensaustausch teilnehmen und sich durch spannende und sinnstiftende Projekte als attraktiver Arbeitgeber aufstellen.

In Deutschland dürfen kommunale Unternehmen sich rechtlich auf Basis der Selbstverwaltungsgarantie der Kommunen an Entwicklungszusammenarbeit auf kommunaler Ebene beteiligen. Diese Arbeit wird durch die Innenministerkonferenz, verschiedene Bundestagsbeschlüsse und Spitzenverbände wie den VKU ausdrücklich begrüßt.

Bisher wird das Betreiberengagement vorrangig aus öffentlichen Mitteln, maßgeblich durch das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) finanziert. Die Studie liefert Empfehlungen zur Verbesserung der rechtlichen Rahmenbedingungen, zur Schaffung von Anreizmechanismen, und zu möglichen Organisationsstrukturen, um die Finanzierung von Betreiberpartnerschaften nachhaltiger und resilientier zu gestalten. Die dargestellten Ansätze sollen eine öffentliche Finanzierung nicht ersetzen, sondern den Spielraum kommunalwirtschaftlicher Akteure sich international zu engagieren, erweitern.

Bislang war unklar, inwiefern Kosten für Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit kommunaler Unternehmen rechtssicher über Gebühren, sonstige Entgelte oder eigene Mittel der Betreiberunternehmen gedeckt werden dürfen. Die Studie verschafft hier Klarheit: **Betreiber können rechtssicher Eigenbeiträge zur Finanzierung ihres internationalen Engagements beisteuern**, insofern sie Überschüsse erwirtschaften und diese durch ihre Gremien zur Verwendung für diese Verwendung freigegeben werden. Auch eigene Mittel (z.B. aus gewerblichen Tätigkeiten) oder Mittel, die ihnen aus den Haushalten der Kommunen zur Verfügung gestellt werden, dürfen rechtssicher verwendet werden.

Der Wahrnehmung dieser rechtlich möglichen Optionen stehen jedoch oft **praktische Hürden** entgegen, z.B. fehlende Überschüsse, hohe Mittelkonkurrenz oder bereits mit den Eignern eingegangene Gewinnabgabevereinbarungen. Aus diesem Grund untersucht die Studie auch das Potential weiterer Finanzierungsansätze, nämlich von Spenden, Sponsoring und Sonderabgaben.

So sind z.B. viele Deutsche bereit für Entwicklungszusammenarbeit der kommunalen Unternehmen **zu spenden** und einige der im Rahmen dieser Studie befragten Unternehmen wären bereit für die Verbesserung der Daseinsvorsorge in Partnerländern Mittel im Rahmen von **Sponsoring** oder **Unternehmensspenden** zur Verfügung zu stellen. KundInnen der Kommunalen Unternehmen sowie private Wirtschaftsunternehmen vertrauen den deutschen kommunalen Unternehmen solche Spenden/Sponsoringgelder zielgerichtet umzusetzen.

Sowohl Spenden als auch Sponsoring bieten ein hohes Potenzial, erfordern jedoch eine geeignete Organisationsstruktur und Expertise im Spenden- bzw. Sponsoringmanagement.

Speziell für kommunale Unternehmen aus dem Abfall- und Kreislaufwirtschaftssektor besteht für begünstigte Entsorgungsträger u.U. die Möglichkeit Einnahmen aus der Sonderabgabe „Einwegkunststoffabgabe“ für die Finanzierung ihrer internationalen Aktivitäten zu nutzen.

Die Studie geht auf Chancen und Grenzen der genannten Finanzierungsansätze ein. Sie zeigt kommunalen Unternehmen auf, welche Spielräume sie bei der Finanzierung ihres Engagements aktuell haben und welche Maßnahmen erforderlich wären, um den Spielraum zukünftig noch zu erweitern.

Für Wirtschaftsunternehmen

Deutsche kommunalen Unternehmen der öffentlichen Daseinsvorsorge (z.B. Wasserversorger, Sanitärversorger oder Abfallunternehmen) engagieren sich seit langem und mit zunehmendem Interesse in Partnerländern der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Sie nutzen ihre Expertise und Erfahrungswissen, um dortige Betreiber bei der ökonomisch und technisch effizienten Betriebsführung zu unterstützen („Betreiberpartnerschaften“), was zur besseren Daseinsvorsorge für die Bevölkerung führen soll.

Hierbei arbeiten die kommunalen Unternehmen im Schulterschluss mit der Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) und weiteren Umsetzungsorganisation der deutschen Entwicklungszusammenarbeit (EZ). Die deutsche EZ wirkt in den Partnerländern zumeist auf die Verbesserung der rechtlichen Rahmenbedingungen und Organisationsstrukturen sowie auf den Aufbau von Kapazitäten des öffentlichen Sektors hin, mit dem Ziel die öffentliche Daseinsvorsorge (Wasser-, Abwasser- und Entsorgungsstrukturen etc.) im Land weiterzuentwickeln. Über die Finanzielle Zusammenarbeit (FZ) werden umfassende Infrastrukturmaßnahmen finanziert.

Unter bestimmten Umständen, besonders durch die Zusammenarbeit mit TZ und FZ können Betreiberpartnerschaften die **Sichtbarkeit deutscher Anbieter für Anlagenbau, Spezialtechnik und Servicedienstleistungen des Wasser-, Abwasser- und Abfallsektors auf dem internationalen Markt erhöhen**. Vertrauensvolle Partnerschaften deutscher Akteure mit den lokalen kommunalen Unternehmen können die **Attraktivität deutscher Unternehmen** z.B. der Wasserwirtschaft und deren Produkte oder Dienstleistungen in den Partnerländern erhöhen. Dies kann zu einer **höheren Nachfrage nach deutschen Technologien** und Dienstleistungen führen. Auch die **lokalen geschäftlichen Netzwerke** der Unternehmen können von Betreiberpartnerschaften profitieren.

Betreiberpartnerschaften können sich indirekt positiv auf den **Zugang deutscher Unternehmen auf lokale Märkte** in Entwicklungs- und Schwellenländern auswirken. **Geschäftsoportunitäten** können auch dort entstehen, wo im Kontext von Investitionsmaßnahmen von Entwicklungsbanken oder Förderungen Aufträge vergeben werden. In Betreiberpartnerschaften können die beteiligten Unternehmen zielgerichtet Kriterien entwickeln, die die **Beschaffung von nachhaltigen Produkten hoher Qualität** begünstigen.

Betreiberpartnerschaften können auch ein **Aushängeschild für „Capacity Building Made in Germany“**, also die Vermittlung von Know-How aus Deutschland sein.

Bisher werden Betreiberpartnerschaften zwischen kommunalen Unternehmen vorrangig aus öffentlichen Mitteln, maßgeblich durch das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) finanziert. Damit Betreiberpartnerschaften langfristig nachhaltig finanziert werden können, müssen aber auch nicht-öffentliche Mittel mobilisiert werden.

Ein Engagement bzw. eine verstärkte Kooperation deutscher Wirtschaftsunternehmen für und mit Betreiberpartnerschaften mit Beteiligung deutscher kommunaler Unternehmen wäre sowohl für die Wirtschaftsunternehmen selbst als auch für die kommunalen Unternehmen in den Partnerländern ein Gewinn: Die Wasser-, Abwasser- und Abfallversorger können durch die Beiträge der deutschen Wirtschaftsunternehmen die lokale Daseinsvorsorge verbessern. Neben möglichen Vorteilen bei Marktzugang, Geschäftsoportunitäten und Reputation deutscher Produkte und Dienstleistungen tragen die deutschen Unternehmen durch die Unterstützung der lokalen Wasserversorgung und Abwasserentsorgung zur Erreichung der Nachhaltigkeitsziele (SDGs) bei, was auch ihre **Corporate Social Responsibility (CSR) stärken** und ihr Engagement für nachhaltige Entwicklung unterstreichen kann.

Die Studie zeigt auf, dass bereits erste Wirtschaftsunternehmen bereit sind, der Arbeit der deutschen kommunalen Unternehmen für die Verbesserung der Daseinsvorsorge in Partnerländern private Mittel, z.B. im Rahmen von **Sponsoringpartnerschaften**, zur Verfügung zu stellen. Weiterhin wird aus den Studienergebnissen deutlich, dass einem Engagement von privaten Unternehmen durch Spenden für Betreiberpartnerschaften oder durch Sponsoring von Betreiberpartnerschaften **prinzipiell keine Hürden rechtlicher Natur** entgegenstehen. Dennoch müsste von den kommunalen Unternehmen oder einer Mittlerorganisation erst Kapazitäten und Strukturen für eine Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft, insbesondere mit exportorientierten Unternehmen im Wasser-, Abwasser- und Abfallwirtschaftssektor, geschaffen werden. Die Studie gibt Empfehlungen wie die Finanzierungsansätze „Unternehmensspenden“ und „Sponsoring“ zur Förderung der Interessen aller Beteiligungsgruppen weiterentwickelt werden können.

Teil 1: Einleitung und Methodik

1 EINLEITUNG

1.1 Kontext

Kommunalen Unternehmen der öffentlichen Daseinsvorsorge (z.B. Wasserversorger, Sanitärversorger oder Abfallunternehmen) in den Partnerländern der deutschen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) fehlen neben dem nötigen Erfahrungswissen oft die Kapazitäten und notwendigen aktuellen Kenntnisse, um ihre Betriebe ökonomisch und technisch effizient zu führen. Zur Umsetzung der Ziele der Agenda 2030 ist es notwendig, dass die für eine leistungsfähige Daseinsvorsorge unabdingbare unternehmerische, technische und finanzielle Kapazität von kommunalen Unternehmen in den Partnerländern grundsätzlich gestärkt und damit auch die Nachhaltigkeit, der im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit getätigten Investitionen verbessert werden.

Deutsche kommunale Unternehmen können die Kapazitäten von kommunalen Unternehmen in den Partnerländern durch einen Austausch von aktuellem, praxiserprobtem Erfahrungswissen und fachlichem und

institutionellem Know-how deutscher kommunaler Unternehmen (Peer-to-Peer Ansatz) stärken. Auch die deutschen Unternehmen profitieren in der Regel von dieser Art von Austausch. Kommunale Unternehmen können im Rahmen von Partnerschaften einen direkten Beitrag zur Erreichung der Klimaziele leisten, am internationalen Wissensaustausch teilnehmen und sich durch spannende und sinnstiftende Projekte als attraktiver Arbeitgeber aufstellen.

Unter bestimmten Umständen können Betreiberpartnerschaften die Sichtbarkeit deutscher Anbieter für Anlagenbau, Spezialtechnik und Servicedienstleistungen des Wasser- und Abfallsektors auf dem internationalen Markt erhöhen.

Vertrauensvolle Partnerschaften deutscher Akteure mit den lokalen kommunalen Unternehmen können die Attraktivität deutscher Unternehmen z.B. der Wasserwirtschaft und deren Produkte oder Dienstleistungen in den Partnerländern erhöhen. Dies kann zu einer höheren Nachfrage nach deutschen Technologien und Dienstleistungen führen. Auch die lokalen geschäftlichen Netzwerke der Unternehmen können von Betreiberpartnerschaften profitieren.

Betreiberpartnerschaften können sich indirekt positiv auf den Zugang deutscher Unternehmen auf lokale Märkte in Entwicklungs- und Schwellenländern auswirken. Geschäftsoportunitäten können auch dort entstehen, wo im Kontext von Investitionsmaßnahmen von Entwicklungsbanken oder Förderungen Aufträge vergeben werden. In Betreiberpartnerschaften können die kommunalen Unternehmen der Partnerländer basierend auf der Erfahrung ihrer deutschen Partner mit professionellem Ausschreibungspraktiken zielgerichtet Kriterien entwickeln, die die Beschaffung von nachhaltigen Produkten hoher Qualität begünstigen.

Betreiberpartnerschaften können auch ein Aushängeschild für „Capacity Building Made in Germany“ sein.

Komplementär zu anderen Maßnahmen der technischen Zusammenarbeit eingesetzt, können diese Partnerschaften auch der nachhaltigen Absicherung von Infrastrukturinvestitionen in die Wasser- und Abwasserwirtschaft und Abfallwirtschaft etc. in den Partnerländern der deutschen EZ unterstützen.

In Deutschland besitzen Kommunen auf Basis des Zusammenspiels der Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG mit weiteren grundgesetzlichen Bestimmungen ein Recht auf Durchführung von Aktivitäten der Entwicklungszusammenarbeit auf lokaler Ebene. Dieses Recht dürfen auch ihre kommunalen Unternehmen ausüben¹. Jedoch können die Kosten für Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit kommunaler Unternehmen nicht direkt oder nur unter bestimmten Umständen rechtssicher über Gebühren oder sonstige Entgelte gedeckt werden. Eine Finanzierung durch die Trägerkommune aus ihrem allgemeinen Haushalt ist rechtlich möglich, wird aber aktuell wegen hoher Konkurrenz um die eingeschränkten Förder- und Haushaltsmittel selten praktiziert.

Den Kommunen kommt eine wichtige Rolle bei der Umsetzung der Agenda 2030 mit den 17 Sustainable Development Goals (SDGs) zu – inklusive SDG 6 (Sauberes Wasser und Sanitäreinrichtungen) und SDG 11 (Nachhaltige Städte und Gemeinden). Deutsche Kommunen verfügen über umfangreiche Erfahrungen in kommunaler Selbstverwaltung einschließlich der kommunalen Daseinsvorsorge in den Bereichen Wasser, Abwasser und Abfallmanagement. Viele Kommunen engagieren sich auch schon in der Entwicklungszusammenarbeit, vor allem über kommunale Partnerschaften weltweit. Kommunale Partnerschaften unterstützen dabei, lokale Lösungen für globale Herausforderungen zu entwickeln und umzusetzen. Betreiberpartnerschaften zwischen kommunalen Unternehmen tragen dazu bei Versorgungsstrukturen zur Verbesserung der öffentlichen Daseinsvorsorge aufzubauen und zu festigen.

¹ „Gutachten zur Auswertung und Rahmenbedingungen des entwicklungspolitischen Engagements kommunaler Unternehmen“, Rechtswissenschaftliches Gutachten im Auftrag der Engagement Global gGmbH, 2018, Prof. Dr. Thorsten Ingo Schmidt;

Auf Länderebene erkannte 2019 die Innenministerkonferenz die Mitwirkung der Kommunen an der Entwicklungszusammenarbeit als „ein wesentliches Element zur Umsetzung der Agenda 2030 und zur Erreichung der 17 Ziele für nachhaltige Entwicklung vor Ort und im Ausland“ an².

Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) beauftragte die GIZ im Rahmen eines Pilotvorhaben in Kooperation mit der Servicestelle der Kommunen in der einen Welt (SKEW) die „Betreiberplattform zur Stärkung von Partnerschaften kommunaler Unternehmen weltweit“ (Laufzeit: 07/2019-06/2024) („Betreiberplattform“) zu konzipieren, um den Aufbau sogenannter „Betreiberpartnerschaften“ mit ausgewählten Partnerländern der deutschen Entwicklungszusammenarbeit zu fördern. Die aufgewandten Kosten decken dabei die Personalkosten der deutschen kommunalen Unternehmen, Reisekosten, Sachkosten und auch geringe Investitionen. Die im Pilotvorhaben angesetzte Deckung der Kosten durch öffentliche Mittel soll die Bedenken der über Abgaben bzw. Gebühren finanzierten kommunalen Unternehmen bezüglich des Einsatzes von Eigenmitteln adressieren. An der Entwicklung und Operationalisierung der Betreiberplattform für Partnerschaften kommunaler Unternehmen weltweit sind neben der GIZ als Hauptverantwortliche und der SKEW als Kooperationspartner auch der Verband Kommunaler Unternehmen (VKU) und die German Water Partnership (GWP) beteiligt.

Nach einer erfolgreichen Pilotphase der Betreiberplattform zur Stärkung von Partnerschaften kommunaler Unternehmen weltweit (bis 06/2024) sollen in einem Folgevorhaben (ab 07/2024) kommunale Unternehmen dabei unterstützt werden, bestehende erfolgreiche Partnerschaften fortzuführen und ggf. neue Betreiberpartnerschaften aufzubauen, auch im Abfallsektor. Ziel ist es, Betreiberpartnerschaften als Instrument im Rahmen der bilateralen EZ sowie sektoralen Programmen oder Initiativen, wie z.B. die Urban Water Catalyst Initiative (UWCI) als komplementäres Instrument zu anderen Beratungs- und Kooperationsformen zu verankern. Angesichts der hohen Bedarfe aus den Partnerländern nach Formaten zur Stärkung der Kapazitäten der kommunalen Unternehmen sowie des steigenden Interesses deutscher kommunalen Unternehmen an der Weiterführung bestehender, sowie der Initiierung neuer Partnerschaften besteht die Herausforderung, ob dieses Kooperationspotential mittel- bis langfristig allein aus öffentlichen Mitteln erschlossen werden kann.

1.2 Zielsetzung und Prämissen der Studie

Das Ziel der Studie ist die Konzeption und Einschätzung der Umsetzbarkeit von Handlungsoptionen für eine nachhaltige Förderung und Finanzierung von internationalen Betreiberpartnerschaften mit Beteiligung deutscher kommunaler Unternehmen. Gleichzeitig werden Informationen bereitgestellt, wie solche Finanzierungsmodelle für Betreiberpartnerschaften ausgestaltet werden könnten. Aufbauend auf dem skizzierten Kontext, den Erfahrungen aus dem oben genannten GIZ-Pilotprojekt „Betreiberplattform“ und der Zielstellung der Studie wurden dem Studiendesign nachfolgende Prämissen zugrunde gelegt.

- Betreiberpartnerschaften können unternehmerische, technische und finanzielle Kapazitäten kommunaler Unternehmen in Partnerländern stärken, auf diese Weise die lokale Daseinsvorsorge verbessern und somit zur Erreichung der Nachhaltigkeitsziele beitragen.
- Betreiberpartnerschaften können die Nachhaltigkeit von im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit getätigten Investitionen erhöhen.

² Sammlung der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der 210. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder, vom 12. bis 14. Juni 2019 Kiel

- Betreiberpartnerschaften entfalten eine positive Wirkung in Deutschland (z.B. Mitarbeiterbindung, sprachliche, fachliche, interkulturelle Kompetenzentwicklung bei Mitarbeitenden, Beteiligung am internationalen Wissensaustausch etc.).
- Förderliche rechtliche Rahmenbedingungen und eine nachhaltige Finanzierung sind Grundvoraussetzung für eine Verstärkung des Engagements kommunaler Unternehmen in Betreiberpartnerschaften.

1.3 Studiendesign und Herangehensweise

Die Studie umfasst drei ineinandergreifende Themenfelder:

1.3.1 Identifizierung von Finanzierungsoptionen für Betreiberpartnerschaften und Entwicklung von nachhaltigen Förder- und Finanzierungsansätzen und Handlungsempfehlungen

Förder- und Finanzierungsansätze von Betreiberpartnerschaften (z.B. Spenden, Sponsoring, Jahresüberschüsse - nachfolgend „Finanzierungsoptionen“) wurden identifiziert und hinsichtlich ihrer Umsetzbarkeit und relevanter Akteure analysiert und bewertet. Diese umfassen eine oder mehrere potenzielle Finanzierungsoptionen zur Förderung von Partnerschaften kommunaler Unternehmen sowie Mechanismen zur Gewinnung von finanziellen Beiträgen durch die kommunalen Unternehmen, die Trägerkommunen und Dritte (Öffentliche Geber, Unternehmen, Stiftungen, Kunden). Bei der Entwicklung der Förder- und Finanzierungsansätze werden die Erfahrungen mit den Finanzierungsmechanismen für Betreiberpartnerschaften der Niederlande und Frankreichs in die Analyse und Entwicklung von Handlungsoptionen mit einbezogen.

Fragestellungen des Themenfeldes:

1. Welche Möglichkeiten stehen kommunalen Unternehmen zur Verfügung, um Eigenbeiträge zu Betreiberpartnerschaften zu leisten?
2. Welche anderen Finanzierungsquellen (z.B. Spenden, Sponsoring, Mittel der Trägerkommune) können die Finanzierung durch das BMZ und eine mögliche Eigenbeteiligung der kommunalen Unternehmen ggf. ergänzen?

1.3.2 Untersuchung möglicher Eigenbeiträge kommunaler Unternehmen zu Förder- und Finanzierungsansätzen

In diesem Themenfeld wurden die möglichen Eigenbeiträge, welche deutsche kommunale Unternehmen im Wasser-, Abwasser- und Abfallentsorgungssektor bereit und in der Lage wären, in die Finanzierung von Betreiberpartnerschaften einzubringen, untersucht. Dabei wurde der Einfluss von Größe und Rechtsform des kommunalen Unternehmens bzw. der Trägerkommune, des anwendbaren (Landes-)Rechts und der Vorerfahrungen mit internationalen Projekten auf die vorhandene Kapazität und die Bereitschaft Eigenbeiträgen zu leisten untersucht. Außerdem wurde untersucht, welche Präferenzen die kommunalen Unternehmen bei den Modalitäten (z.B. gebührenfinanziert oder nicht gebührenfinanziert), Eigenbeiträge zu entrichten, haben.

Ein möglicher Eigenbeitrag kommunaler Unternehmen zur Durchführung von Betreiberpartnerschaften im derzeitigen rechtlichen Rahmen wurde genauer qualifiziert und quantifiziert.

Fragestellungen des Themenfeldes:

1. Welchen Eigenbeitrag wollen und dürfen deutsche kommunale Unternehmen aktuell zur Finanzierung von Betreiberpartnerschaften rechtssicher leisten?

2. Welchen Beitrag dürften und würden kommunale Unternehmen unter rechtlich gesicherten Bedingungen zukünftig zusätzlich leisten, wenn durch Anpassung des Rechtsrahmens neue Finanzierungswege erschlossen werden würden?

1.3.3 Juristische Bewertung der Rechtssicherheit der identifizierten Finanzierungsoptionen

Alle im Themenfeld 1 identifizierten Finanzierungsoptionen wurden rechtlich geprüft. Weiterhin wurde erarbeitet, inwieweit durch rechtliche Änderungen neue Finanzierungsoptionen ermöglicht werden können.

Fragestellungen des Themenfeldes:

- Können die identifizierten Finanzierungsoptionen rechtlich umgesetzt werden? Ermöglichen die Optionen eine rechtssichere Mobilisierung von Dritt- oder Eigenmitteln für Betreiberpartnerschaften?
- Welche Anpassungen der rechtlichen Rahmenbedingungen sind für die Erschließung höherer Eigenbeiträge der kommunalen Unternehmen und anderer Finanzierungsoptionen notwendig?

1.4 Das Projektteam

Unter Federführung und Steuerung des Auftragsverantwortlichen und der Projektverantwortlichen des GIZ-Vorhabens „Betreiberplattform zur Stärkung von Partnerschaften kommunaler Unternehmen weltweit“ (Laufzeit: 07/2019-06/2024) wurden drei Projektteams einzeln beauftragt, die jeden Aufgabenbereich durch ein Team aus Experten entsprechend den Kompetenz-Schwerpunkten und in enger Kooperation und Abstimmung mit der GIZ-Projektleitung erarbeitet haben.

Simone Klawitter, Expertin Organisationsentwicklung, Finanzierung kommunaler Unternehmen arbeitet seit dem Abschluss ihrer Promotion an der Technischen Universität Berlin als Expertin für Wasserver- und Abwasserentsorgung vorrangig im Bereich kommunale Daseinsvorsorge und Programmleiterin für bilaterale Regierungsorganisationen GIZ und KfW, die Weltbank und nunmehr seit mehr als 15 Jahren für die UN mit dem Schwerpunkt auf humanitären Hilfe und globale entwicklungspolitische Nexus Themen, institutionelle Reformen, Dezentralisierung von Regierungsfunktionen, Regulierung und globaler Finanzierung von Grundrechten und Daseinsvorsorge in Ländern der Entwicklungszusammenarbeit. Als engagierte Menschenrechtsaktivistin setzt sie sich leidenschaftlich für eine realistische Vision für globale Gerechtigkeit und Umsetzungspartnerschaften auf Augenhöhe ein.

Tobias Beck, Experte Finanzierungsmodelle, Fundraising war mit einem Masterabschluss in Sustainable Finance an der Frankfurt School of Finance and Management zuerst in verschiedenen Banken in Deutschland tätig. Im Rahmen eines Wechsels in den Non-Profit-Bereich kamen Abschlüsse als Fundraising Manager sowie Philanthropie-Berater von der Fundraising-Akademie hinzu. Durch die Entwicklung und Leitung des Bereichs Philanthropy & Partnerships bei der Welthungerhilfe kamen weitere Erfahrungen in der Beratung und Konzeption von Finanzierungsstrukturierungen und -lösungen dazu. Nach einem mehrjährigen Aufenthalt in Zentralamerika mit der GIZ zu Finanzierungen im Forstsektor arbeitet er selbständig in den Bereichen Green Finance, Organisationsentwicklung und Philanthropie.

Florian Moritz, Diplom-Kaufmann, Partner bei Rödl & Partner ist seit 2009 in der betriebswirtschaftlichen Beratung der Wasserwirtschaft bei Rödl & Partner tätig. Bereits im Rahmen seiner Diplomarbeit im Rahmen seines betriebswirtschaftlichen Studiums hat er sich mit den Kosten- und Entgeltstrukturen von Wasserversorgern auseinandergesetzt. Er berät Kommunen und kommunale Unternehmen in der Gestaltung von Entgelten und Tarifen, sowie in Fragen von Wirtschaftlichkeitsberechnungen, Finanzierung und strategischen Fragen. Zu seinen

Tätigkeiten zählen darüber Projekte zur Interkommunalen Zusammenarbeit und zum Benchmarking in der Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung.

Maria Ueltzen, Europäische Dipl.-Verwaltungsmanagerin (FH) arbeitet seit ihrem Abschluss 2006 als Europäische Diplom-Verwaltungsmanagerin (FH) an der Hochschule Harz für Rödl & Partner. Sie berät insbesondere im Bereich der Projektierung und Finanzierung Erneuerbarer Energien. Seit 2016 ist sie zudem Certified Expert in Climate & Renewable Energy Finance der Frankfurt School of Finance and Management. Ihre Schwerpunkte liegen im Fondsmanagement, wo sie Geothermie Fonds beispielsweise für die African Union Commission (AUC) und die World Bank betreut.

Tilman Reinhardt, Bachelor of Arts, ist seit 2017 in der wasserwirtschaftlichen Beratung bei Rödl & Partner tätig. Ein Schwerpunkt seiner Tätigkeit sind verschiedene landesweite Benchmarking-Projekte der Wasserversorgung. Zudem beschäftigt sich Herr Reinhardt unter anderem mit Gebühren- und Entgeltkalkulationen (Wasser/Abwasser) sowie mit Organisationsuntersuchungen in der Wasserversorgung.

Jana Siebeck ist seit 2011 Rechtsanwältin bei BBH. Sie unterstützt und berät Wasserversorger und Abwasserentsorger insbesondere bei allen rechtlichen Fragestellungen rund um die Gestaltung und Überprüfung von Entgelten sowie der Erstellung von Verträgen.

Daniel Schiebold, Rechtsanwalt, Fachanwalt für Verwaltungsrecht, ist seit 2001 Rechtsanwalt bei BBH und seit 2008 Partner. Er unterstützt und berät Wasserversorger und Abwasserentsorger in rechtlichen und strategischen Fragestellungen zu den Themen, Wasserversorgung, Abwasserentsorgung, Strukturänderungen und Klimaanpassung.

1.5 Inhalt des Berichtes

Der Studienbericht gliedert sich in zwei große Teilbereiche: Im ersten Teil werden die Herangehensweise und Methodik skizziert. In einem zweiten Teil werden die Ergebnisse der Studie und Handlungsempfehlungen präsentiert.

Kapitel 1 führt die Entwicklung von Betreiberpartnerschaften in Deutschland ein, verweist auf die aktuelle politische Unterstützung und weitere Bedarfe u.a. aufgrund offener Fragen bezüglich eines verlässlichen Rechtsrahmens und potenzieller Finanzierungsansätze, die über eine Förderung durch das BMZ hinaus gehen.

Kapitel 2 beschreibt den allgemeinen methodischen Ansatz und einzelne Methoden zur Identifizierung und Qualifizierung von Finanzierungsoptionen und Förder- und Finanzierungsansätzen und wie diese aufeinander aufbauen. **Kapitel 3** analysiert die Rahmenbedingungen, Akteure und Erfahrungen der deutschen kommunalen Unternehmen mit Betreiberpartnerschaften mit Fokus auf von der Betreiberplattform koordinierten Partnerschaften, während im **Kapitel 4** ausgewählte internationale Erfahrungen mit der Umsetzung und Unterstützung von Betreiberpartnerschaften dargestellt werden. Im **Kapitel 5** werden identifizierte Finanzierungsoptionen beschrieben und anhand eines einheitlichen Kriterienkataloges bewertet. Gleichzeitig werden optionsbezogene Handlungsempfehlungen identifiziert, die in **Kapitel 6** thematisch und Akteurs bezogen, zusammengefasst werden.

2 METHODEN ZUR ENTWICKLUNG NACHHALTIGER FÖRDER- UND FINANZIERUNGSANSÄTZE FÜR BETREIBERPARTNERSCHAFTEN

Ausgehend von früheren Studien und Gutachten (siehe Anlage 1) wurden durch die Auswertung ausgewählter internationaler Erfahrungen, Experten*innen-Interviews und Fokusgruppendifkussionen mögliche Finanzierungsoptionen identifiziert. Diese wurden durch Umfragen unter verschiedenen Akteursgruppen weiter qualifiziert.

2.1.1 Einbindung früherer Arbeiten in die Studie

Die Ergebnisse früherer Arbeiten wurden gesichtet und in der Entwicklung bzw. Anpassung des Studiendesigns berücksichtigt. Das gilt insbesondere für frühere Umfragen zu Betreiberpartnerschaften, die Beschreibung von internationalen Modellen zur Finanzierung von Betreiberpartnerschaften und rechtliche Analysen, insbesondere der Publikation "Rechtliche Aspekte des Entwicklungspolitischen Engagements kommunaler Unternehmen"³.

2.1.2 Erhebung internationaler Erfahrungen

Erfahrungen mit der Finanzierung von Betreiberpartnerschaften aus Frankreich und den Niederlanden wurden analysiert und beschrieben, Erfolgsfaktoren wurden identifiziert und flossen in die Handlungsempfehlungen für Finanzierungsoptionen für deutsche kommunale Unternehmen mit ein.

2.1.3 Experten*innen-Interviews und Fokusgruppendifkussionen

Es wurden semi-strukturierte Einzel- und Gruppen-Interviews durchgeführt, deren Ergebnisse in die Entwicklung der Finanzierungsoptionen und der Kriterien zur Analyse der Optionen und die Anpassung der Ziele der Studie einfließen. Herangehensweise und Zwischenergebnisse wurden in einem Inception Workshop dem BMZ vorgestellt und mit zahlreichen Akteuren, insbesondere Vertreter*innen kommunaler Unternehmen in einem Validierungs-Workshop diskutiert.

2.1.4 Umfragen

Einnahmen aus Spenden und Sponsoring durch sektorspezifische Zulieferunternehmen wurden als wichtige Finanzierungsoption identifiziert. Aus dem niederländischen Modell wurde deutlich, dass diese Einnahmequellen einen bestimmten Anteil des Finanzierungsbedarfes abdecken können, gleichzeitig aber auch aus marketing-technischem Hintergrund hohe Anforderungen an die Dokumentation der Wirkung stellen.

Allgemeine Analysen des deutschen Spendenaufkommens, in der auch die Spendenbereitschaft der Deutschen für Entwicklungszusammenarbeit aufgeschlüsselt sind, sind öffentlich zugänglich. Im Rahmen dieser Studie zu nachhaltigen Finanzierungsansätzen für Betreiberpartnerschaften wurden zusätzlich Daten erhoben, um spezifisch zum Potential von Spenden durch Kunden von Wasserversorgerunternehmen und zum Potential von Sponsoring und Spenden durch Lieferanten zu ermitteln. Die Datenerhebung erfolgte durch Umfragen auf drei Ebenen:

³ „Gutachten zur Auswertung und Rahmenbedingungen des entwicklungspolitischen Engagements kommunaler Unternehmen“, Rechtswissenschaftliches Gutachten im Auftrag der Engagement Global gGmbH, 2018, Prof. Dr. Thorsten Ingo Schmidt;

1. Online-Umfrage bei einem Anteil der Kunden des Oldenburgisch-Ostfriesischen Wasserverband, (OOWV) und der der Lübecker Entsorgungsbetriebe (EBL) zur Bereitschaft von Spenden für die Betreiberpartnerschaften.
2. Zielgruppenbefragung (Panel-Befragung) im Rahmen einer repräsentativen Umfrage durch einen Dienstleister verteilt über das gesamte Bundesgebiet, die sich an Hauseigentümer richtet.
3. Lieferantenumfrage aus dem Wasser- und Abfallsektor sowie Unternehmen aller Sektoren zur Bereitschaft von Spenden und Sponsoring.

Eine weitere Umfrage richtete sich an kommunale Unternehmen und wurde durch Roedl & Partner über einen Verteiler von rund 900 Vertreter*innen aus den Bereichen Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung von kommunalen Unternehmen bzw. von Kommunen gestreut. Die Umfrage fragt die Bereitschaft kommunaler Unternehmen ab, Eigenbeiträge in die Finanzierung von Betreiberpartnerschaften einzubringen, identifiziert Einflussfaktoren auf die Bereitschaft (z.B. Größe und Rechtsform des kommunalen Unternehmens/der Trägerkommune, anwendbares (Landes-)Recht, Vorerfahrungen mit internationalen Projekten) und versucht zu ermitteln, wie Anreizstrukturen gestaltet sein müssen, um Betreiberunternehmen zu motivieren, sich in Betreiberpartnerschaften einzubringen.

2.1.5 Abschätzung der Finanzierungsbedarfe für Betreiberpartnerschaften

Um einschätzen zu können, wie hoch der Bedarf für die Finanzierung von Betreiberpartnerschaften ist, wurden die Kosten von vier der bestehenden Betreiberpartnerschaften des GIZ-Vorhabens „Betreiberplattform zur Stärkung von Partnerschaften kommunaler Unternehmen weltweit“ analysiert. Dabei wurden die folgenden Kostengruppen identifiziert und quantifiziert.

- Sekretariat, administrativer Support
- Sekretariat, technische Beratung
- kommunales Unternehmen Deutschland
- kommunales Unternehmen Partnerland

Für die Kostengruppen „kommunales Unternehmen in Deutschland“ und „kommunales Unternehmen im Partnerland“ wurden die Verhältnisse der folgenden Kostenarten untersucht: Personal, externe Dienstleistungen, Transport-/Reisekosten, Veranstaltungskosten, Beschaffung von Sachgütern, Sonstige Kosten / Verbrauchsmaterialien, Verwaltungsgemeinkosten (VGK) beim Betreiberunternehmen.

Aus dieser Analyse wurde der Finanzierungsbedarf abgeleitet, der mindestens gedeckt sein muss, um die Kosten, einer funktionellen Betreiberpartnerschaft zu finanzieren.

Die Kostengruppen „Sekretariat, administrative Unterstützung“ und „Sekretariat, technische Beratung“ wurden ebenfalls betrachtet. Dabei lag der Fokus auf der Darstellung der Wirtschaftlichkeit der Sekretariatskosten.

2.1.6 Abschätzung der Höhe der erschließbaren finanziellen Mittel

Für jede Finanzierungsoption wurden die potenziell erschließbaren Mittel abgeschätzt. Das finanzielle Potential der jeweiligen Finanzierungsoption dient als wesentliches Kriterium der Bewertungsmatrix. Es konnte keine einheitliche Methode zur Abschätzung der erschließbaren Mittel herangezogen werden, da die Finanzierungsoptionen von der Natur her sehr unterschiedlich sind und eine einheitliche Datengrundlage fehlt.

Tabelle 1: Methode der Abschätzung der erschließbaren Mittel

Finanzierungsoption	Bezugsmaßstab/Methode
Spenden	Kommunales Unternehmen einer deutschen Großstadt, 100,000 Hausanschlüsse/prozentuale Abschätzung auf der Grundlage der Ergebnisse einer repräsentativen Umfrage unter Hausbesitzer*innen.
Sponsoring	Die geringen öffentlich zugänglichen Daten zum Engagement von Unternehmen im Sponsoringbereich für Entwicklungszusammenarbeit, speziell im Wasserbereich, als auch die Ergebnisse einer durchgeführten Umfrage lassen keine zu verallgemeinernde Rückschlüsse auf erschließbare Mittel für Betreiberpartnerschaften zu. Aus diesem Grunde wurde der Anteil von Unternehmenseinnahmen an den Gesamteinnahmen im niederländischen Modell herangezogen. Als Näherung wurde das Potential für Einnahmen über Sponsoring analog zum Potential für Einnahmen aus Spenden geschätzt.
Mittel des Betreibers	In einem ersten Schritt wurden statistische Daten deutscher Betreiber für eine Abschätzung verwendet, anhand derer erschließbare Mittel auf Grundlage aufgrund vergleichbarer Prämissen des niederländischen Finanzierungsmodells, wonach maximal 1 % des Entgeltaufkommens für EZ verwendet werden darf, ermittelt wurden. Der Schätzung liegt die Annahme zugrunde, dass ein Drittel der Betreiber mit einem Jahresumsatz ab 50 Millionen Euro einen Anteil von 0,75 % des Umsatzes für Betreiberpartnerschaften aufwenden. In einem zweiten Schritt wurden Ergebnisse der Umfrage unter Betreiberunternehmen zur Bereitschaft, Eigenbeiträge zur Finanzierung von Partnerschaften zu leisten, einbezogen.

2.1.7 Rechtliche Bewertung der Finanzierungsoptionen und Handlungsansätze

Der rechtliche Teil der Studie bewertet, inwieweit die im Rahmen des Projekts untersuchten Finanzierungsoptionen für Betreiberpartnerschaften nach gegenwärtiger Rechtslage möglich wären. Soweit rechtliche Hemmnisse für eine Finanzierungsoption festgestellt werden, wird weiter herausgearbeitet, ob und in welcher Form Rechtsänderungen möglich wären und auf welcher Ebene die Gesetzgebungskompetenz angesiedelt ist, um diese Hemmnisse zu beseitigen.

Hierzu wurden die jeweils maßgeblichen rechtlichen Regelungen sowie die einschlägige Rechtsprechung und Literatur ermittelt und ausgewertet. Im Zentrum der Bewertung steht dabei die Option der Finanzierung über die von den Kunden der Betreiberunternehmen zu zahlende Entgelte, insbesondere in Form eines pauschalen prozentualen Aufschlags auf die von den Kunden zu zahlende Entgelte („1%-Regelung“). In Bezug auf diese wurden insbesondere das Finanzverfassungsrecht der Bundesrepublik, das Kommunalabgabenrecht und Gemeindefinanzierungsrecht der Länder, das Recht der vertraglichen Entgelte, spezielle Entgeltregelungen in den Stadtstaaten sowie die Fachgesetze im Bereich Wasser, Abwasser, Abfall auf Bundes- und Landesebene betrachtet. Für die weiteren untersuchten Finanzierungsoptionen erfolgte eine überschlägige rechtliche Bewertung anhand der für diese jeweils geltenden Rechtsgrundlagen.

Die Ergebnisse und die wesentliche Herleitung der rechtlichen Bewertung wurden in einer juristischen Gutachten festgehalten (siehe Anlage).

2.2 Bewertung von Finanzierungsoptionen und Handlungsansätzen

Um die Finanzierungsoptionen zu charakterisieren und vergleichen zu können, wurde eine Matrix mit für die Umsetzung von Betreiberpartnerschaften spezifischen Kriterien und entsprechende Schlüsselfragen entwickelt (Tabelle 2). Diese wird auch als strategisches Planungsinstrument benutzt, das dabei hilft, Handlungsansätze zu entwickeln. Die Matrix unterstützt die Analyse und bietet einen systematischen Ansatz für die Bewertung und Auswahl von Entwicklungsmöglichkeiten.

Tabelle 2: Kriterien zur Charakterisierung und Bewertung ausgewählter Finanzierungsoptionen für Betreiberpartnerschaften

Kriterium	Schlüsselfragen
Rechtssicherheit	Wie rechtssicher ist die Umsetzung der Finanzierungsoption heute? Schränkt die Gesetzgebung die mögliche Verwendung der Mittel ein?
Flexibilität/ (Sach)zweckbindung der Mittel	Wie flexibel ist die Verwendung der Mittel? Handelt es sich um gebundene oder ungebundene Mittel? Können die Mittel z.B. auch zur Personalkostendeckung eingesetzt werden? Wäre es möglich eine Zweckbindung für internationale Aktivitäten von Betreiberunternehmen zu etablieren?
Rechtsformbindung	Ist für die Umsetzung eine bestimmte Rechtsform der aufnehmenden bzw. ausführenden Institution Voraussetzung? Können kommunale Unternehmen diese Finanzierungsoption eigenständig umsetzen oder wird eine zusätzliche Institution (Stiftung o.ä.) benötigt?
Machbarkeit	Wie komplex ist die Umsetzung (z.B. Bundesebene oder Landesebene betroffen, Anzahl und Art der Akteure, notwendige Umsetzungszeit)
Akzeptanz durch Stakeholder	Wie hoch ist die Akzeptanz bei unterschiedlichen Stakeholdern (Kunden, Betreiberunternehmen, Trägerkommunen, etc.)?
Höhe der zu erwartenden Mittel (Potential)	Welche Größenordnung an Mitteln kann mit dieser Handlungsoption erschlossen werden? (für den Sektor gesamt, für ein einzelnes kommunales Unternehmen?)

3 RAHMENBEDINGUNGEN UND ERFAHRUNGEN

3.1 Einführung in die Organisation und Finanzierung von Betreiberunternehmen in Deutschland

3.1.1 Organisation

Die Erfüllung öffentlicher Aufgaben, wie unter anderem die öffentliche Wasserversorgung, Entwässerung und Abfallbeseitigung unterliegt in Deutschland, soweit die Kommunen hierfür zuständig sind, dem kommunalen Selbstverwaltungsrecht (Art. 28 Abs. 2 GG). Demnach können die Kommunen darüber entscheiden, in welcher Organisationsform sie ihre Aufgabe erfüllen. Nach Angaben des Statistischen Bundesamts bestehen in den Aufgabenbereichen Wasserversorgung, Abwasserbeseitigung und Abfallwirtschaft (Sammlung, Beseitigung und Behandlung von Abfällen) ca. 10.000 rechtliche Einheiten in Deutschland.

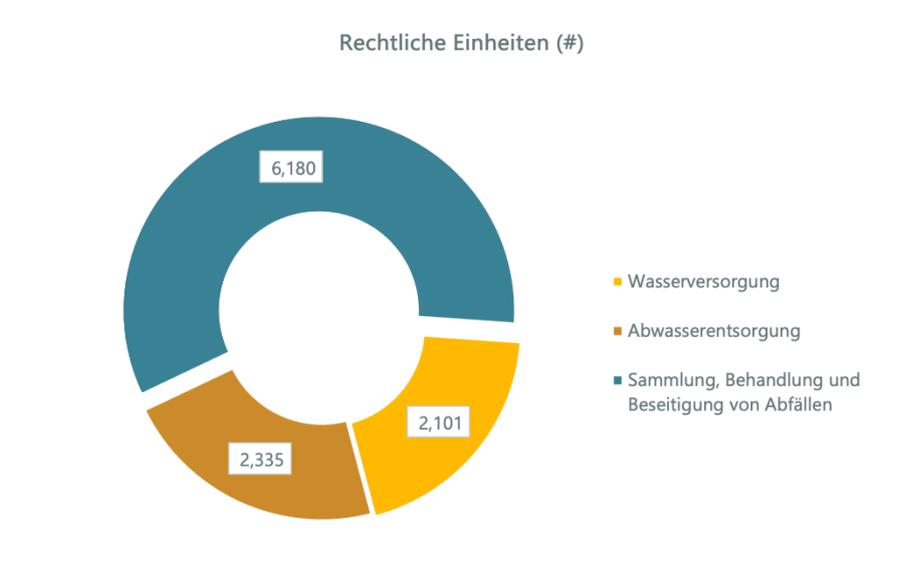


Abbildung 1: Betreiber (rechtliche Einheiten) nach Aufgabengebiet

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 4 Reihe 6.1, 2020

Die Betreiber erwirtschafteten 2020 rund 65,4 Milliarden Euro Jahresumsatz. Davon entfallen 11,2 Milliarden Euro auf die Wasserversorgung, 12,7 Milliarden Euro auf die Abwasserentsorgung und 41,5 Milliarden Euro auf die Abfallwirtschaft).⁴ Betreiber können entweder als öffentlich-rechtliche Rechtsform (z.B. als Regie- oder Eigenbetrieb, Anstalt des öffentlichen Rechts, Zweckverband, Wasser- und Bodenverband) oder als privatrechtliche Rechtsform (z.B. GmbH oder AG) ausgestaltet sein.

Die Rechtsform des Betreibers hat wiederum Auswirkung auf die Gestaltung des Verhältnisses zwischen Betreiber und Kunden. Betreiber in öffentlich-rechtlichen Rechtsformen können das Verhältnis zu den Kunden entweder öffentlich-rechtlich oder privatrechtlich ausgestalten. Betreibern in privater Rechtsform steht nur ein privatrechtliches Verhältnis gegenüber den Kunden zur Verfügung.

⁴ Statistisches Bundesamt, Fachserie 4 Reihe 6.1, 2020.

Öffentlich-rechtliche Rechtsverhältnisse zu den Kunden werden durch Satzungen (z.B. Wasserversorgungssatzung sowie zugehörige Beitrags- und Gebührensatzung) ausgestaltet. Privatrechtliche Rechtsverhältnisse zu den Kunden (hier: Tarifkunden) werden grundsätzlich durch allgemeine Ver- oder Entsorgungsbedingungen ausgestaltet (insbes. Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Wasser (AVBWasserV)).

3.1.2 Herkunft der Mittel zur Erfüllung der Aufgaben von kommunalen Unternehmen

Für die Erfüllung ihrer Ver- bzw. Entsorgungsaufgabe, wie die Versorgung mit Wasser, als Leistungserbringung erhalten die Betreiber als Gegenleistung von ihren Kunden entsprechende Entgelte. Die Art der Entgelte hängt wiederum von der Ausgestaltung der Rechtsverhältnisse ab.

Tabelle 3: Rechtsverhältnisse und Entgeltbezeichnung der Leistungserbringung durch Betreiber

Rechtsverhältnis zu den Kunden	Entgeltbezeichnung	Rechtsgrundlage
Öffentlich-rechtlich	Gebühren	Kommunalabgabengesetze der Länder
Privatrechtlich	Preise	Bürgerliches Gesetzbuch; bei Wasser zusätzlich: Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Wasser (AVBWasserV)

(Benutzungs-)Gebühren sind laufende Entgelte für die Inanspruchnahme öffentlicher Einrichtungen und werden auf der Grundlage entsprechender Satzungen des Einrichtungsträgers durch Bescheid erhoben. Nur Hoheitsträger können Gebühren erheben. Die für Gebühren geltenden rechtlichen Anforderungen sind neben den allgemeinen bundesrechtlichen Prinzipien der Gleichbehandlung und Äquivalenz vor allem in den Kommunalabgabengesetzen (KAG) der Bundesländer und den entsprechenden Gesetzen der Stadtstaaten enthalten. Diese beinhalten grundsätzlich ein sogenanntes Kostendeckungsprinzip. Dieses besagt zum einen, dass die Gebühren so zu bemessen sind, dass das Gebührenaufkommen aus der jeweiligen öffentlichen Einrichtung die ansatzfähigen Kosten nicht übersteigt (Kostenüberschreitungsverbot), und zum anderen, dass die Gebühren die Kosten der Einrichtung decken sollen.

Privatrechtliche Entgelte hingegen beruhen auf einer vertraglichen Grundlage. Sie können gleichermaßen von Hoheitsträgern (z. B. Kommune, Zweckverband) und privatrechtlich organisierten Betreibern (z. B. GmbH, AG) erhoben werden. Privatrechtliche Entgelte der Tarifkunden müssen in Bereichen der Daseinsvorsorge wie der öffentlichen Wasserversorgung, in denen der Betreiber rechtlich oder faktisch über eine Monopolstellung verfügt, die es ihm ermöglicht, die Preise einseitig festzulegen, billigem Ermessen (§ 315 Bürgerliches Gesetzbuch, BGB) entsprechen und dürfen nicht dem wettbewerbsrechtlichen Verbot des Missbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung (§ 19 und für Wasser zusätzlich § 31 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, GWB) widersprechen. Das billige Ermessen wiederum wird bei Wahrnehmung staatlicher Aufgaben in privatrechtlicher Handlungsform konkretisiert durch die so genannten grundlegenden Prinzipien des öffentlichen Finanzgebarens. Aus den genannten Vorschriften und Prinzipien ergibt sich ähnlich wie bei Gebühren, jedoch mit größeren Spielräumen, dass das Entgeltaufkommen die Kosten der Leistungserbringung nicht in unangemessener bzw. missbräuchlicher Weise übersteigen darf.

Im Bereich der Wasserversorgung sind Gebühren und Preise gleichermaßen verbreitet; im Bereich der Abwasserbeseitigung und (kommunalen) Abfallentsorgung werden dagegen ganz überwiegend Gebühren erhoben.

Welche Kosten für Betreiberpartnerschaften als ansatzfähige Kosten im kommunalabgabenrechtlichen bzw. entgeltrechtlichen Sinne gelten, ist danach zu beurteilen, ob es sich um nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu ermittelnden erforderlichen Kosten der öffentlichen Einrichtung bzw. der Leistungserbringung handelt.

Eigene Kostendefinitionen enthalten die Kommunalabgabengesetze der Länder in der Regel nicht. Allenfalls werden teilweise beispielhaft bestimmte Kosten genannt, welche ansatzfähig sind (z. B. Kosten für Fremdleistungen, kalkulatorische Abschreibungen, Kapitalverzinsung, bestimmte Gemeinkosten). Auch BGB und GWB definieren den Kostenbegriff selbst nicht.

3.1.3 Verwendung der Mittel kommunaler Unternehmen

Betreiber, soweit sie nicht als Regiebetrieb rechtlich mit der Kommune identisch sind, gelten entweder als Sondervermögen ohne eigene Rechtspersönlichkeit außerhalb der allgemeinen Verwaltung (Eigenbetrieb) oder als eigene Rechtspersönlichkeit. Die Betreiber, mit Ausnahme von Regiebetrieben, sind insoweit gemeindliche Unternehmen mit eigener Haushaltswirtschaft.

Grundsätzlich können jedenfalls mittelbar auch kommunalhaushaltsrechtliche Vorgaben für die Betreiber einschlägig sein. Vorrangig sind die Mittel der Betreiber für die Erfüllung der ihnen übertragenen Aufgaben einzusetzen. Die dauernde technische und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit ist sicherzustellen.

Soweit nicht im Einzelfall organisationsrechtliche Einschränkungen bestehen oder Mittel anderweitig zweckgebunden sind, können Betreiber vorhandene Mittel grundsätzlich für Betreiberpartnerschaften einsetzen.

3.2 Erfahrung mit und Finanzierung von Betreiberpartnerschaften mit Beteiligung kommunaler Unternehmen aus Deutschland

In Deutschland werden Betreiberpartnerschaften seit 2007 konzeptionell als möglicher Ansatz im Zusammenhang der deutschen Entwicklungszusammenarbeit in Partnerländern der deutschen EZ diskutiert. Aus dieser Zeit stammt auch eine erste Untersuchung zu möglichen Finanzierungsmechanismen für solche Partnerschaften außerhalb traditioneller Finanzierung von EZ durch das BMZ. Gemeinsam entwickelten GIZ, SKEW, VKU und GWP die Idee eines neuen Modells für Partnerschaften zwischen deutschen kommunalen Betreibern und Betreibern aus Entwicklungs- und Schwellenländern.

Aufbauend darauf nahm 2019 das vom BMZ geförderte Pilotprojekt „Betreiberplattform zur Stärkung von Partnerschaften kommunaler Unternehmen weltweit“ („Betreiberplattform“) seine Arbeit auf. Mitte 2024 sind im Rahmen dieses Pilotprojekts 24 kommunale Betreiberunternehmen aus Deutschland und 28 Betreiberunternehmen aus 8 Ländern in Betreiberpartnerschaften aktiv. Im Vordergrund steht das Ziel, die Wasserversorgung, Abwasser- und Abfallentsorgung in den Partnerländern zu verbessern. Gleichzeitig bereichert das umfangreiche Erfahrungswissen der Partnerunternehmen in den Ländern der deutschen EZ die Partnerschaften. Durch Entwicklungszusammenarbeit können kommunale Unternehmen einen Beitrag zur Erreichung der Klimaziele leisten, am internationalen Wissensaustausch teilnehmen und sich durch sinnstiftende Projekte als attraktiver Arbeitgeber aufstellen.

Während der Pilotphase der Betreiberplattform wurden insgesamt 28 Betreiberpartnerschaften umgesetzt, davon neun „klassische“ Betreiberpartnerschaften (d.h. Partnerschaften mit einem Fokus auf Knowhow-Austausch) im Wasser- und Abwasser- und drei Betreiberpartnerschaften im Abfallsektor. Hinzu kommen seit Kriegsbeginn 16 Solidaritätspartnerschaften mit der Ukraine, die wie eine klassische Betreiberpartnerschaft eine Zusammenarbeit zwischen einem oder mehreren deutschen kommunalen Wasserversorgern mit einem oder mehreren ukrainischen Wasserbetreibern beinhalten. Um die Ukraine bei der Wiederinstandsetzung kritischer Infrastruktur zu unterstützen, steht hier die Beschaffung von notwendigem technischen Equipment sowie ein dafür benötigter Erfahrungsaustausch im Vordergrund.

Durch die Betreiberplattform wird eine kommunale partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen Betreibern aus Deutschland und den Partnerländern der deutschen EZ initiiert und unterstützt. In den meisten Ländern sind die Partnerschaften eng an die weiteren Sektor - Projekte und Strukturen der EZ angebunden.

Die Betreiberpartnerschaften werden auf nationaler und internationaler politischer Ebene sowie im EZ-Kontext intensiv diskutiert und gefördert, sowie auf Länderebene von den Innenministern (z.B. Innenministerkonferenzbeschluss 2019) begrüßt. Bisher werden Betreiberpartnerschaften vorrangig aus öffentlichen Mitteln, insbesondere durch das BMZ und die EU, finanziert.

Zudem können von der SKEW geförderte Städtepartnerschaften auch ein punktuell oder langfristiges Engagement der Betreiberunternehmen der betreffenden Kommunen beinhalten.

Die in UN-Habitat angesiedelte Global Water Operators' Partnerships Alliance (GWOPA) unterhält ein Programm für Betreiberpartnerschaften mit Beteiligung internationaler Betreiberunternehmen. Über dieses Programm erfahren aktuell zwei Partnerschaften mit deutschen Betreiberunternehmen eine Förderung. Das Sekretariat der GWOPA in Bonn wird aktuell durch das BMZ gefördert.

Eine Finanzierung von Betreiberpartnerschaften durch die Trägerkommune aus ihrem allgemeinen Haushalt ist schon jetzt rechtlich möglich, wird aber aktuell wegen hoher Mittelkonkurrenz wenig praktiziert. Einige deutsche kommunale Unternehmen engagieren sich nichtsdestotrotz bereits jetzt international unter Nutzung eigener Ressourcen (v.a. Personal / Weiterbildung / Sachspenden).

3.3 Kosten von Betreiberpartnerschaften im GIZ Vorhaben „Betreiberplattform“ (Pilotphase)

Die Analyse der Kosten ausgewählter Betreiberpartnerschaften des GIZ-Pilotvorhabens ergibt einen Finanzierungsbedarf von im Durchschnitt 125.000 Euro pro Partnerschaft / Jahr bei einer Laufzeit von 3 Jahren. Eine Finanzierung in Höhe von 125.000 EUR pro Jahr ermöglicht es, in der Laufzeit ca. 110 Expert*innentage von Personal (von Meister bis Bereichsleitung/Geschäftsleitung) aus deutschen kommunalen Unternehmen für die Beratung und den Wissensaustausch mit dem Partnerunternehmen bereitzustellen. Dieses Budget erlaubt mehrere Reisen in beide Richtungen, die dazu genutzt werden, die Bedingungen vor Ort kennenzulernen, eine vertrauensvolle Arbeitsbeziehung aufzubauen, Arbeitsfelder zu definieren, zu beraten, oder Mitarbeiter*innen im Rahmen von Hospitationen/Job Shadowing oder anderen Trainingsformaten weiterzubilden. Das schließt auch 10% Verwaltungsgemeinkosten (VGK) für deutsche Betreiberunternehmen ein.

Die Wirkungen wurden in der Pilotphase erhöht, indem zusätzliche Beiträge zur Finanzierung ausgewählter Betriebsmittel (z.B. Labormaterial) geleistet wurden. Solche zweckbezogenen Beschaffungen erhöhen die Effektivität von Training und Beratung, da i.d. R. Partnerunternehmen diese Betriebsmittel nicht oder nur zeitversetzt beschaffen können.

Neben des Finanzierungsbedarfes wurde die Kostenverteilung in der Pilotphase der Betreiberplattform untersucht. Dabei wurden die Kostengruppen „Kosten beim deutschen kommunalen Unternehmen“, „Kosten beim Partnerunternehmen“, „Sekretariat (GIZ) – Administrative Unterstützung“ und „Sekretariat (GIZ) – Technische Beratung“ untersucht. Die Kosten „Administrative Unterstützung“ beinhalten Audit Kosten GIZ, Gemeinkosten (GK) GIZ, Finanzierungs-VGK GIZ und sind mit der Verwaltung des Finanzierungsvertrages verbunden. Die Kosten des Sekretariats (GIZ) für Technische Beratung beinhalten vorrangig die Organisation einer komplementären Zusammenarbeit zwischen kommunalem Betreiberunternehmen und weiteren Akteuren der deutschen Entwicklungszusammenarbeit vor Ort, insbesondere den thematisch passenden GIZ-Sektor-Programmen, Programmen im Bereich der Berufsbildung oder durch Entwicklungsbanken finanzierte investive Maßnahmen. Weitere

Leistungen des Sekretariats sind die Anbahnung von Partnerschaften, technische Beratung, Förderung von Austausch und Netzwerkarbeit, Trainingsangebote, Monitoring, Öffentlichkeitsarbeit etc.

Die Sekretariatskosten der Betreiberpartnerschaften der Pilotphase befinden sich mit 25% (13 % administrativ, 12 % technische Beratung) der Gesamtkosten in einem angemessenen Verhältnis, wie der Vergleich mit anderen Partnerschaftsprogrammen der GIZ (z.B. Klinikpartnerschaften) und anderer Organisationen (z.B. GWOPA) zeigt.

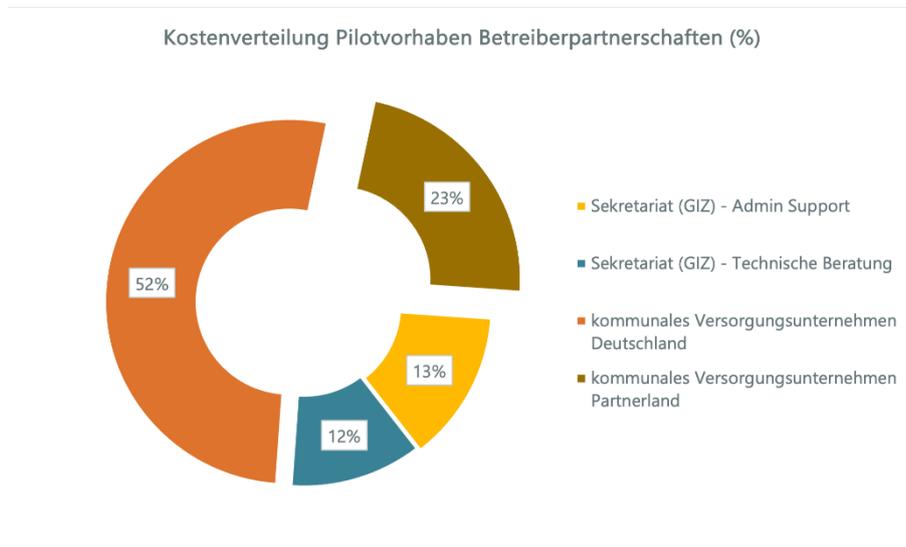


Abbildung 2: Kostenverteilung Pilotvorhaben Betreiberpartnerschaften

Quelle: GIZ, Autorenteam

3.4 Zusammenspiel unterschiedlicher Rahmenbedingungen für eine Finanzierung von Betreiberpartnerschaften

Rahmenbedingungen auf grundgesetzlicher Ebene

In Deutschland besitzen Kommunen auf Basis des Zusammenspiels der Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG mit weiteren grundgesetzlichen Bestimmungen ein Recht auf die Durchführung von Aktivitäten der Entwicklungszusammenarbeit und dürfen dieses Recht auch in Gestalt ihrer kommunalen Unternehmen ausüben.

Rahmenbedingungen auf landesrechtlicher Ebene

Die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung, Grundlage für die Ausübung eines internationalen Engagements auf kommunaler Ebene, findet sich in 14 Landesverfassungen wieder.

Weiterhin finden sich in den Verfassungen von sieben Ländern positive Aussagen zur Garantie **grenzüberschreitenden Zusammenarbeit**, wobei ausgewählte Länder sich explizit selbst verpflichten grenzüberschreitende Beziehungen zu unterstützen.

Das **Prinzip der Nachhaltigkeit** ist weder im Grundgesetz noch in allen Länderverfassungen explizit verankert. Nur in Hessen fand das Staatsziel „Nachhaltigkeit zur Wahrung der Interessen zukünftiger Generationen“ 2018 explizit Aufnahme in die Landesverfassung (Art. 26c der Hessischen Verfassung).

Die Beschlüsse der Innenministerkonferenz zu kommunaler Entwicklungszusammenarbeit und kommunale Nachhaltigkeitsstrategien, insoweit Kommunen solche ausgestaltet haben, können kommunalen Unternehmen ebenfalls als Bezugspunkte dienen, auch wenn diese rechtlich nicht binden sind.

Rahmenbedingungen nicht-rechtlicher Natur

Zahlreiche Kommunen und/oder kommunale Unternehmen pflegen seit vielen Jahren Partnerschaften. Ergebnisse der Expert*innen-Interviews, Fokusgruppendifkussionen und der SWOT-Analyse ergeben nachfolgende Entwicklungs- und Stabilisierungsfaktoren für die Etablierung und Umsetzung von Betreiberpartnerschaften:

Championship/Leadership: Ein besonders starkes persönliches Interesse der Geschäftsführung sich im Rahmen internationaler Zusammenarbeit zu engagieren. I.d.R. gehören die kommunalen Unternehmen vor Ort zu den größten Arbeitgebern und tragen durch ihre Kernaktivitäten (Wasserversorgung und -entsorgung, Abfallsammlung etc.) substantiell zur lokalen und regionalen nachhaltigen Entwicklung bei. Das schließt eine besondere Verantwortung der Geschäftsführung hinsichtlich Klimaanpassung der eigenen Unternehmensaktivitäten ein. Ein Engagement von „Champions“ und insbesondere ihre Beteiligung an strategischen Prozessen im betreffenden Sektor und / oder auf Landesebene wird als Signal verstanden, das unter Umständen die Beteiligung weiterer Akteure und entsprechende Synergieeffekte und politische Unterstützung nach sich zieht.

Präferenzen bei der regionalen Ausrichtung von Partnerschaften: Freiwilliges Engagement und Beteiligung der kommunalen Unternehmen können auf bestehende internationale Beziehungen der Kommune oder des Landes aufbauen.

Größe des kommunalen Unternehmens bietet hinreichende Kapazitäten Partnerschaften umzusetzen: Grundsätzlich können große kommunale Unternehmen einfacher eigeninitiativ Betreiberpartnerschaften umsetzen, wobei sie in zahlreichen Fällen kleinere kommunale Unternehmen in die Umsetzung einbinden.

Positive Lernerfahrungen: Einmal gemachte positive Erfahrungen in den Betreiberpartnerschaften befördern die langjährige institutionelle Zusammenarbeit und vertiefte persönliche Beziehungen zwischen Mitarbeiter*innen aller Hierarchieebenen.

Fachkräfteweiterbildung und Lernen auf Augenhöhe: Der Peer-to-Peer-Ansatz wird von allen Teilnehmenden als sehr positiv und nachhaltig eingeschätzt, gleichzeitig kann damit eine Mitarbeiter*innenbindung erfolgen. Wirkungen des Engagements können in erster Linie den Kunden der Betreiberunternehmen zugutekommen aber auch dem direkten kommunalen Unternehmensumfeld sowie der eigenen Belegschaft.

Thematische Handlungsfelder: Betreiber engagieren sich auf sehr unterschiedliche Weise jedoch insbesondere im Rahmen des eigenen fachlichen Interesses und der vorhandenen Kompetenzen. Durch Beteiligung in präferierten Handlungsfeldern tragen die kommunalen Unternehmen zum Erhalt und Ausbau der Standortattraktivität bei – und damit mittelbar zur Mitarbeiter*innenbindung und folgen damit auch einem unternehmerischen Eigeninteresse. Als handlungsleitend lassen sich insbesondere die Aspekte fachliche Kompetenz und Fachkräftesicherung / -gewinnung identifizieren.

Kommunen als Impulsgeber: Bestehende kommunale Sektor fremde Partnerschaften sind hilfreiche Impulsgeber für Kooperation zwischen Betreiberunternehmen. Wichtige Impulse sind lokale Kenntnisse und Erfahrungen mit dem Partnerland, Kontaktpersonen und Kenntnis der Zuständigkeiten, und ggf. eine (Teil-) Finanzierung aus dem kommunalen Haushalt.

Rechtssichere langfristige und unabhängige Förder- und Finanzierungsstrukturen, Verbindlichkeit in Anbahnungs- und Umsetzungsprozessen: Langfristige und rechtssichere Förder- und Finanzierungsmöglichkeiten und Verbindlichkeit in Prozessen der Anbahnung und Umsetzung sind ein wesentlicher Erfolgsfaktor für Betreiberpartnerschaften. Flexibilität bei der Verwendung der Mittel während der Umsetzung und ein geringer Verwaltungsaufwand spielen für die Partner eine große Rolle.

Öffentlichkeitsarbeit zu Betreiberpartnerschaft: Kommunen, Unternehmen, Politikberatung, und staatliche Institutionen, zum Beispiel in den Bereichen kommunale Entwicklung, EZ und Wirtschaftsförderung, sollten über

das Format und den Mehrwert von Betreiberpartnerschaften informiert werden. In Veranstaltungen kann der Mehrwert von Betreiberpartnerschaften und einer nachhaltigen Umsetzung präsentiert werden und Vorschläge zur Stärkung der Partnerschaftslandschaft vorgestellt und weiterentwickelt werden. Auch Formate zum Erfahrungsaustausch, zur Vermittlung und zur Verbreitung von positiven Lernerfahrungen sind sinnvoll.

Tabelle 4: SWOT-Analyse der derzeitigen Rahmenbedingungen für eine Finanzierung von Betreiberpartnerschaften

<p>STRENGTHS</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rechtsverhältnis • Hohe Fachlichkeit und umfangreiche Erfahrung/Expertise aller Akteure, insbesondere der Betreiber • Hohe Reputation in der EZ – Landschaft • Erfahrungen der dt. EZ – Betreiberplattform • Bestehende Partnerschaften und internationale Erfahrungen, z.B. GWOPA, VEI etc. 	<p>WEAKNESSES</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vielfalt der deutschen Betreiberlandschaft in Rechtsform und Größe • Länderhoheit und entsprechende gesetzliche Vorgaben bzw. hohe rechtliche und politische Hürden für Gesetzesanpassungen • Bedenken kommunaler Unternehmen hinsichtlich der Rechtssicherheit Eigenmittel einzusetzen • Eigenbeitrag der Betreiber ist oft nicht attraktiv (fehlendes Ownership)
<p>OPPORTUNITIES</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hohe Nachfrage nach Betreiberpartnerschaften in den Partnerländern • Ambitionen der Kommunen zur Umsetzung der SDGs beizutragen und Anerkennung der Rolle diesbezüglich durch z.B. IMK • Vielfalt der Organisationsformen und Unternehmensgröße: Konzentrierung auf große Betreiberunternehmen / Stadtstaaten, um bestehende Ressourcen effektiv zu nutzen und von einer leichteren Entscheidungsfindung zu profitieren • Langjährig bestehende Kommunalpartnerschaften • Absicherung und (weitere) Inwertsetzung von TZ und FZ - Maßnahmen 	<p>THREATS</p> <ul style="list-style-type: none"> • Steigende finanzielle Belastung der Kommunalwirtschaft durch notwendige Infrastrukturerneuerung und Anpassung an den Klimawandel • Wettbewerb der Akteure (Mittel, Mandat, Sichtbarkeit) • Hoher Verwaltungsaufwand bei Förderung durch öffentliche Mittel

4 AUSGEWÄHLTE ERFAHRUNGEN MIT DER FINANZIERUNG VON BETREIBERPARTNERSCHAFTEN

4.1 Das niederländische Finanzierungsmodell für Betreiberpartnerschaften

4.1.1 Funktionsweise

Das niederländische Finanzierungsmodell von Betreiberpartnerschaften basiert auf der zentral ausgerichteten gemeinnützigen Organisation Vitens Evides International (VEI), die 2008 von zwei der insgesamt 10 Wasserbetreiberunternehmen im Land gegründet wurde. Dabei werden Mitarbeiter*innen von Betreiberunternehmen des Wassersektors für die Zeit der Entsendung über VEI angestellt und entsendet. Inzwischen sind von den insgesamt 10 landesweiten Wasserbetreibern sieben an VEI beteiligt. Die übrigen befinden sich aktuell in den Verhandlungen zur Beteiligung an VEI.

Die Koordination aller Aktivitäten im Rahmen von Wasserbetreiberpartnerschaften wird zentral über VEI gesteuert. VEI arbeitet aktuell mit ca. 20 festen Mitarbeiter*innen.

Ein wesentlicher Bestandteil des Modells ist, dass eine gesetzliche Vorgabe erlaubt, dass Wasserversorgungsunternehmen bis zu 1% des jährlichen Umsatzes für Projekte zur Förderung der Trinkwasserversorgung im Ausland einsetzen. In der Praxis der Betreiber wurden im Jahr 2022 im Durchschnitt 0,54% der Umsätze für Betreiberpartnerschaften verwendet.

4.1.2 Rechtsgrundlage

Die rechtliche Grundlage des Modells basiert auf dem 2011 erlassenen sogenannten „Drinkwaterwet“ (Trinkwassergesetz). Artikel 8 des niederländischen Trinkwassergesetzes erlaubt es Wasserversorgungsunternehmen bis zu 1% ihres jährlichen Umsatzes für Projekte zur Förderung einer guten Trinkwasserversorgung im Ausland einzusetzen. Die Refinanzierung der so investierten Gelder erfolgt über die Wasserpreise der jeweiligen Wasserversorgungsunternehmen (Artikel 8 §2 der Trinkwasserverordnung vom 23.05.2011). Die Kosten werden von den anrechenbaren Kapitalkosten abgezogen (Artikel 8 §3 der Trinkwasserverordnung vom 23. Mai 2011).

4.1.3 Akteure

Von den 10 nationalen Wasserbetreibern gibt es aktuell sieben, die an VEI beteiligt sind, sowie WaterNet (Wasserbetreiber im Großraum Amsterdam), welches die gemeinnützige Organisation World WaterNet gegründet hat. VEI und World WaterNet bilden das WaterWorX-Konsortium, das über VEI geführt wird. Dieses Konsortium war eine Anforderung der niederländischen Regierung für die Zusage von umfangreichen finanziellen Mitteln zur Förderung von Wasserprojekten.

Bereits im Jahr 2004 wurde die gemeinnützige Stiftung „Water for Life“ gegründet, welche Spenden von Kund*innen der Betreiberunternehmen vereinnahmen kann. Diese werden über die Wasserabrechnung abgeführt oder direkt durch die Kund*innen an die Stiftung überwiesen. Die Stiftung setzt zahlreiche Projekte im WASH-Infrastruktursektor um, in die regelmäßig Betreiberpartnerschaften eingebettet sind. Diese werden auch von VEI durchgeführt.

4.1.4 Höhe und Art der erschlossenen finanziellen Mittel

Im Jahr 2022 setzten sich die Einnahmen für das WaterWorX-Konsortium zusammen aus:

- | | |
|--|---------------------|
| 1. der möglichen 1% Nutzung der Wasserbetreiber | 7,6 Millionen Euro |
| 2. Förderung durch die niederländische Regierung | 10,0 Millionen Euro |

3. Kofinanzierungen EU und Projektfinanzierungen vor Ort

12,4 Millionen Euro

Die gesamten Einnahmen für die Betreiberpartnerschaften belaufen sich auf ca. 30 Millionen Euro jährlich. Weitere Einnahmen von ca. 1,1 Million Euro wurden durch die Stiftung Water for Life über die Kund*innen der Betreiber für Wasserprojekte (WASH) generiert. Der Großteil der Einnahmen von aktuell 45.000 Spendern wird über eine regelmäßige Spende durch eine freiwillige Erhöhung der Wasserrechnung erzielt. Dabei spenden die Kund*innen 5 Cent pro Tag (18 Euro pro Jahr). Die Vermarktung der Stiftung erfolgt ausschließlich über die Betreiberunternehmen, die dann ihre Kund*innen ansprechen.

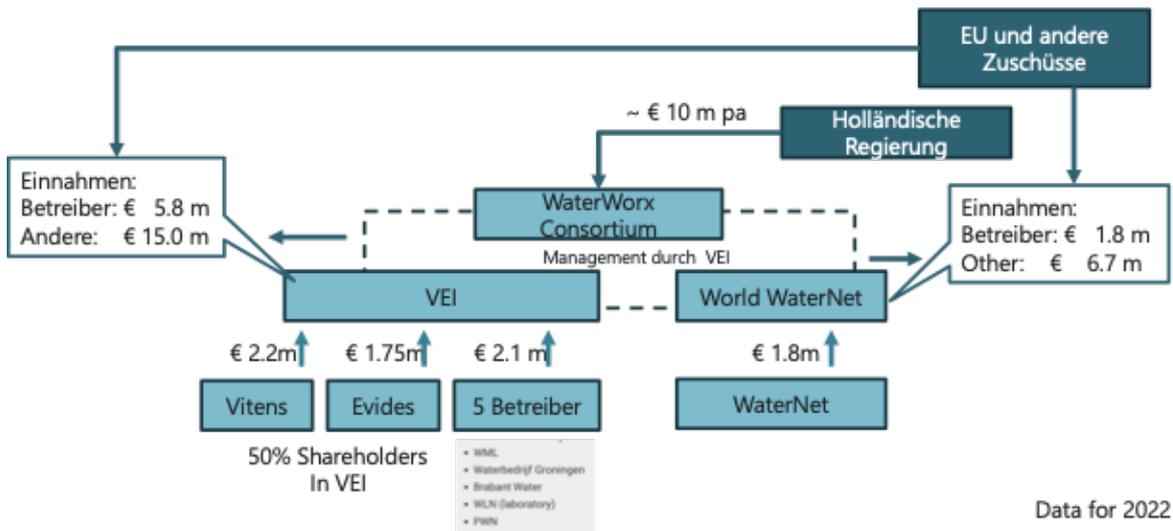


Abbildung 3: Niederländisches Modell: Struktur und Beiträge zu internationalen Projekten im Wasser- und Abwassersektor im Jahr 2022

Quelle: Autorenteam

4.1.5 Erkenntnisse

Championship und politische Kommunikation sind starke Treiber für ein Engagement für Betreiberpartnerschaften. Das zentralistische Modell in den Niederlanden basiert auf dem ursprünglichen Engagement von einzelnen hochmotivierten Betreibern, die sich zusammengeschlossen haben und durch politische Arbeit die gesetzliche Regelung (freiwillige 1%-Verwendung für die Betreiberpartnerschaften) und damit die Voraussetzungen für das Wachstum und den Erfolg des Modells geschaffen haben.

Wachstum braucht verlässliche und umfangreiche Förderung. Der weitere Ausbau der Struktur des niederländischen Ansatzes über das Konsortium wurde mit der Aussicht auf Förderung durch die Regierung umgesetzt.

Marketingkapazitäten stärken die Außendarstellung und damit Aussicht auf Einnahmen. Durch die Stiftung Water for Life und deren ergänzende Projekte ist ein sehr marketing-effektives Instrument zur Darstellung des Engagements geschaffen worden. Dies wirkt sich nicht nur positiv auf weitere Einnahmen (z. B. Spenden, Förderung durch die Regierung), sondern auch auf die Wahrnehmung der Betreiberpartnerschaften aus.

Initiative und Eignerschaft (gesellschaftliche Verantwortung) für ein zentrales Modell geht von den Betreiberunternehmen aus. Das Modell und dessen Entwicklung zeigen deutlich, dass die Initiative und die Eignerschaft der Finanzierung der Betreiberpartnerschaften bei den Betreiberunternehmen liegt.

Übersichtliche Umsetzungsstruktur hilfreich für die Etablierung und Koordinierung eines zentralen Finanzierungsmodells. Entscheidend für den Erfolg des Modells ist die Organisation des Wassersektors mit nur

wenigen Betreibern. Darüber hinaus ist insbesondere für die Einnahme von Spenden hilfreich, dass z.B. auch die Mieter in Mehrfamilienhäusern einen direkten Vertrag mit dem Betreiberunternehmen haben und somit in direkter Kommunikation stehen⁵. Die pragmatische Lösung der Abführung von Spenden über die Wasserrechnung ist mit entscheidend für den Erfolg des Modells.

4.1.6 „Lessons learned“ für die Finanzierung und Umsetzung von Betreiberpartnerschaften in Deutschland

- Betreiberunternehmen können durch Eigeninitiative und Selbstorganisation das Finanzierungsmodell für Betreiberpartnerschaften maßgeblich gestalten. Dies kann durch eine Organisation zur Bündelung der Ressourcen für die Umsetzung der Projekte erfolgen.
- Im Rahmen der Umsetzung kann selbst eine kleine Gruppe von Betreiberunternehmen als Vorbild für den Ausbau von möglichen Strukturen für andere fungieren. Hier sind sowohl eine Neugründung als auch die Nutzung von bereits bestehenden Strukturen für die Umsetzung der Projektarbeit möglich. Allerdings ist dabei die Vielzahl und Vielfalt der deutschen Betreiberunternehmen zu berücksichtigen, was eine effiziente Selbstorganisation vor große Herausforderungen stellen würde.
- Anbahnung und Umsetzung einer systematischen Nutzung von Eigenmitteln von Betreiberunternehmen können über die bestehenden Strukturen (z.B. Verbände, GIZ) oder eine neu zu begründende Organisation erfolgen.
- Bestehende EZ-Projekte und Betreiberpartnerschaften können durch eine Kooperation in den Partnerländern, koordiniert durch ein Sekretariat, ihre Wirksamkeit und Fachlichkeit gegenseitig bestärken.

4.2 Das französische Finanzierungsmodell für Betreiberpartnerschaften

4.2.1 Funktionale Beschreibung

In Frankreich können Gebietskörperschaften (Regionen, Départements, Kommunen) sowie die Körperschaften des öffentlichen Rechts, die für Wasser und Abwasser zuständig sind⁶, auf Basis des Gesetzes Oudin/Satini und anderer Bestimmungen (siehe Rechtsgrundlagen) 1% ihrer Budgets für Projekte der internationalen Zusammenarbeit im Bereich der Daseinsvorsorge in den Sektoren Wasser, Abwasser verwenden. Ähnliches gilt für die Sektoren Abfall, Energie und Mobilität. Die so generierten Mittel können

- (i) durch Personal der Gebietskörperschaft oder Körperschaft des öffentlichen Rechts mit Kompetenz für Wasser und Abwasser selbst umgesetzt werden.
- (ii) verwendet werden, um andere Akteure (vorrangig NGOs) für Projektumsetzung zu beauftragen, oder
- (iii) kommunale bzw. regionale Fördertöpfe zu befüllen, bei denen sich Umsetzungsakteure um Förderungen bewerben können.

⁵ In Deutschland ist das nur in Ausnahmefällen der Fall. Hier werden die Wasseranschlüsse und eine Rechnungslegung über die Hauseigentümer geregelt.

⁶ Sogenannte Établissement public de coopération intercommunale (EPCI, deutsch öffentliche Anstalt für interkommunale Zusammenarbeit)

Die dezentrale EZ der Gebietskörperschaften und Körperschaften Öffentlichen Rechts mit Kompetenz im Bereich Wasser und Abwasser wird durch verschiedene Vereine unterstützt, insbesondere Solidarité-Eau (pS-Eau), die Regionalen Multi-Akteurs-Netzwerke (RRMA)⁷ und L'Office International de l'Eau (OIEau).

Eine besondere Rolle spielt der Verein Solidarité-Eau (pS-Eau) ((Wasser-Solidaritäts-Programm). Es handelt sich um ein französisches Multi-Akteurs-Netzwerk, in welchem sich multiple sehr verschiedene lokale private und öffentlich – rechtliche Akteure zusammengeschlossen haben, um den Zugang zu nachhaltiger Wasser- und Sanitärversorgung für alle, sowie eine nachhaltige Bewirtschaftung der Wasserressourcen (SDG 6) in den Partnerländern zu unterstützen. Es fördert die Unterstützung lokaler Akteure und ermöglicht seit mehr als 30 Jahren einen Erfahrungsaustausch zwischen lokalen oft dezentral organisierten staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren in Frankreich und in den Partnerländern. Das Netzwerk ist in Frankreich und im Ausland präsent mit einem Schwerpunkt in den Ländern, in denen die französische Entwicklungszusammenarbeit konzentriert ist und unterstützt diverse lokale Initiativen. Es verfolgt das Ziel die Anzahl und Qualität dezentraler und nichtstaatlicher Kooperationsmaßnahmen im Bereich Wasser- und Sanitärversorgung zu erhöhen.

Das Multi-Akteurs-Netzwerk betätigt sich in den Aktivitätsfeldern:

- Wissensmanagement für Akteure der dezentralen Entwicklungszusammenarbeit im Bereich WASH.
- Technische Unterstützung der Akteure der dezentralen Entwicklungszusammenarbeit zur Erhöhung von Kohärenz und Effizienz der Aktivitäten
- Mobilisierung von dezentralen Akteuren für Entwicklungszusammenarbeit und Anregung dieser Akteure sich im Rahmen der 1%-Regel finanziell und durch Engagement an der SDG6-Erreichung zu beteiligen.

Diese Arbeit beinhaltet – wenn auch nicht explizit – die Förderung von Betreiberpartnerschaften. In der Beratung zur Projektgestaltung versucht pS-Eau das Einbringen eigener technischer Kompetenzen in die EZ-Projekte durch Personal der Gebietskörperschaften und Körperschaften öffentlichen Rechts mit Kompetenzen in den Bereichen Wasser und Abwasser zu stärken.

4.2.2 Rechtsgrundlagen

Die Akteure der dezentralen Entwicklungszusammenarbeit können in Frankreich auf eine oder mehrere der folgenden gesetzlichen Bestimmungen zurückgreifen, um ihre internationalen Aktivitäten zur Verbesserung der Daseinsvorsorge in Partnerkommunen, -regionen und -ländern zu rechtfertigen und zu finanzieren.

Gesetz Thiollière vom 2. Februar 2007: Seit 2007 können Kommunen und Gemeinden per Gesetz Tätigkeiten wahrnehmen, die nicht direkt mit ihren hoheitlichen Verwaltungsaufgaben zusammenfallen. Dazu zählt auch Engagement in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit.

Art L.115-1 bis 7 des Allgemeinen Gesetzbuches der Gebietskörperschaften: „Das internationale Handeln der französischen Kommunalverwaltungen ist Teil der freien Verwaltung der Kommunalverwaltungen, es ist fakultativ und freiwillig, und stellt eine spezifische Zuständigkeit dar, die weder von der Größe noch vom Status abhängt und nicht an die gesetzlich zugewiesenen Zuständigkeiten gebunden ist.“

Wasser- und Abwasser: Gesetz „Oudin-Santini“ vom 6. Februar 2005: Seit 2005 können Gebietskörperschaften, öffentliche Anstalten der interkommunalen Zusammenarbeit mit Kompetenz Wasser und Abwasser sowie Wasserwirtschaftsämter (*Agences d'eau*), 1 % ihres Jahresumsatzes für internationale Entwicklungszusammenarbeit verwenden. Das schließt auch Betreiberpartnerschaften mit ein, ist aber nicht auf diese begrenzt.

⁷ <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/action-exterieure-des-collectivites-territoriales/informations-complementaires/liens-utiles/article/reseaux-regionaux-multi-acteurs>

Abfall- und Kreislaufwirtschaft: Artikel L 1115-2 des Gesetzbuches der Gebietskörperschaften: erlaubt den Gebietskörperschaften mit Zuständigkeit für die Sammlung und Behandlung von Abfällen bis zu 1% der Mittel in den Haushalten dieser Dienste aufgenommene Mittel für die Entsorgung von Haushaltsabfällen für Maßnahmen der internationalen Zusammenarbeit in diesem Bereich zu verwenden.

Energie: Artikel L. 1115-1-1 des Gesetzbuches der Gebietskörperschaften von 2006: erlaubt den öffentlichen Einrichtungen der Strom- und Gasversorgung bis zu 1% ihres Budgets für Maßnahmen der internationalen Solidarität im Bereich der öffentlichen Strom- und Gasversorgung zu verwenden.

Mobilität/Transport: Gesetz vom 4. August 2021 (Gesetz über die Programmplanung zur Solidarischen Entwicklung und Bekämpfung globaler Ungleichheiten)

4.2.3 Akteure

In Frankreich sind öffentliche Anstalten für interkommunale Zusammenarbeit für die Wasserver- und Abwasserentsorgung zuständig. Diese können die Aufgabe selbst wahrnehmen oder an Betreiberunternehmen (*Syndicats d'eau*) vergeben.

Zusätzlich sind sechs Wasserwirtschaftsämter (*Agences d'eau*) für die Flusseinzugsgebiete Frankreichs verantwortlich und unterstehen dem Umweltministerium.

Das Wasser-Solidaritäts-Programm pS-Eau bringt eine Vielzahl von Interessengruppen, die sich für Wasser und Sanitärversorgung engagieren, zusammen: lokale Behörden, Verbände, NGOs, Netzwerke und Kollektive, Beratungsunternehmen, Stiftungen, Forschungs- und Ausbildungsorganisationen usw. Das Netzwerk wurde 1994 durch die französische Regierung gegründet und ist seit 2000 ein unabhängiger Verein. Es wird von der französischen Entwicklungsagentur „Agence Française de Développement“ (AFD), dem Ministerium für Europa und auswärtige Angelegenheiten, der französischen Agentur für biologische Vielfalt, Wasserbehörden und zahlreichen französischen Kommunalbehörden auf unterschiedlichste Art finanziell und auch mit Fachexpertise unterstützt. Das Netzwerk selbst hat ca. 100 institutionelle Mitglieder mit ca. 30.000 Partnern weltweit. Es wird durch 17 angestellte Mitarbeiter*innen mit Büros in Paris und Lyon (Frankreich) sowie in Burkina Faso, im Libanon und in Madagaskar unterstützt. Der Vorstand von pS-Eau besteht derzeit aus 20 Mitgliedern und repräsentiert damit die Vielfalt der Akteure dieses Netzwerks.

4.2.4 Höhe und Art der bisher erschlossenen finanziellen Mittel

Betreiberunternehmen und Gebietskörperschaften haben mehrere Optionen, um ihre Tätigkeiten der internationalen Entwicklungszusammenarbeit zu finanzieren:

1. max. 1% des Aufkommens an Wasser-/Abwassergebühren (Freiwillige Ausgabe) - ~14 Mio EUR/Jahr
2. Haushalte der kommunalen Gebietskörperschaften
3. Finanzierungen aus dem Haushalt der Wasserwirtschaftsämter inkl. Einnahmen aus Sonderausgaben (~15-18 Millionen EUR/Jahr)⁸
4. Stiftungen, z.B. Veolia und
5. Zuschüsse der Zentralregierung über die Agence Française de Développement (AFD)

⁸ "Water and international solidarity: The Water Agencies working towards universal access to water and sanitation", les Agences d'eau, 2022 (https://cdi.eau-rhin-meuse.fr/GEIDEF/7357_-_fiche_repere_international_VGB.pdf?Archive=263087908126&File=7357___fiche_repere_international_VGB.pdf)

Im Jahr 2022 wurden von französischen Gebietskörperschaften 32 Millionen Euro für Projekte der EZ ausgegeben, bei stetig steigenden Ausgaben seit 2007. Dabei wurden 14.4 Millionen Euro durch 151 kommunale Akteure bereitgestellt und eine Summe in ähnlicher Größenordnung durch die Haushalte der Wasserwirtschaftsämter.

Gebietskörperschaften, die Eigenbeiträge über die 1%-Regelung einbringen, profitieren von einer Hebel-Wirkung durch Mittel der Agences d'eau. Hiermit können Gebietskörperschaften bis zu 80% des eingebrachten Eigenbeitrags hebeln⁹. Diese Hebelwirkung wirkt als starker „Motivator“ für die Gebietskörperschaften, Eigenbeiträge zu mobilisieren.

50% der Kommunen haben selbst aktiv Partnerschaftsprojekte umgesetzt, weitere 50% haben Wasser und Sanitärprojekte finanziert. Betreiberpartnerschaften machen nur einen geringen Anteil an den o.g. Projekten aus: Im Jahr 2022 waren 20 Kommunen aktiv an Betreiberpartnerschaften beteiligt. Diese werden regelmäßig gemeinsam mit anderen Kooperationsprojekten umgesetzt (z.B. Projekte der Kulturförderung).

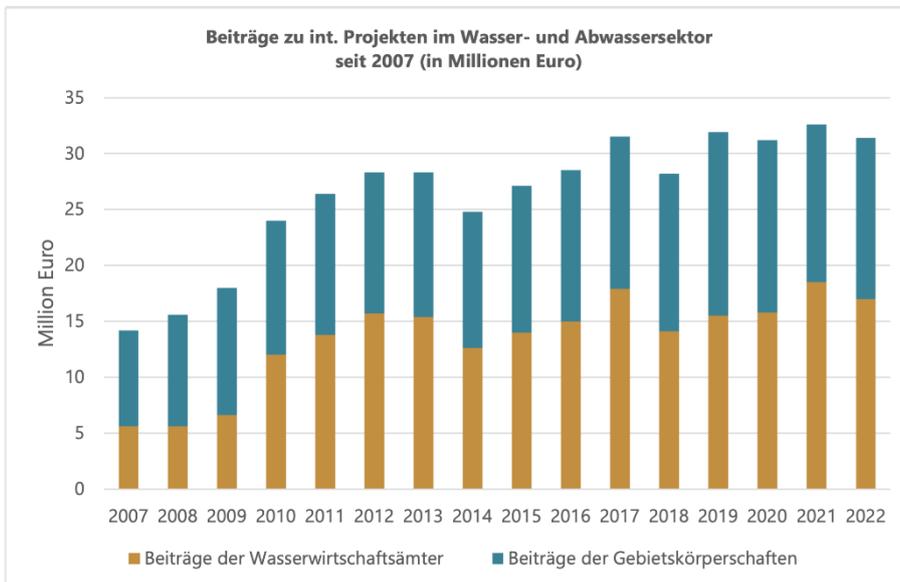


Abbildung 4: Französisches Modell: Beiträge zu internationalen Projekten im Wasser- und Abwassersektor, einschließlich Betreiberpartnerschaften,

Quelle: pS-Eau (2023) « L'action extérieure des collectivités territoriales et des agences de l'eau Eau et Assainissement - Bilan 2022 », Juni 2023

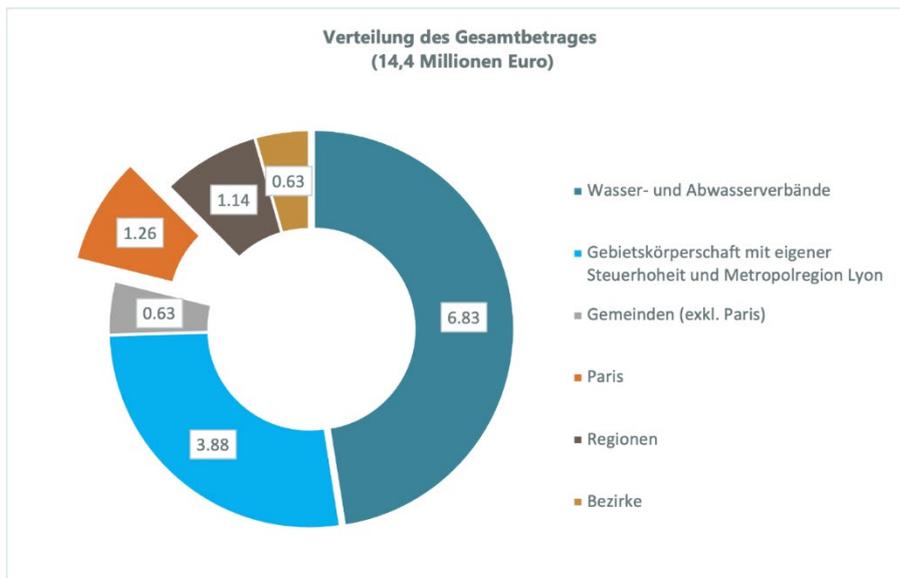


Abbildung 5: Französisches Modell: Verteilung der Beiträge der unterschiedlichen kommunalen Akteure in 2022

Quelle: pS-Eau (2023) Bilan 2022, June 2023

4.2.5 Erkenntnisse

Akzeptanz und Nutzung der freiwilligen gebührenfinanzierten „1%-Regelung“ wird maßgeblich durch die Existenz einer zweiten Finanzierungssäule (Beitrag der Wasserwirtschaftsämter) und deren Hebelwirkung gesteigert. Sowohl die freiwilligen gebührenfinanzierte Beiträge der kommunalen Unternehmen von bis zu 1% als auch die Haushaltsmittel der Gebietskörperschaften, könnten bedeutend leichter mobilisiert werden, wenn eine zweite Finanzierungssäule mit einer hohen Hebelwirkung, sicher zur Verfügung steht.

Zentrale Organisation und Koordinierung unterstützt Projektanbahnung und Kommunikation und enge geografische Anbindung an französische EZ. Bei pS-Eau ist neben Informationsaustausch durch die Vielzahl und Vielfalt der Akteure direkte und indirekte politische Kommunikation mit Entscheidungsträgern möglich, um damit direkt am politischen Willensbildungsprozess teilzuhaben. pS-Eau unterstützt Kooperationsprojekte vorrangig in Ländern der französischen Entwicklungszusammenarbeit und gewährleistet damit eine enge Anbindung an AFD finanzierte Projekte und damit auch eine Stärkung der Lokalisierung der EZ und effiziente Ressourcennutzung.

Internationale Zusammenarbeit ist per Gesetz Aufgabe der Kommunen und damit auch der beauftragten Betreiberunternehmen und bietet somit Rechtssicherheit in der Projektumsetzung und Mittelverwendung. Internationales Engagement der Kommunen oder Betreiberunternehmen ist per Gesetz (Loi Threchtssicher festgeschrieben, auch wenn dieses nicht direkt mit ihren sonstigen Verwaltungsaufgaben der Kommunen zusammenfällt.

Dezentrale Umsetzung stärkt Vielfalt und Aktionswillen der Akteure und Projektumsetzungsmechanismen. Vorteil ist eine flexible und überwiegend dezentral organisierte Durchführung von Projekten der internationalen Entwicklungszusammenarbeit durch lokale kommunale Akteure, die sich auf eine klare Rechtsgrundlage berufen können, um bei den Gebietskörperschaften (ob Kommune oder Betreiberäquivalent) um Verwendung von Haushaltsmitteln und/oder Gebühren werben zu können, und gleichzeitig Unterstützung durch das Netzwerk erhalten. Zu beobachten ist allerdings, dass in Frankreich selten spezialisierte Fachkräfte der kommunalen Ebene direkt an der Umsetzung von internationalen Projekten beteiligt sind. Vorrangig wird über

NGOs umgesetzt. Grundsätzlich ist das hohe Maß an Freiwilligkeit und die Vielfalt von Optionen für ein internationales Engagement auf das Engagement lokaler Sektor - Akteure angewiesen, um Betreiberpartnerschaften zu initiieren. Bisher wird dadurch trotz vielfältiger Finanzierungsmöglichkeiten eine geringe Anzahl von Betreiberpartnerschaften umgesetzt.

Unterschiedliche dezentrale und rechtlich sichere Finanzierungsoptionen erlauben Planungssicherheit und stärken Entscheidungshoheit der kommunalen Akteure. Kommunale Unternehmen und Kommunen, die für die Wasser- und/oder Sanitärversorgung zuständig sind, können z.B. 1 % ihres Jahresumsatzes für internationale Entwicklungszusammenarbeit verwenden, einschließlich für Betreiberpartnerschaften.

4.2.6 „Lessons learned“ für die Finanzierung und Umsetzung von Betreiberpartnerschaften in Deutschland

- Deutsche Kommunen können schon jetzt haushaltsfinanzierte internationale Kooperationsprojekte eigenständig anbahnen und umsetzen. Wenn die Möglichkeit bestünde Einnahmen aus Gebühren und Beiträgen für internationale Zusammenarbeit zu nutzen, könnte dies die Teilnahme deutscher Betreiberunternehmen an Betreiberpartnerschaften fördern. Gleiches gilt für eine dezentrale flexible Umsetzung der Partnerschaften durch die Kommunen und Betreiberunternehmen.
- Die Unterstützung der Anbahnung und Umsetzung von Betreiberpartnerschaften durch ein zentralisiertes Akteurs-Netzwerk stärkt die Qualität der Umsetzung der Kooperationsprojekte und ermöglicht eine transparente effiziente politische Kommunikation der Ziele und Ergebnisse von Betreiberpartnerschaften. Die Aufgaben des zentralisierten Akteurs-Netzwerkes (Netzwerkarbeit, Knowledge Management, Mobilisierung dezentraler Akteure) kann in Deutschland durch ein zentrales Sekretariat, die GIZ-Betreiberplattform oder auch Dachverbände erfolgen. Aktuell übernimmt die Betreiberplattform diese Aufgaben.
- Einbettung der Betreiberpartnerschaften in die Sektor-Strategien in den Schwerpunktländern (direkt oder über eine Anbindung an die deutsche EZ) fördert die Fachlichkeit und Qualität der Betreiberpartnerschaften, unterstützt eine effiziente und effektive Ressourcennutzung und verringert Opportunitätskosten bei der Koordinierung mit anderen Akteuren der EZ im Partnerland.

Teil 2: Ergebnisse

5 FÖRDER- UND FINANZIERUNGSANSÄTZE FÜR BETREIBERPARTNERSCHAFTEN

5.1 Einführung

5.1.1 Überblick möglicher Finanzierungsoptionen und Zielgruppen

Grundsätzlich können Kommunen und kommunale Unternehmen Projekte der Entwicklungszusammenarbeit initiieren und umsetzen. Das schließt kommunale Betreiberpartnerschaften mit ein. Kosten für Maßnahmen der kommunalen Entwicklungszusammenarbeit dürfen jedoch nicht direkt oder nur unter bestimmten Umständen rechtssicher über Entgelte (Gebühren und Preise) gedeckt werden. Somit haben kommunale Unternehmen, im Vergleich zu Kommunen, denen freigestellt ist Mittel aus dem allgemeinen Haushalt für internationale Zusammenarbeit einzusetzen, eingeschränkte Möglichkeiten ihr Engagement aus Eigenmitteln zu finanzieren.

Im Folgenden werden Finanzierungsoptionen vorgestellt und anhand einer Matrix bewertet, um mögliche Handlungsfelder zur Stärkung der Finanzierung kommunaler Betreiberpartnerschaften aufzuzeigen. Für jede Option wird u.a. aufgezeigt, ob ein rechtssicherer Handlungsrahmen für die Betreiberunternehmen besteht. Folgende Finanzierungsoptionen für kommunale Betreiberpartnerschaften wurden identifiziert:

1. Spenden und Sponsoring
2. Eigene Mittel des Betreibers
3. Mittel aus dem Kommunalhaushalt
4. Sonderabgaben

Wenn die Finanzierungsoption bisher noch nicht rechtssicher oder organisatorisch umgesetzt werden kann, werden optionsbezogene Handlungsempfehlungen gegeben, wie und durch wen diese ggf. realistisch eingeführt werden könnten oder wie eine schon jetzt mögliche Umsetzung effizienter gestaltet werden kann. Grundsätzlich richten sich alle Finanzierungsoptionen an einzelne Betreiber, ein Bündnis einzelner Betreiber und ggf. – zentral organisiert – alle Betreiberunternehmen.

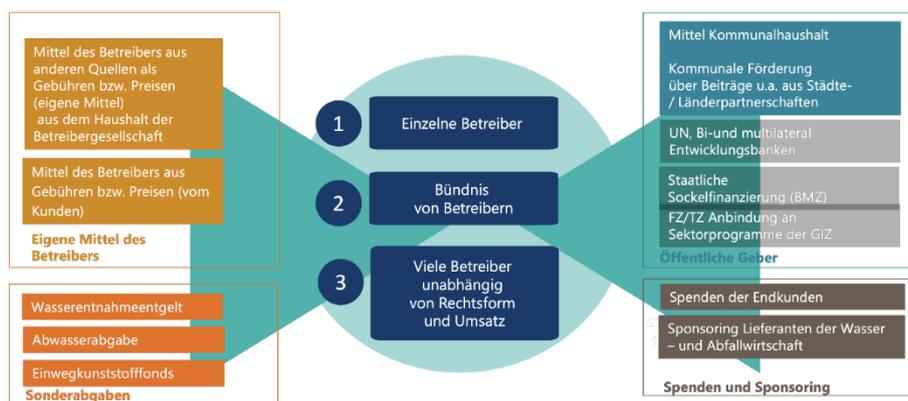


Abbildung 6: Finanzierungsoptionen für kommunale Betreiberpartnerschaften

5.2 Finanzierungsoption „Spenden und Sponsoring“

Durch Spenden oder Sponsoring aus dem Privatsektor bieten sich den kommunalen Unternehmen zusätzliche Einnahmequellen für die Umsetzung von Betreiberpartnerschaften an, die über die Eigenmittel der Betreiber und Einnahmen aus Gebühren und Preisen hinausgehen.

5.2.1 Spenden

Definition und Voraussetzung. Eine Spende ist eine freiwillige Zuwendung für einen religiösen, wissenschaftlichen, gemeinnützigen, mildtätigen, kulturellen, wirtschaftlichen oder politischen Zweck. Eine Spende kann einmalig oder regelmäßig für die Umsetzung von Betreiberpartnerschaften erfolgen. Im deutschen Recht muss eine Spende von einer gemeinnützigen Organisation (Rechtsform z.B. Verein, Stiftung, gGmbH) eingenommen und umgesetzt werden, wenn eine steuerliche Begünstigung erfolgen soll. Die Spende ist für beide Seiten, Spender*in wie Organisation, steuerlich begünstigt. Das gilt für Privatpersonen (§ 10b EStG) ebenso wie für eine GmbH oder AG (§ 9 Abs.1 Nr. 2 KStG). Die gemeinnützige Organisation muss auf diese Einnahmen keine Einkommens-, Körperschafts- und Umsatzsteuer abführen.

Neben der notwendigen Organisationsstruktur sind für die Einwerbung von Spendeneinnahmen und deren Verwaltung zusätzlich Ressourcen notwendig.

- Die Spende erfüllt die Anforderungen des Steuerrechts.
- Die gemeinnützige Organisation ist vom Finanzamt als gemeinnützig anerkannt und verwendet die Spende für gemeinnützige Zwecke.
- Expertise in der Verarbeitung von Spenden sind vorhanden (Ansprache Spender, Zuwendungsbescheinigung, etc.)
- Expertise und Kapazitäten für eine regelmäßige Kommunikation der Wirkung (Spenderbindung, -kommunikation)

Potential. Grundsätzlich ist das Spendenniveau in Deutschland trotz der schwierigen aktuellen wirtschaftlichen Lage aufgrund der hohen Inflation und steigender Energiepreise rückläufig, jedoch weiterhin hoch. Im Gesamtjahr 2023 wurden rund 5,0 Milliarden Euro gespendet. Der Betrag der durchschnittlichen Spende pro Spendenakt liegt bei 40,30 Euro.

Gemäß dem Deutschen Spendenrats e.V. wurden in 2023 710 Millionen Euro für sonstige Humanitäre Hilfe gespendet¹⁰. Insgesamt werden die Erfahrungen mit Spenden im Bereich Wasser von verschiedenen großen Organisationen wie UNICEF oder Welthungerhilfe allgemein als sehr positiv bewertet.

Die bisher vorliegenden Ergebnisse der repräsentativen Umfrage im Rahmen dieser Studie zu Spendenbereitschaft sowie der Expert*innen-Interviews und Fokusgruppendifkussionen zeigen folgendes Bild.

1. Der Bekanntheitsgrad der Betreiberpartnerschaften ist hoch (9%).
2. Die Sinnhaftigkeit von Betreiberpartnerschaften wird als sehr positiv bewertet (75%).
3. Die Spendenbereitschaft von Kund*innen der kommunalen Wasserversorger liegt bei 37%,
4. Eine Abwicklung von Spenden über die Wasserrechnung im Rahmen einer Aufrundung wird deutlich bevorzugt (41%).
5. Gleichzeitig wird von den Teilnehmenden an der Umfrage weitere Information gewünscht (41%).

¹⁰ 04.06.2024: Bilanz des Helfens 2023 <https://www.spendenrat.de/bilanz-des-helfens-2023/>

Zusammenfassend lässt sich das Potential von Spendeneinnahmen für Betreiberpartnerschaften als positiv darstellen, erfordert allerdings den Aufbau oder die Nutzung einer bereits bestehenden Organisationsstruktur, die deren Umsetzung erlaubt, da Spenden, wenn eine steuerliche Privilegierung gewünscht ist, grundsätzlich nicht direkt durch die in der Regel nicht gemeinnützigen kommunalen Betreiberunternehmen vereinnahmt und ausgegeben werden können.

Tabell:5 Zusammenfassende Bewertung: Spenden

Kriterium	Einschätzung
Rechtssicherheit der Spende	Grundsätzlich rechtssicher möglich. i) Steuerliche Absetzbarkeit für Spender nur bei Vorliegen der Gemeinnützigkeit (Verwendungszweck); ii) Bei Aufrunden der Rechnung Spendenanteil formal von Gebührenbescheid zu trennen.
Flexibilität der Spende/ Sachzweckbindung der Mittel	Spenden, solange von einer gemeinnützigen Organisation vereinnahmt und verausgabt, können frei oder zweckgebunden sein und somit ggf. flexibel verwendet werden. Über Spenden lassen sich alle Kostenarten von finanzieren, mit der Ausnahme von Personalkosten. Grund für die Ausnahme ist, dass die entsendeten Mitarbeiter durch einen festen Arbeitsvertrag an das kommunale Unternehmen (nicht gemeinnützig) gebunden sind und die Spenden im gemeinnützigen Bereich verwendet werden müssen.
Rechtsformbindung	Für eine steuerliche Absetzbarkeit von Spenden ist eine gemeinnützige Rechtsform zwingend. Spenden ohne gemeinnützige Rechtsform können steuerlich nicht abgesetzt werden und kommen in der deutschen Organisationslandschaft selten vor
Machbarkeit	Die Einnahme und Nutzung von Spenden sind nur für bestimmte Kostenanteile der Betreiberpartnerschaften möglich (nicht für Personalkosten für entsendete Mitarbeiter von Betreiberunternehmen) und bedürfen zusätzlicher besonderer fachlicher Kenntnisse: Erfahrung im Spendenmanagement, Marketing, Kundenbetreuung.
Akzeptanz durch Stakeholder	Die Umfrage zeigt eine deutliche Akzeptanz von Spenden unter den Wasserkunden. Betreiberunternehmen stehen Spenden bisher eher skeptisch gegenüber.
Höhe der zu erwartenden Mittel (Potential) 86,025 EUR/Jahr (bei oder pro 100.000 Hausanschlüssen) 42 Millionen Euro/Jahr	Kommunales Unternehmen einer deutschen Großstadt, 100.000 Hausanschlüsse, 37% Spendenbereitschaft (41% der Haushalte) können sich ein Aufrunden der Wasserrechnung auf 10 Euro im Jahr vorstellen = 15.170 HH spenden im Durchschnitt 5 EUR = 75.850 Euro/Jahr (55% der Haushalte) können sich ein Aufrunden der Wasserrechnung auf 1 Euro im Jahre vorstellen = 20.350 HH spenden im Durchschnitt 50ct = 10.175 Euro/Jahr Bei einer Hochrechnung auf deutschlandweit 49 Millionen Hausanschlüssen ergibt

sich ein Gesamtpotential von ca. 42 Millionen Euro pro Jahr

Handlungsoptionen

1. Gründung oder Nutzung einer bereits bestehenden gemeinnützigen Organisation zur Einwerbung, Umsetzung, und Wirkungsbeschreibung, Öffentlichkeitsarbeit und Kommunikation, ggf. Zusammenschluss mehrerer Betreiber für die Nutzung einer gemeinnützigen Organisation für eine kosteneffiziente Umsetzung
 - i. Spenden können steuerrechtlich nur von einer gemeinnützigen Organisation vereinnahmt werden. Das Einwerben von Spenden benötigt Ressourcen und Kompetenzen, die nicht oder nur in geringem Umfang bei Betreibergesellschaften zu finden sind. Je öffentlichkeitswirksamer und strategischer Spenden eingeworben werden, desto grösser ist der Erfolg. Dies kann in Partnerschaft mit einer erfahrenen gemeinnützigen Organisation mit positiver Außendarstellung (z.B. Viva con Agua) erfolgen.
 - ii. Ergebnisse und Wirkungen der eingeworbenen Spenden müssen schlüssig dargelegt werden, um eine langjährige Partnerschaft und ggf. wiederholtes Spenden zu fördern. Dafür müssen Kapazitäten vorgehalten werden.
2. Die Finanzierung von Kosten von Teilaufgaben der Betreiberpartnerschaften über Spenden benötigt die Umsetzung durch eine gemeinnützige Organisation. Alle Kostenarten (Reisekosten, Sachgüter, Verwaltungsgemeinkosten) einer Betreiberpartnerschaft können ohne weiteres über Spenden gedeckt werden, solange diese an die gemeinnützige Organisation ausgelagert werden.
3. Die einzige Möglichkeit, um Personalkosten von Mitarbeiter*innen aus Betreiberunternehmen über Spenden zu finanzieren, besteht darin, diese an eine gemeinnützige Organisation zu entsenden. Dabei ist darauf zu achten, dass eine mögliche Entsendung zeitlich und thematisch begrenzt bleibt, um den institutionellen Charakter der Partnerschaft nicht zu beschränken.
4. Grundsätzlich können Spenden kosteneffizienter durch einen Zusammenschluss einzelner oder der Gesamtheit der Betreibergesellschaften eingeworben werden, weshalb sich dies empfiehlt.

5.2.2 Sponsoring

Definition und Voraussetzungen: Sponsoring umfasst die finanzielle oder materielle Unterstützung von Einzelpersonen, Vereinen, gemeinnützigen Organisationen oder Unternehmen durch andere Unternehmen, meist aus der Wirtschaft. Die Sponsoren erhalten eine Gegenleistung in Form von Werbemöglichkeiten im Zusammenhang mit der gesponsorten Tätigkeit und bezwecken damit eine positive Darstellung ihrer Marke und eine Stärkung ihres Images durch die Verbindung mit der gesponsorten Einrichtung. In vielen Fällen dient das Sponsoring auch als effektives Marketinginstrument zur Erhöhung des Bekanntheitsgrades oder zur gezielten Ansprache von Kundengruppen.

Ziel ist, auf das eigene Unternehmen, vornehmlich im Zusammenhang mit einem medienwirksamen Ereignis, aufmerksam zu machen. Sponsoring ist Teil der Öffentlichkeitsarbeit oder des Marketings von Unternehmen, mit dem Ziel der Absatzförderung für Produkte und Dienstleistungen, für die dem Produktnutzen ein „Erlebnissenutzen“ hinzugefügt werden soll. Das Sponsoring unterliegt in Deutschland keinem spezifischen Sponsoringrecht, sondern untersteht einer Vielzahl von Rechtsnormen (u.a. BGB, Wettbewerbsrecht, Recht des

unlauteren Wettbewerbs). Für Unternehmen stellt das gewährte Sponsoring in der Regel eine Betriebsausgabe dar, die als solche steuerlich absetzbar ist. Dies setzt jedoch voraus, dass eine Gegenleistung der gesponserten Einrichtung (z. B. Werbung, Imagetransfer) vorliegt, die dem Sponsor einen wirtschaftlichen Vorteil verschafft. Sponsoringzahlungen unterliegen grundsätzlich der Umsatzsteuer. Demnach ist der gesponserte Empfänger verpflichtet, auf seine Gegenleistungen im Sponsoring Umsatzsteuer zu erheben. Gemeinnützige Organisationen, die Sponsoringmittel erhalten, müssen darauf achten, dass diese nicht den Zweckbetrieb oder ideellen Bereich (z. B. gemeinnützige Tätigkeit) verlassen und einen steuerpflichtigen wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb begründen. In diesem Fall wären die Sponsorengelder der Körperschaftsteuer und eventuell auch der Gewerbesteuer unterworfen.

Neben der notwendigen Organisationsstruktur sind für die Einwerbung von Sponsoringeinnahmen und deren Verwaltung zusätzlich spezifische Ressourcen notwendig, die i.d.R. nicht zu den Kernkompetenzen eines kommunalen Unternehmens gehören.

1. Vertragsgestaltung: Sponsorenvertrag mit entsprechender Festlegung der Modalitäten
2. Rechnungslegung: Für Sponsoring-Maßnahmen dürfen gemeinnützige Organisationen keine Zuwendungsbestätigung ausstellen, sondern müssen dem Sponsor eine Rechnung stellen
3. Partnermanagement: Expertise in der Verarbeitung von Sponsoring-Einnahmen sind vorhanden (Anbahnung Sponsoring, Rechnung, steuerrechtliche Verarbeitung)
4. Kommunikation: Expertise und Kapazitäten für eine regelmäßige Kommunikation der Wirkung (langjährige Verbindung)

Potential: Das Sponsoring insgesamt, einschließlich Sport, Kultur, Umwelt und soziale Zwecke, hatte in Deutschland im Jahr 2023 ein geschätztes Volumen von etwa 6,5 Milliarden Euro. Der Anteil des Sponsorings im Bereich "Soziales und Umwelt" umfasst Sponsoring für gemeinnützige Organisationen, die sich mit sozialen Projekten, Umweltschutz, Bildung und anderen gemeinnützigen Zwecken beschäftigen, und hatte einen Anteil von 10 – 20%. Damit wird der Umfang von Sponsoringeinnahmen für diesen Bereich auf etwa 650 Millionen bis 1,3 Milliarden Euro geschätzt. ¹⁰⁸

Unter bestimmten Umständen können Betreiberpartnerschaften die Sichtbarkeit deutscher Anbieter für Anlagenbau, Spezialtechnik und Servicedienstleistungen des Wasser- und Abfallsektors auf dem internationalen Markt erhöhen. Aus diesem Grund wurde eine Umfrage primär bei der Zielgruppe der Wasser- und Abfallwirtschaft verbundenen sowie CSR affinen Unternehmen (Unterzeichner des UN Global Compact für nachhaltige und verantwortungsvolle Unternehmensführung) zu ihrer Bereitschaft sich für Betreiberpartnerschaften zu engagieren, durchgeführt. Daraus ergibt sich folgendes vorläufiges Bild:

1. Der Bekanntheitsgrad der Betreiberpartnerschaften ist hoch (50%).
2. Die Sinnhaftigkeit von Betreiberpartnerschaften wird als sehr positiv bewertet (75%).
3. Obwohl einige Unternehmen bereits eine CSR-Strategie haben (42%) und auch bereits gemeinnützige Projekte unterstützen (61%), können sich 19% ein Engagement für Betreiberpartnerschaften vorstellen.
4. Gleichzeitig wurde von allen an der Umfrage Teilnehmenden weitere Information gewünscht (100%).

Tabelle 6: Zusammenfassende Bewertung: Sponsoring

Kriterium	Einschätzung
Rechtssicherheit von Sponsoring	Grundsätzlich rechtssicher möglich. Anforderungen an vertragliche und steuerliche Regelungen sind zu beachten.
Flexibilität von Sponsoring/ Sachzweckbindung der Mittel	Sponsoring-Einnahmen können frei oder zweckgebunden sein und somit ggf. flexibel verwendet werden.
Rechtsformbindung	Keine zwingende Rechtsformbindung
Machbarkeit	Besondere fachliche Kenntnisse notwendig: Erfahrung mit Sponsoring, Marketing, Kundenbetreuung
Akzeptanz durch Stakeholder	Umfrageergebnisse zeigen, dass der Bekanntheitsgrad von Betreiberpartnerschaften bei den teilnehmenden Unternehmen sehr hoch ist und sich viele Unternehmen mehr Informationen zu diesem Format wünschen. Die Bereitschaft, Betreiberpartnerschaften finanziell zu unterstützen, ist begrenzt. Die geringe Teilnahmequote an der Umfrage lässt aber keine sicheren Rückschlüsse zu.
Höhe der zu erwartenden Mittel	Die fehlenden öffentlich zugänglichen Daten zum Engagement von Unternehmen im Sponsoringbereich für Entwicklungszusammenarbeit, speziell im Wasserbereich, als auch die Ergebnisse einer durchgeführten Umfrage lassen keine eindeutigen Rückschlüsse auf das Potential des Sponsorings für Betreiberpartnerschaften zu.

Handlungsempfehlungen und verantwortliche Institutionen/Akteure

1. Neben Spenden kann als Ergänzung noch die Möglichkeit des Sponsorings für interessierte Unternehmen in Betracht kommen, um vorhandener Ressourcen effizient zu nutzen. Aufgrund von hohem administrativem Aufwand ist hier ggf. ein unternehmensübergreifender Ansatz interessant.
2. Eine weitere Analyse und Konzeptentwicklung zu Sponsoring bei Betreiberpartnerschaften in Zusammenarbeit mit GWP, VKU und GWOPA, (ggf. inklusive einer Handlungsanleitung für Betreiber) könnte sinnvoll sein. Hierin könnte dargestellt werden, wie kommerziell orientierte Unternehmen Geld-, Sach- und Dienstleistungen im Gegenzug für eigene Kommunikations- und Marketingziele unterstützende Gegenleistungen sinnvoll zugunsten von Betreiberpartnerschaften einsetzen könnten (GIZ, VKU, GWP, GWOPA).

5.3 Finanzierungsoption: Mittel des Betreiberunternehmens

Es werden zunächst die beiden grundsätzlichen Optionen (A) Mittel des Betreibers aus anderen Quellen als Gebühren und Preise (eigene Mittel) und (B) Mittel des Betreibers aus Gebühren und Preisen unterschieden und dann letztere in vier Varianten unterteilt. Die Varianten sind nach ihrer Machbarkeit geordnet.

(A) Mittel des Betreibers aus anderen Quellen als Gebühren und Preise

(B) Mittel des Betreibers aus Gebühren und Preisen

- i. Ansetzen ausgewählter Kostenpositionen als Gebühren bzw. Preise im Rahmen vorhandenen Ermessens
- ii. Finanzierung von Betreiberpartnerschaften aus der angemessenen Eigenkapitalverzinsung sowie aus einem über eine angemessene Eigenkapitalverzinsung hinausgehenden Gewinn,
- iii. Ansatz eines pauschalen prozentualen Zuschlags für Betreiberpartnerschaften,
- iv. Freiwillig höhere Gebühren bzw. Preise.

5.3.1 Mittel des Betreibers aus anderen Quellen als Gebühren bzw. Preisen (eigene Mittel)

Definition und Voraussetzung: Sofern ein Betreiber die finanziellen Mittel für die Betreiberpartnerschaften (in Form von Kosten für ein eigenes Engagement z.B. Personalaufwand, Fortbildungskosten, etc. oder als finanzieller Beitrag für die Betreiberplattform) aus eigenen Mitteln und demnach aus anderen Quellen als Gebühren bzw. Preisen aufwendet, stehen den Kosten des Betreibers keine zusätzlichen Erlöse gegenüber. Der erwirtschaftete Jahresüberschuss reduziert sich in Höhe der Eigenbeiträge.

Eigene Mittel könnten bspw. bei Mehrsparten-Betreibern aus wettbewerblichen Tätigkeiten stammen (z.B. Stromvertrieb) oder aus Überschüssen aus Betrieben gewerblicher Art (BgA), die nicht zu den Betätigungen zählen, für die Gebühren oder Preise zu zahlen sind. Gleichwohl müssten in der Satzung des Betreibers bzw. in einer vergleichbaren Grundordnung die Zielsetzung bzw. Ansatzpunkte für eine solche Betätigung verankert sein. Im Rahmen der Haushalts- und Wirtschaftsführung haben die Betreiber das Gebot der Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit zu beachten. Von den Betreibern aus eigenen Mitteln getätigte Aufwendungen in die Betreiberpartnerschaften müssen demnach ordnungsgemäß veranschlagt bzw. dokumentiert werden und in einem angemessenen Verhältnis zu den verfolgten Zielen der Entwicklungszusammenarbeit stehen.

Potential: Bislang gibt es keine Erhebungen über die Zahlungsbereitschaft von Betreibern aus eigenen Mitteln, um sich in Betreiberpartnerschaften zu engagieren. Im Rahmen einer begleitenden Umfrage, wurde die Zahlungsbereitschaft von Betreibern in der Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung abgefragt. Der Rücklauf lässt nur bedingt verallgemeinernde Aussagen zu. Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass bezogen auf die Gesamtzahl der Betreiber bisher ein eher geringer Anteil Interesse hat, sich über Eigenbeiträge oder über Zahlungen an einer Betreiberpartnerschaft zu beteiligen. Die Bereitschaft, eigene Mittel einzusetzen, lag dabei mehrheitlich in einem Bereich von maximal 25.000 € /Jahr je Betreiber.

Tabelle 7: Zusammenfassende Bewertung: Mittel des Betreibers aus anderen Quellen als Gebühren bzw. Preisen

Kriterium	Einschätzung
Rechtssicherheit	Grundsätzlich rechtssicher möglich.
Flexibilität / Sachzweckbindung der Mittel	Ob Mittel frei oder zweckgebunden eingesetzt werden dürfen, hängt von den Vorgaben des jeweiligen Betreibers ab.
Rechtsformbindung	Keine zwingende Rechtsformbindung
Machbarkeit	Einfache Umsetzbarkeit; wird bereits, wenngleich nicht flächendeckend, praktiziert
Akzeptanz durch Stakeholder	Grundsätzlich gegeben, allerdings hohe Konkurrenz in der Mittelverwendung
Höhe der zu erwartenden Mittel (Potential)	<p>Anhand der Umfrage bei den Betreiberunternehmen zeigt sich, dass rund 50 % der Teilnehmer einen Eigenbeitrag leisten würden. Dabei ist der häufigste genannte Betrag zwischen 1.000 Euro und 25.000 Euro. Es zeigt sich nicht, dass größere Versorger tendenziell einen höheren Beitrag leisten würden.</p> <p>Ausgehend von 227 Wasserversorgern mit einem Umsatz von über 50 Millionen Euro und der Bereitschaft, einen Eigenbeitrag zu leisten von 50 % sowie dem Klassenmittelwert von 14.000 Euro bei der Bereitschaftshöhe ergibt sich ein Potential von rund 1,33 Millionen Euro / Jahr.</p>

Handlungsoptionen:

Entwicklung finanzieller Anreizmechanismen für das Einbringen von eigenen Mitteln des Betreibers (z.B. Förderquote aus öffentlichen Mitteln). Anreizmechanismen sollten inklusiv gestaltet sein und alle Arten von Betreiberunternehmen einschließen.

5.3.2 Mittel des Betreibers aus Gebühren bzw. Preisen (der Kunden)

Definition und Voraussetzungen: Sofern die für Betreiberpartnerschaften aufgewendeten Mittel eines Betreibers entweder teilweise oder vollständig in dessen vom Kunden zu zahlende Gebühren bzw. Preise einkalkuliert werden, werden die Kosten für Betreiberpartnerschaften insoweit auf die Kunden abgewälzt. Für die Betreiberunternehmen sind die Eigenbeiträge in der einkalkulierten Höhe ergebnisneutral.

Neben der Unterscheidung zwischen Gebühren und Preisen ist aus rechtlicher Sicht auch von Bedeutung, wie konkret die Kosten von Betreiberpartnerschaften im Rahmen dieser Entgelte berücksichtigt werden. Zu unterscheiden sind dabei folgende Varianten:

1. Ansetzen ausgewählter Kostenpositionen als Gebühren bzw. Preise im Rahmen vorhandenen Ermessens
2. Finanzierung von Betreiberpartnerschaften aus der angemessenen Eigenkapitalverzinsung sowie aus einem über eine angemessene Eigenkapitalverzinsung hinausgehenden Gewinn,
3. Ansatz eines pauschalen prozentualen Zuschlags für Betreiberpartnerschaften,
4. Freiwillig höhere Gebühren bzw. Preise.

Diese Varianten werden im Folgenden erläutert.

Ansetzen ausgewählter Kostenpositionen als Gebühren bzw. Preise im Rahmen vorhandenen Ermessens

Beim Ansetzen ausgewählter Kostenpositionen von Betreiberpartnerschaften als Gebühren bzw. Preise werden diejenigen Kosten von Betreiberpartnerschaften in der Kalkulation der Gebühren bzw. Preise angesetzt, für die ein hinreichender Zusammenhang zur Leistungserbringung für die Kunden (vor Ort) bestehen kann. Regelmäßig wird das Ansetzen in der Kalkulation dadurch erreicht, dass etwaige Kostenanteile nicht ausgesondert werden. Zum Beispiel könnte ein Betreiber, dessen Personal neben der Tätigkeit für die kommunale Wasserversorgung zu einem kleinen Anteil auch im Rahmen von Betreiberpartnerschaften tätig wird, den Personalaufwand vollständig in der Kalkulation der Gebühren bzw. Preise ansetzen und keine Herausrechnung der Tätigkeiten für Betreiberpartnerschaften vornehmen.

Gebühren. Allenfalls einzelne Kostenposition, welche sich als Kosten der jeweiligen Leistungserbringung für die Kunden ansehen lassen (z. B. Weiterbildungskosten), können im Einzelfall ggf. ansatzfähig sein.

Preise. Bei Preisen gilt in Bezug auf die mögliche Ansatzfähigkeit einzelner Kostenpositionen das zu Gebühren Gesagte entsprechend.

Finanzierung von Betreiberpartnerschaften aus der angemessenen Eigenkapitalverzinsung sowie aus einem über eine angemessene Eigenkapitalverzinsung hinausgehenden Gewinn

Zu den nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ermittelten Kosten gehört eine angemessene Kapitalverzinsung, die auch eine Eigenkapitalverzinsung beinhaltet. Zur Höhe der Eigenkapitalverzinsung gibt es keine festen Vorgaben; die Angemessenheit hängt stark von den jeweils aktuellen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen ab; derzeit ist in der Praxis verbreitet eine Spanne von ca. 1 bis 5% des Eigenkapitals anzusetzen. Einer Eigenkapitalverzinsung als Kosten im Rahmen der Kalkulation von Gebühren bzw. Preisen steht handels- bzw.

haushaltsrechtlich kein Aufwand gegenüber und führt daher zu einem Überschuss im Ergebnis. Für den Überschuss besteht keine Zweckbindung. Er ist zu den eigenen Mitteln des Betreibers zu zählen und kann grundsätzlich auch zur Finanzierung von Betreiberpartnerschaften genutzt werden. Der jeweilige Einrichtungsträger kann über die Verwendung der Mittel (z.B. Thesaurierung zur Stärkung des Eigenkapitals für Investitionen, Abführen an die (kommunalen) Gesellschafter).

Gebühren. Die KAGs aller Bundesländer und die entsprechenden Regelungen in den Stadtstaaten sehen eine angemessene Eigenkapitalverzinsung ausdrücklich als bei der Gebührenkalkulation ansatzfähige Kosten an. Handelsrechtlich-bilanziell kann eine höhere Eigenkapitalverzinsung zu einem höheren Überschuss führen, welcher dann ggf. für Betreiberpartnerschaften eingesetzt werden kann.

Die Erzielung eines über eine angemessene Eigenkapitalverzinsung hinausgehenden Gewinns über Benutzungsgebühren ist nach derzeitiger Rechtslage in allen Bundesländern grundsätzlich unzulässig oder die Rechtslage ist zumindest nicht eindeutig. Eine Ausnahme bilden Benutzungsgebühren im Bereich der Wasserversorgung in Baden-Württemberg; hier ist die Gewinnerzielung ausdrücklich zugelassen (§ 14 Abs. 1 Satz 2 KAG BW).

Preise. Bei Preisen gilt in Bezug auf die Finanzierung von Betreiberpartnerschaften über eine angemessene Eigenkapitalverzinsung das zu Gebühren Gesagte entsprechend. Anders als bei Gebühren ist es bei Preisen nach gegenwärtiger Rechtslage jedoch nicht generell ausgeschlossen, auch einen über eine angemessene Eigenkapitalverzinsung hinausgehenden Gewinn zu erzielen, aus welchem grundsätzlich auch Betreiberpartnerschaften finanziert werden können.

Ansatz eines pauschalen prozentualen Zuschlags für Betreiberpartnerschaften

Wie in anderen europäischen Ländern praktiziert, könnten Mittel für Betreiberpartnerschaften ggf. durch einen pauschalen prozentualen Zuschlag (z. B. 1 %) auf das jeweilige Entgelt für die Leistungen der Wasserversorgung, Abwasserbeseitigung bzw. Abfallentsorgung erzielt werden.

Gebühren. Die Kosten von Betreiberpartnerschaften stellen grundsätzlich keine im Rahmen von Benutzungsgebühren ansatzfähigen Kosten dar. Daher ist auch der Ansatz eines pauschalen prozentualen Zuschlags, welcher zweckgebunden für Betreiberpartnerschaften erfolgt, nicht zulässig.

Preise. Auch bei Preisen ist ein pauschaler Zuschlag für Betreiberpartnerschaften rechtlich nicht zulässig.

Freiwillig höhere Gebühren bzw. Preise

Denkbar ist, dass Betreiber ihren Kund*innen die Wahlmöglichkeit bieten, entweder die von ihnen für Betreiberpartnerschaften aufgewendeten Mittel über höhere Gebühren bzw. zu Preise zu tragen oder die regulären Gebühren bzw. Preise zu zahlen. Für die Betreiberunternehmen sind die Eigenbeiträge in der einkalkulierten Höhe ergebnisneutral.

Gebühren. Eine für die Kunden freiwillig höhere Gebühr zur Finanzierung von Betreiberpartnerschaften ist nach derzeitiger Rechtslage nicht möglich, da das Konstrukt freiwilliger staatlicher Abgaben gesetzlich nicht vorgesehen ist.

Preise. Ein für die Kunden freiwillig höheres Entgelt, in Form eines Wahltarifs, zur Finanzierung von Betreiberpartnerschaften ist bei privatrechtlichen Entgelten denkbar.

Potential. Derzeit sind Wahltarife, die freiwillig höhere Preise für bestimmte Zwecke vorsehen, kaum genutzt. Grundsätzlich besteht keine Beschränkung. Für eine realistische Einschätzung des Potenzials lässt sich anhand des französischen Modells zur Finanzierung von Betreiberpartnerschaften und unter Betrachtung der Struktur der deutschen Betreiber ein Potential von 109 Millionen Euro pro Jahr (11,9 Millionen Euro pro Jahr Wasserversorgung, 13,7 Millionen Euro/Jahr Abwasserentsorgung und 83,5 Millionen Euro/Jahr Abfallwirtschaft) beziffern.

Der Schätzung liegt die Annahme zugrunde, dass ein Drittel der Betreiber mit einem Jahresumsatz ab 50 Millionen Euro/Jahr einen Anteil von 0,75 % des Umsatzes für Betreiberpartnerschaften aufwenden.

Ausblick Rechtsänderungen im Bereich Gebühren

Ansetzen ausgewählter Kostenpositionen als Gebühren im Rahmen vorhandenen Ermessens. Die Umsetzung ist bereits möglich.

Finanzierung von Betreiberpartnerschaften aus der angemessenen Eigenkapitalverzinsung sowie aus einem über eine angemessene Eigenkapitalverzinsung hinausgehenden Gewinn. Da das Kostenüberschreitungsverbot keinen verfassungsrechtlichen Rang hat und auch sonst nicht durch Bundesrecht vorgegeben ist, ist es grundsätzlich möglich, durch Änderungen der Kommunalabgabengesetze bzw. der Regelungen zum Gemeindefinanzierungsrecht in den Gemeindeordnungen oder Kommunalverfassungen der Bundesländer eine über eine angemessene Eigenkapitalverzinsung hinausgehende Gewinnerzielung über die Benutzungsgebühren zu gestatten. Eine Zweckbindung der Mittel für Betreiberpartnerschaften wäre damit jedoch nicht verbunden, so dass die Einrichtungsträger über die Verwendung der höheren Gewinnerzielung frei entscheiden könnten. Vom Volumen her können die für Betreiberpartnerschaften benötigten Mittel auch aktuell schon über die Eigenkapitalverzinsung „erwirtschaftet“ werden. Die starke Konkurrenz um die Verwendung der Mittel bestünde bei Ermöglichung der Erzielung darüberhinausgehender Gewinne ebenfalls.

Ansatz eines pauschalen prozentualen Zuschlags für Betreiberpartnerschaften. Ob durch eine rechtliche Änderung ermöglicht werden könnte, dass ein pauschaler prozentualer Zuschlag speziell für Betreiberpartnerschaften im Rahmen der Kalkulation von Benutzungsgebühren angesetzt werden darf, erscheint zweifelhaft. Zwar könnte als Begründungsansatz für entsprechende Regelungen auf Länderebene, z. B. in den Kommunalabgabengesetzen, ebenfalls die landesrechtliche Disponibilität des Kostenüberschreitungsverbot herangezogen werden. Auch finden sich beispielsweise im Zusammenhang mit der Starkregenvorsorge im Abwasserbereich oder der Deponienachsorge im Abfallbereich in vielen Bundesländern Regelungen, in denen Kosten, die mangels hinreichender Einrichtungsbezogenheit oder aufgrund ihrer Periodenfremdheit nach herkömmlichem Verständnis keine Kosten der öffentlichen Einrichtung sind, ausdrücklich für gebührenfähig erklärt wurden (z. B. § 96a NWG, § 9 Abs. 2 LKrWG NRW) oder in denen eine zweckgebundene prozentuale Kostenüberschreitung zugelassen wird (§ 12 Abs. 2 Satz 3, Abs. 7 NAbfG). Bei all diesen Regelungen weisen, die für gebührenfähig erklärten Kosten jedoch einen deutlich engeren sachlichen Zusammenhang zu den Leistungen der öffentlichen Einrichtung auf als dies bei Kosten von Betreiberpartnerschaften der Fall ist, da es sich um Kosten von Maßnahmen handelt, die dem Betrieb der öffentlichen Einrichtung zugutekommen oder die der Beseitigung oder Vorbeugung schädlicher Folgen des Einrichtungsbetriebs dienen. Da Benutzungsgebühren als Sonderabgaben verfassungsrechtlich durch ihren Gegenleistungscharakter für die Inanspruchnahme einer staatlichen Leistung gekennzeichnet sind, erscheint fraglich, ob Kosten von Betreiberpartnerschaften, die mit der Inanspruchnahme der öffentlichen Leistung nur in einem indirekten Zusammenhang stehen, durch Landesrecht gebührenfähig werden könnten. Solange dies nicht dazu führt, dass die Kosten in unangemessener Weise überschritten werden, erscheint ein solches Vorgehen jedoch nicht ausgeschlossen. Insoweit bestünde für die generierten Mittel eine Zweckbindung, wodurch eine Konkurrenz um die Verwendung der Mittel, die bei anderen Finanzierungsoptionen bestehen bliebe, ausgeschlossen werden würde.

Um einen pauschalen Zuschlag für Betreiberpartnerschaften zu ermöglichen, wären entsprechende Erweiterungen der Definitionen der Aufgaben der öffentlichen Wasserversorgung, Abwasserbeseitigung bzw. Abfallentsorgung in den jeweiligen Bundesgesetzen (Wasserhaushaltsgesetz, Kreislaufwirtschaftsgesetz) dergestalt, dass auch die (freiwillige) Eingehung von Betreiberpartnerschaften im jeweiligen Bereich davon umfasst ist, zwar denkbar, dies würde sich jedoch mangels Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das Kommunalrecht, also insbesondere das Recht der kommunalen öffentlichen Einrichtungen und das Kommunalabgabenrecht,

nicht unmittelbar auf die Gebührenfähigkeit der Kosten auswirken (siehe z.B. die parallele Thematik der Finanzierung von Trinkwasserbrunnen, deren Betrieb nunmehr nach § 50 Abs. 1 Satz 2 WHG zur Aufgabe der öffentlichen Wasserversorgung gehört).

Freiwillig höhere Gebühren. Auch die Gestattung für die Kunden freiwillig höherer Gebühren oder eines freiwilligen Zuschlags auf die Gebühren durch entsprechende gesetzliche Änderungen auf Landesebene erscheint finanzverfassungsrechtlich problematisch.

Preise. Gesetzliche Änderungen in Bezug auf privatrechtliche Entgelte müssten grundsätzlich auf Bundesebene erfolgen. Da bei privatrechtlichen Entgelten jedoch bereits viel weiter gehende Spielräume als bei Gebühren bestehen, wäre vor allem die Zulassung eines pauschalen Zuschlags für Betreiberpartnerschaften auf die privatrechtlichen Entgelte (Preise) von Bedeutung. Ähnlich wie bei Gebühren erscheint die Zulässigkeit dessen jedoch auch bei privatrechtlichen Entgelten zweifelhaft, da den Kunden dann Kosten auferlegt würden, die nicht durch die Leistungserbringung bedingt sind.

Tabelle 8: Zusammenfassende Bewertung: Mittel des Betreibers aus Gebühren bzw. Preisen

	Einschätzung			
Kriterium	1) Ansetzen ausgewählter Kostenpositionen als Gebühren bzw. Preise im Rahmen vorhandenen Ermessens	2) Erzielung von Überschüssen über die Gebühren/Preise (Eigenkapitalverzinsung und Gewinnerzielung darüber hinaus)	3) Pauschaler prozentualer Ansatz als Kosten	4) Freiwillig höhere Gebühren bzw. Preise
Rechtssicherheit	Keine gesetzliche Detailvorgabe, daher einzelfallbezogene Auslegung notwendig	Eigenkapitalverzinsung bei Gebühren und Preisen zulässig; Gewinnerzielung darüber hinaus bei Gebühren nur in Baden-Württemberg bei der Wasserversorgung rechtssicher möglich; Zulassung weitergehende Gewinnerzielung wäre durch Gesetzesänderungen auf Länderebene möglich; bei Preisen über Eigenkapitalverzinsung hinausgehende	Derzeit Nutzung für Betreiberpartnerschaften grundsätzlich nicht möglich; Rechtsänderung wäre notwendig, ist jedoch finanzverfassungsrechtlich problematisch.	Bei Gebühren unzulässig; bei Preisen denkbar; Bei Gebühren wäre Rechtsänderung notwendig, ist jedoch finanzverfassungsrechtlich problematisch

		Gewinnerzielung möglich		
Flexibilität / Sachzweckbindung der Mittel	Zweckbindung	Keine Zweckbindung	Nicht anwendbar Bei einer Rechtsänderung mit Zweckbindung möglich	Zweckbindung
Rechtsformbindung	Keine zwingende Rechtsformbindung	Keine zwingende Rechtsformbindung	Nicht anwendbar Bei einer Rechtsänderung ohne zwingende Rechtsformbindung möglich	Keine zwingende Rechtsformbindung
Machbarkeit	Einfache Umsetzbarkeit; wird bereits, wenngleich nicht flächendeckend, praktiziert	Einfache Umsetzbarkeit; wird bereits, wenngleich nicht flächendeckend, praktiziert	Nicht anwendbar Bei einer Rechtsänderung einfach umsetzbar	Wahltarif muss angeboten werden; Aufwand für Kundenkommunikation und Umsetzung in Abrechnung und Buchhaltung
Akzeptanz durch Stakeholder	Betreiber sehen diesen Ansatz nur als Einzelfalllösung an, daher ist die Akzeptanz gering.	Grundsätzlich gegeben, allerdings Konkurrenz in der Mittelverwendung und daher unter besonderer Beobachtung in Zeiten knapper Mittel.	Akzeptanz aktuell nicht gegeben, da rechtlich unzulässig.	Wahltarife sind bislang nicht verbreitet ¹¹ . Daher ist sowohl bei Betreibern als auch bei Kunden von einer eher geringen Akzeptanz auszugehen.
Höhe der zu erwartenden Mittel (Potential) 109 Millionen Euro /Jahr	Grobe Schätzung: 109 Millionen Euro /Jahr (11,9 Millionen Euro Wasserversorgung, 13,7 Millionen Euro Abwasserentsorgung und 83,5 Millionen Euro Abfallwirtschaft). Der Schätzung liegt die Annahme zugrunde, dass ein Drittel der Betreiber mit einem Jahresumsatz ab 50 Mio. € einen Anteil von 0,75 % des Umsatzes für Betreiberpartnerschaften aufwenden.			

¹¹ Einzig die Stadtwerke Augsburg Wasser GmbH bieten einen Wahltarif im Bereich der Wasserversorgung an mit dem die Kosten für Strom aus 100 % Wasserkraft einen Beitrag zu Wasser- und Naturschutzprojekten vor Ort finanziert werden.

Handlungsempfehlungen und verantwortliche Institutionen/Akteure

1. Nutzung bestehender Spielräume für schon jetzt mögliche Finanzierungen über Gebühren und Preise (Betreiber)
2. Entwicklung von Aktionsformaten zur Erhöhung der Akzeptanz von schon jetzt möglichen Spielräumen (z.B. Transferwerkstatt), für die Umsetzung (1) Ansätze ausgewählter Kostenpositionen als Gebühren / Preise und (2) Erzielung von Überschüssen über Gebühren / Preise, um Akzeptanz zu erhöhen (Verbände, GIZ, Betreiber) (3) Weiterentwicklung des Themas Wahltarife bei Preisen auf Basis vorhandener Best Practice (z.B. freiwillige Ökostromtarife, Wahltarif der Stadtwerke Augsburg etc.)
3. Erweiterung der gesetzlichen Möglichkeiten, damit Betreiber Mittel aus Gebühren und Preisen in Betreiberpartnerschaften einsetzen können. Hierzu bedarf es einer Änderung der Kommunalabgabengesetze der Länder bzw. der entsprechenden Gesetze der Stadtstaaten notwendig, um
 - (1) eine über eine angemessene Eigenkapitalverzinsung hinausgehende Gewinnerzielung über Nutzungsgebühren zuzulassen bzw. um
 - (2) einen für internationale Aktivitäten zweckgebundenen, pauschalen Zuschlag auf die Gebühren für Betreiberpartnerschaften¹² zu ermöglichen (Kommunale Unternehmen, Länder, Bund, ggf. gemeinsame Initiative über Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Wasser)
4. Übernahme der Erkenntnisse zur Ansatzfähigkeit der Kosten in die einschlägigen Publikationen der Branchenverbände zur Entgeltkalkulation bzw. zur Betätigung im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit

5.4 Finanzierungsoption: Allgemeine Mittel aus kommunalen Haushalten

Definition und Voraussetzungen. Um ihre Aufgaben stetig erfüllen zu können, ist das oberste Gebot der kommunalen Haushaltswirtschaft eine sparsame und wirtschaftliche Haushaltsführung. Die Kommunen haben sich die notwendigen Finanzmittel hierzu, soweit vertretbar und geboten, aus Entgelten für die von ihnen erbrachten Leistungen, sowie im Übrigen aus Steuern zu beschaffen, soweit die sonstigen Finanzmittel nicht ausreichen.

Möchten Kommunen sich entweder selbst in der Entwicklungszusammenarbeit engagieren oder möchten sie, dass sich ihre kommunalen Betreiber in der Entwicklungszusammenarbeit, z.B. in Form von Betreiberpartnerschaften, engagieren, können sie dafür Finanzmittel verwenden. Voraussetzung hierfür ist, dass die Mittel in den kommunalen Haushalten berücksichtigt werden. Hierfür sind die landesspezifischen Vorgaben des kommunalen Haushaltsrechts zu beachten. Das kommunale Haushaltsrecht dient Aufsichtsorganen, kommunalen Beschluss- und Kontrollorganen sowie der Exekutive zur Planung, Steuerung und Kontrolle der kommunalen Finanzen. Im Rahmen des sogenannten Gesamtdeckungsprinzips sind geplante Aufwendungen für Betreiberpartnerschaften insgesamt durch die Erträge des Ergebnisplans zu decken.

Eine Finanzierung durch die Trägerkommune aus ihrem allgemeinen Haushalt ist rechtlich zulässig. Voraussetzungen, um Mittel aus den kommunalen Haushalten für Betreiberpartnerschaften einsetzen zu können, ist somit einerseits der Wille einer Kommune, im Rahmen der Abwägung von Konkurrenzen, Aufwendungen für

¹² Gemeint ist eine gesetzliche Lösung analog zur französischen oder niederländischen 1%-Regelung. Im Rahmen der Studie konnte kein Ansatz identifiziert werden, wie im deutschen Recht ein pauschaler, für internationale Aktivitäten der Betreiber zweckgebundener Zuschlag auf die Gebühren eingeführt werden könnte, der mit der Finanzverfassung konform wäre.

Betreiberpartnerschaften tätigen zu wollen und andererseits, über notwendige Mittel auf der Ertragsseite zu verfügen, um die Aufwendungen zu decken.

Potential. Statistisch werden die Ausgaben der kommunalen Kernhaushalte für die Entwicklungszusammenarbeit bislang nur auf freiwilliger Basis erfasst bzw. nicht in den Statistiken zu den öffentlichen Entwicklungsleistungen (Official Development Assistance (ODA)¹³ erfasst.

Die kommunalen Kernhaushalte verfügten im Jahr 2023 über Einnahmen in Höhe von 327,1 Milliarden Euro¹⁴. Im gleichen Zeitraum betragen die bereinigten Ausgaben 333,3 Milliarden Euro. Im Ergebnis entstand 2023 ein Defizit in den kommunalen Haushalten. Insoweit besteht aktuell eine hohe Konkurrenz um die eingeschränkten Förder- und Haushaltsmittel. Selbst wenn sich eine Kommune z.B. im Rahmen von SKEW-Initiativen bereits in der Entwicklungszusammenarbeit engagiert, besteht eine Konkurrenz, ob die Kommune stattdessen oder zusätzlich dem kommunalen Betreiber Mittel aus dem kommunalen Haushalt für eine Betreiberpartnerschaft zur Verfügung stellt. Das Potenzial der Mittel aus kommunalen Haushalten zur Verwendung für Betreiberpartnerschaften lässt sich vor dem Hintergrund der Datenlage nur schwer einschätzen.

¹³ [Deutsche ODA | BMZ](#).

¹⁴ Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung Nr. 135 vom 3. April 2024, Alle Bundesländer ohne Stadtstaaten.

Tabelle 9: Zusammenfassende Bewertung: Mittel aus kommunalen Haushalten

Kriterium	Einschätzung
Rechtssicherheit	Grundsätzlich rechtssicher möglich.
Flexibilität / Sachzweckbindung der Mittel	Ob Mittel frei oder zweckgebunden eingesetzt werden dürfen, hängt von den Vorgaben der jeweiligen Kommune ab.
Rechtsformbindung	Keine zwingende Rechtsformbindung
Machbarkeit	Einfache Umsetzbarkeit; wird bereits, wenngleich nicht flächendeckend, praktiziert
Akzeptanz durch Stakeholder	Grundsätzlich gegeben, allerdings Konkurrenz in der Mittelverwendung und daher unter besonderer Beobachtung in Zeiten knapper Mittel
Höhe der zu erwartenden Mittel (Potential)	Gering wegen hoher Mittel-Konkurrenz in den Kommunen, insbesondere bei z.T. finanziell schwachen oder defizitären kommunalen Haushalten

Handlungsempfehlungen und verantwortliche Institutionen/Akteure

1. Dialog zwischen Bund und Ländern in Bezug auf die Stärkung des Engagements von kommunalen Unternehmen in der EZ ggf. unter Einbindung der kommunalen Spitzen- und Fachverbände.
2. Betreiberpartnerschaften und internationale Aktivitäten von kommunalen Unternehmen sollten in der Außenkommunikation ihren Beitrag zur Erreichung von Zielen kommunaler Nachhaltigkeitsstrategien, des Staatsziels Nachhaltigkeit (wo vorhanden) darstellen, bzw. auf den IMK-Beschluss von 2019 zur kommunalen Entwicklungszusammenarbeit Bezug nehmen, um die Akzeptanz für die Umsetzung und Finanzierung von Betreiberpartnerschaften zu fördern.
3. Entwicklung einer Strategie / Kampagne mit dem Ziel, das Einbringen kommunaler Haushaltsmittel in EZ-Projekte mit Beteiligung von Betreiberunternehmen zu fördern¹⁵. Die Strategie sollte nicht nur darauf abzielen „neue“ Mittel bei den Kommunen zu mobilisieren, sondern im Rahmen kommunaler Partnerschaften kommunaler Unternehmen stärker einzubinden.

¹⁵ Siehe bspw. in Frankreich die Kampagne „Kommunale Wasserbotschafter“ („Élu-e-s de l’eau“), die darauf abzielt mehr Kommunen für ein Engagement in der EZ im Bereich Wasser und Abwasser zu gewinnen. (www.pseau.org/fr/elus-de-leau)

5.5 Finanzierungsoption: Sonderabgaben

Als Sonderabgaben werden andere staatliche Abgaben als Steuern bezeichnet. Im Rahmen der Studie werden die folgenden Sonderabgaben genauer betrachtet:

1. Wasserentnahmeentgelt
2. Abwasserabgabe
3. Einwegkunststoffabgabe

5.5.1 Wasserentnahmeentgelt

Definition und Voraussetzungen. Das Wasserentnahmeentgelt wird für die Entnahme von Grund- und teilweise auch von Oberflächenwasser erhoben. Es beruht, soweit es ein solches gibt (alle Bundesländer mit Ausnahme von Bayern, Hessen, Thüringen), bislang auf landesrechtlichen Regelungen. Auch die Mittel stehen dem jeweiligen Bundesland zu. Die einschlägigen Gesetze sehen überwiegend eine Zweckbindung der Mittel für Maßnahmen des Gewässerschutzes u. ä. vor. Internationale Aktivitäten/Betreiberpartnerschaften sind hiervon nicht erfasst.

Potenzial. Das bundesweite jährliche Aufkommen aus dem Wasserentnahmeentgelt beläuft sich auf ca. 387 Millionen Euro. Aufgrund der Zweckbindung der Mittel, z.B. für den Gewässerschutz, stehen diese für Betreiberpartnerschaften jedoch nicht zur Verfügung.

Ausblick Rechtsänderung. Änderungen der Regelungen zum Wasserentnahmeentgelt auf Landesebene dahingehend, dass die Mittel (auch) für Betreiberpartnerschaften verwendet werden müssen oder dürfen oder auch die Einführung eines Wasserentnahmeentgelts auf Bundesebene mit einer entsprechenden Zweckbestimmung, erscheinen finanzverfassungsrechtlich problematisch. Denn eine Zweckbindung des Wasserentnahmeentgelts als so genannte Sonderabgabe darf nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nur dergestalt erfolgen, dass diejenigen, von denen die Abgabe erhoben wird (also diejenigen, die Grund- bzw. Oberflächenwasser entnehmen), eine besondere Finanzierungsverantwortung für diesen Zweck haben. Die Wasserversorger oder sonst Wasser Entnehmenden trifft jedoch allenfalls eine sehr entfernte Finanzierungsverantwortung für die Verbesserung der Trinkwasserversorgung oder Abwasserentsorgung in Partnerländern der deutschen EZ.

Gleichwohl sind rechtliche Änderungen nicht ausgeschlossen. So wäre es denkbar, z. B. im Rahmen der durch die Nationale Wasserstrategie erneut angestoßenen Überlegungen zur Einführung eines Wasserentnahmeentgelts auf Bundesebene (oder, solange es kein Bundesgesetz gibt, auch auf Landesebene), gesetzlich eine **Verrechnungsmöglichkeit** dergestalt vorzusehen, dass Wasser Entnehmende die Kosten von Betreiberpartnerschaften, die zur Schonung der Ressource Wasser beitragen, von dem zu zahlenden Wasserentnahmeentgelt absetzen können.

Tabelle 10: Zusammenfassende Bewertung: Wasserentnahmeentgelt

Kriterium	Einschätzung
Rechtssicherheit	Derzeit Nutzung für Betreiberpartnerschaften grundsätzlich nicht möglich; Eine Rechtsänderung hinsichtlich der Zulassung der Verwendung für Betreiberpartnerschaften durch Gesetzesänderungen ist finanzverfassungsrechtlich problematisch, jedoch nicht ausgeschlossen.
Flexibilität / Sachzweckbindung der Mittel	Derzeit nicht anwendbar; bei Gesetzesänderungen bestünde Zweckbindung
Rechtsformbindung	Derzeit nicht anwendbar; bei Gesetzesänderung keine Rechtsformbindung zu erwarten
Machbarkeit	Derzeit nicht anwendbar; bei Gesetzesänderung wäre direkte Verrechnungsmöglichkeit für Betreiber sinnvoll
Akzeptanz durch Stakeholder	Derzeit nicht anwendbar; Unterstützung für Gesetzesänderung weiter zu sondieren
Höhe der zu erwartenden Mittel (Potential)	Mittel aus Wasserentnahmeentgelt derzeit insgesamt ca. 387 Millionen Euro/Jahr

Handlungsempfehlungen und verantwortliche Institutionen/Akteure

Derzeit gibt es Überlegungen ein Wasserentnahmeentgelt auf Bundesebene einzuführen¹⁶. In diesem Rahmen könnten die Möglichkeiten zur Finanzierung von Betreiberpartnerschaften bzw. generell der EZ im Wasserbereich über ein bundesrechtliches Wasserentnahmeentgelt geprüft werden.

5.5.2 Abwasserabgabe

Definition und Voraussetzungen. Die Abwasserabgabe wird für die Einleitung von Abwasser in ein Gewässer erhoben. Rechtlich gilt für sie ähnliches wie für das Wasserentnahmeentgelt; d. h. Betreiberpartnerschaften können über diese nicht finanziert werden. Zwar beruht die Abwasserabgabe auf Bundesrecht (Abwasserabgabengesetz), das Aufkommen steht jedoch den Ländern zu und ist zweckgebunden für die Erhaltung oder Verbesserung der Gewässergüte zu verwenden. Unter bestimmten Voraussetzungen ist eine direkte Verrechnung durch die Abgabepflichtigen, d. h. die Abwassereinleiter, mit Kosten für Maßnahmen des Abgabepflichtigen zur Minderung der Schadstofffracht des eingeleiteten Abwassers möglich. Auch bei der Abwasserabgabe sind Betreiberpartnerschaften von den vorgeschriebenen Zwecken der Mittelverwendung nicht umfasst.

¹⁶ Siehe Nationale Wasserstrategie, Kabinettsbeschluss vom 15. März 2023, B (S. 86) und Deutscher Bundestag, Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage vom 13. Oktober 2023, Verfügbarkeit von sauberem Wasser.

Potenzial. Das jährliche Aufkommen aus der Abwasserabgabe beläuft sich auf ca. 280 Millionen Euro. Aufgrund der Zweckbindung der Mittel stehen diese für Betreiberpartnerschaften jedoch nicht zur Verfügung.

Ausblick Rechtsänderung. Änderungen des Abwasserabgabengesetzes, um die zulässigen Zwecke der Mittelverwendung auf Betreiberpartnerschaften auszudehnen, erscheinen ebenso wie beim Wasserentnahmeentgelt finanzverfassungsrechtlich problematisch. Denn auch die Abwasserabgabe stellt eine Sonderabgabe dar, weshalb Zweckbindungen einer besonderen Finanzierungsverantwortung der Abgabepflichtigen für diesen Zweck bedürfen. Bei Abwassereinleitern ist eine solche Finanzierungsverantwortung für internationale Aktivitäten im Abwassersektor bzw. für Betreiberpartnerschaften nicht ohne weiteres ersichtlich.

Rechtliche Änderungen sind jedoch auch hier nicht ausgeschlossen. Namentlich wäre es denkbar, die im Bereich der Abwasserabgabe bereits bestehenden Verrechnungsmöglichkeiten auf Kosten von Betreiberpartnerschaften auszudehnen, welche zur Verringerung der Schädlichkeit von Abwasser beitragen. Zwar gibt es regelmäßig Überlegungen zur Reformierung der Abwasserabgabe; aktuell besteht jedoch keine konkrete Initiative, welche als "Vehikel" zur Einbringung entsprechender Regelungsvorschläge genutzt werden könnte.

Tabelle 11: Zusammenfassende Bewertung: Abwasserabgabe

Kriterium	Einschätzung
Rechtssicherheit	Derzeit Nutzung für Betreiberpartnerschaften grundsätzlich nicht möglich; Eine Rechtsänderung hinsichtlich der Zulassung der Verwendung für Betreiberpartnerschaften durch Gesetzesänderungen ist finanzverfassungsrechtlich problematisch, jedoch nicht ausgeschlossen
Flexibilität / Sachzweckbindung der Mittel	Derzeit nicht anwendbar; bei Gesetzesänderungen bestünde Zweckbindung
Rechtsformbindung	Derzeit nicht anwendbar; bei Gesetzesänderung keine Rechtsformbindung zu erwarten
Machbarkeit	Derzeit nicht anwendbar; bei Gesetzesänderung wäre direkte Verrechnungsmöglichkeit für Betreiber sinnvoll
Akzeptanz durch Stakeholder	Derzeit nicht anwendbar; Unterstützung für Gesetzesänderung weiter zu sondieren
Höhe der zu erwartenden Mittel (Potential)	Bundesweit werden insgesamt ca. 280 Millionen Euro/Jahr über die Abwasserabgabe eingenommen.

Handlungsempfehlungen und verantwortliche Institutionen/Akteure

Im Rahmen einer Reform der Abwasserabgabe könnten die Möglichkeiten zur Finanzierung von Betreiberpartnerschaften bzw. generell der EZ im Abwasserbereich geprüft werden.

5.5.3 Einwegkunststofffonds

Definition und Voraussetzungen. Der erst 2023 durch das Einwegkunststofffondsgesetz (EWKFondsG) und die Einwegkunststofffondsverordnung (EWKFondsV) geschaffene Einwegkunststofffonds dient der Umsetzung der EU-Einwegkunststoffrichtlinie. Über ihn erfolgt die Erstattung der durch die Hersteller bestimmter Einwegkunststoffartikel verursachten Kosten im Zusammenhang mit der Abfallentsorgung und -vermeidung. Erstattungsfähig sind nur bestimmte gesetzlich definierte Kosten wie Sammlungs- und Reinigungskosten. Durch Betreiberpartnerschaften entstehende Kosten sind davon nicht umfasst. Einen Anspruch auf Erstattung haben zudem nur öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger und sonstige juristische Personen des öffentlichen Rechts, nicht aber privatrechtlich organisierte Betreiber. Die Anspruchsberechtigten müssen zwar bestimmte Kosten nachweisen, eine Mittelverwendung zum Ausgleich dieser (auch bislang schon bestehenden) Kosten wird jedoch nicht vorgeschrieben. Soweit die aus dem Einwegkunststofffonds erstatteten Kosten bisher über Benutzungsgebühren oder sonstige Entgelte z. B. für die Abfallentsorgung oder Straßenreinigung umgelegt wurden, kann sich jedoch mittelbar, insbesondere über das Kommunalabgabenrecht, die Pflicht ergeben, die aus dem Fonds gezahlten Erstattungen entgeltmindernd zu berücksichtigen. Soweit dies nicht der Fall ist, können die ausgezahlten Mittel grundsätzlich für Betreiberpartnerschaften verwendet werden.

Potenzial. Welche Mittel in den Einwegkunststofffonds eingezahlt werden und wie hoch die Auszahlungen an einzelne Betreiber sind, kann derzeit mangels Erfahrungen nur grob abgeschätzt werden, Schätzungen gehen von einem jährlichen Volumen des Fonds von ca. 430 Millionen Euro/Jahr. Die Auszahlungen an die einzelnen Betreiber werden in Abhängigkeit von deren Größe auf ca. 82.000 bis 3,2 Millionen Euro/Jahr geschätzt.

Ausblick Rechtsänderung. Eine Erweiterung der über den Einwegkunststofffonds erstattungsfähigen Kosten auf Kosten von Betreiberpartnerschaften ist - wie beim Wasserentnahmeentgelt und der Abwasserabgabe – auf Grund des Charakters der Einwegkunststoffabgabe als Sonderabgabe und der fehlenden Finanzierungsverantwortung der Abgabepflichtigen, d. h. hier derjenigen, die Einwegkunststoffprodukte in den Verkehr bringen, für internationale Aktivitäten von Betreiberunternehmen, nicht möglich.

Tabelle 12: Zusammenfassende Bewertung: Einwegkunststofffonds

Kriterium	Einschätzung
Rechtssicherheit	Bundesrechtlich Verwendung ausgezahlte Mittel für Betreiberpartnerschaften rechts-sicher möglich; kommunalabgabenrechtliche Unsicherheiten bzgl. Verwendung zu Gebührenminderung
Flexibilität / Sachzweckbindung der Mittel	Hohe Flexibilität
Rechtsformbindung	Auszahlung aus Einwegkunststofffonds nicht an Betreiber in privater Rechtsform möglich
Machbarkeit	Mittel müssen jährlich neu unter Vorlage von Nachweisen beantragt werden

Akzeptanz durch Stakeholder	Offen (positiv: Mittel aus EWKF stehen Betreibern grundsätzlich zusätzlich zur Verfügung).
Höhe der zu erwartenden Mittel (Potential)	Schätzung Mittel auf insgesamt ca. 430 Millionen Euro/Jahr (in Abhängigkeit von Größe der Kommune Prognose von ca. 82.000-3,2 Millionen Euro/Jahr pro Betreiber)

Handlungsempfehlungen und verantwortliche Institutionen/Akteure

1. Jährliche Beantragung von Mitteln aus dem Einwegkunststofffonds durch berechtigte Betreiber und Verwendung der Mittel für Betreiberpartnerschaften, soweit kein Einsatz zur Gebührenminderung erforderlich ist. (Betreiber)
2. Entwicklung einer Informationsbroschüre und ggf. Handlungsanleitung für die Beantragung der Mittel (Verbände, GIZ)

6 HANDLUNGSOPTIONEN UND AUSBLICK

6.1 Übergeordnete Handlungsoptionen

Der Entwicklung folgender Handlungsoptionen gingen Expert*innen-Interviews, Fokusgruppendifkussionen, sowie eine Diskussion der Zwischenergebnisse in einer öffentlichen Veranstaltung voraus, in denen Vertreter*innen von Betreiberunternehmen, Verbänden und zivilgesellschaftlichen Organisationen befragt wurden. Diese Handlungsoptionen wurden anschließend mit dem BMZ Referat G43 (Länder und Kommunen) und den Teilnehmenden einer Fokusgruppendifkussion zur Präsentation der Zwischenergebnisse diskutiert. Auch wenn eine Vielfalt von Perspektiven eingeholt wurde, geben diese Handlungsoptionen nicht die Positionen aller Befragten oder einzelner Gruppen wieder. Es handelt sich um eine Analyse der Studienautoren.

1. **Stärkung der Kapazitäten der Betreiberunternehmen, um Finanzierungsoptionen aus Gebühren und Preisen, Spenden, und ggf. Sponsoring, die schon jetzt rechtlich möglich sind, nutzen zu können. Durch Schaffung von Diskursräumen zum regelmäßigen Lernen, zur Wissensvermittlung und zum Erfahrungsaustausch (Verbände, GIZ) können diese effektiv genutzt werden.**

Deutsche Kommunen können schon jetzt haushaltsfinanzierte Kooperationsprojekte der EZ eigenständig anbahnen und umsetzen. Wie oben dargestellt können auf Eigenmittel der Betreiber in dem eng begrenzten dargestellten Rahmen eingesetzt werden, wo diese verfügbar sind und dies durch die Gremien bewilligt wird. Bundeslandabhängig kann die Rechtssicherheit bei der Nutzung der dargestellten bestehenden Finanzierungsoptionen allerdings variieren.

Um diese schon bestehenden Möglichkeiten nutzen zu können und damit die **Beteiligung** deutscher Betreiberunternehmen an Betreiberpartnerschaften **zu stärken**, empfiehlt es sich, dass **Räume** geschaffen werden, in denen **schon jetzt rechtlich mögliche Finanzierungsoptionen vorgestellt** werden und die Betreiberunternehmen sich zu Erfahrungen austauschen können. Gleichzeitig scheint die Entwicklung einer Wissens-Datenbank sinnvoll, die systematisch mögliche Finanzierungsoptionen beschreibt und nationale und internationale Umsetzungserfahrungen zugänglich macht.

2. **Verbesserung der Rahmenbedingungen**

Finanzielle Anreizmechanismen bei der Vergabe von Fördermitteln (z.B. eine Förderquote) können zu einer höheren Verwendung von eigenen Mitteln des Betreibers beitragen.

Die Einnahmen aus **zweckgebundenen Spenden und Sponsoring** würden eine zusätzliche rechtssichere Finanzierungsmöglichkeit eröffnen. Allerdings ist hierfür, um steuerliche Privilegierungen von Spenden nutzen zu können, die Gründung oder Nutzung einer bereits bestehenden **gemeinnützigen Organisation** zur Einwerbung, Umsetzung, und **öffentlichkeitswirksamen Wirkungsbeschreibung** notwendig. Um die notwendigen Kapazitäten aufzubauen und zu unterhalten, ist es ratsam, dass sich Betreiberunternehmen für die Nutzung einer gemeinnützigen Organisation und für eine kosteneffiziente Umsetzung zusammenschließen.

Zusätzlich könnte in einem Pilotprozess die Beantragung von Mitteln aus dem **Einwegkunststofffonds** durch berechtigte Betreiberunternehmen bzw. Kommunen und die Verwendung der Mittel für Betreiberpartnerschaften initiiert und begleitet werden.

Langfristige und rechtssichere Finanzierungsoptionen sowie die **Kenntnis und Verbindlichkeit von Prozessen** sind ein wesentlicher Erfolgsfaktor für Betreiberpartnerschaften. Dabei spielt eine weitreichende Entscheidungsfreiheit in der Verwendung der Mittel und ein geringer Verwaltungsaufwand eine große Rolle. Die Einbindung in die deutsche EZ vor Ort bietet Chancen auf Synergien.

3. Erschließung neuer Handlungsräume durch Anstoßen von Rechtsänderungen, die eine nachhaltige Finanzierung von Betreiberpartnerschaften aus Mitteln der Betreiberunternehmen oder staatlichen Abgaben ermöglichen.

Grundsätzlich stärken weitere **rechtssichere Einnahmen aus Gebühren oder Preisen**, die für Betreiberpartnerschaften verwendet werden können, die die Betreiberunternehmen darin, **eigenverantwortlich** handeln zu können. Die Umsetzung im Rahmen der Kommunalverordnungen wäre länderspezifisch und bedarf einer genauen **Akteurs- und Umsetzungsanalyse**.

Rechtlich verbindliche Regelungen könnten wie folgt aussehen:

- (i) Zweckbindung von Mitteln für EZ (inkl. Betreiberpartnerschaften): die Regelung sollte idealerweise explizit festsetzen, dass Mittel zu einer bestimmten Höhe für EZ eingesetzt werden dürfen (Kostendeckung aus Gebühren und Preise deutscher Betreiberunternehmen)

Nach aktueller Rechtslage ist eine Finanzierung von Betreiberpartnerschaften aus Gebühren und Preisen nur begrenzt möglich (insbesondere über die – nicht zweckgebundenen – aus dem Ansetzen einer angemessenen Eigenkapitalverzinsung generierten Überschüsse).

Optionen für in Betracht kommende Rechtsänderungen:

- (i) eine Änderung der Kommunalabgabengesetze der Länder bzw. der entsprechenden Gesetze der Stadtstaaten mit der Absicht über eine **angemessene Eigenkapitalverzinsung** hinausgehende Gewinnerzielung über Benutzungsgebühren und Preise zuzulassen. Hiermit könnte man dem oben erläuterten Interesse der befragten Betreiberunternehmen entsprechen, Betreiberpartnerschaften aus Entgelten zu finanzieren. Allerdings wäre in diesem Fall **keine Zweckbindung** der Mittel für Betreiberpartnerschaften im Gesetz verankert. Abhilfe könnten Betreiberunternehmen in gewissem Umfang dadurch schaffen, dass sie eine Zweckbindung z. B. auf Ebene der Verbands- oder Gesellschaftssatzung oder in Vereinbarungen mit ihren Gesellschaftern oder sonstigen Trägern einführen.
- (ii) Im Rahmen der gegenwärtigen Überlegungen zur Einführung eines **Wasserentnahmeentgeltes** auf Bundesebene wird empfohlen, in den Prozess die Forderung einzubringen, eine Nutzung des Aufkommens aus dem Wasserentnahmeentgelt oder eine

Verrechnungsmöglichkeit für Betreiberunternehmen für EZ-Aktivitäten im Wasserektor zu ermöglichen. Dieser Weg würde dem oben erläuterten Interesse der Betreiberunternehmen an einer **zweckgebundenen Finanzierungsoption** für Betreiberpartnerschaften entsprechen. Hierzu empfiehlt sich eine breite Integration der Akteure in den Prozess.

- (iii) Für den Abwasser- und Abfallbereich sollten aktuelle und zukünftige politische und rechtliche Entwicklungen genutzt werden die Förderung von Betreiberpartnerschaften in den jeweiligen Prozess einzubringen (z. B. erneute Überlegungen zur Reform der Abwasserabgabe, Verabschiedung der Nationalen Kreislaufwirtschaftsstrategie).

Bisher erfasste Standpunkte der Stakeholder zu möglichen Rechtsänderungen

VKU-Positionspapier „Kommunale Unternehmen: Wichtige Partner in der Entwicklungszusammenarbeit“

Der VKU hat im VKU-Positionspapier „Kommunale Unternehmen: Wichtige Partner in der Entwicklungszusammenarbeit“ seine Positionen zur Finanzierung des internationalen Engagements kommunaler Unternehmen zusammengefasst.¹⁷

Positionspapier der German Water Partnership (GWP) „Außenwirtschaftspolitik für die Wasserwirtschaft“: Sieben Forderungen für mehr Geschäft im Ausland vom 30.01.2025

*„In den Projekten der Entwicklungszusammenarbeit den Fokus nicht allein auf Investitionen in Anlagen zu legen, sondern auch den nachhaltigen Betrieb von Infrastruktur und Anlagen zu fördern. Die Betreiberpartnerschaften nach dem Vorbild der Niederlande zwischen deutschen und ausländischen Betreibern sind ein gutes Beispiel für einen Austausch auf Augenhöhe mit dem Ziel, Fachkräfte in den Zielländern zu befähigen. Der deutsche Weg über die Betreiberplattform sollte ausgebaut und auf **eine haushaltsunabhängige Basis** gestellt werden.“*

Roedl & Partner-Umfrage

Im Rahmen dieser Studie befragte Roedl & Partner kommunale Unternehmen per digitaler Umfrage. An der Umfrage beteiligten sich mehrheitlich bereits international engagierte kommunale Unternehmen. Die Mehrheit der hierbei befragten Unternehmen sprachen sich für die Einführung einer rechtsicheren Regelung ein, die es ihnen ermöglicht Eigenbeiträge in die Finanzierung ihres internationalen Engagements einzubringen, darunter wurde auch eine mögliche Anpassung der Kommunalabgabengesetze der Länder zur Erreichung einer rechtssicheren Abbildung der Kosten des Engagements in den Entgelten der Gebühren überwiegend positiv beurteilt.

4. Organisationsstruktur zur Finanzierung und Umsetzung von Betreiberpartnerschaften, um eine effiziente Kombination von Finanzierungsoptionen und Handlungsmöglichkeiten zu ermöglichen

Betreiberunternehmen können über den Ausbau von **Eigeninitiative und Selbstorganisation** die Struktur und ein zukünftiges Finanzierungsmodell für Betreiberpartnerschaften und stärken. Die Bildung einer zentralen Struktur (**zentralisiertes Akteurs-Netzwerk**) wäre aus ressourcenökonomischer Sicht vorteilhaft; grundsätzlich sind aber **unterschiedliche und nebeneinander existierende Strukturen** denkbar und unterstützenswert. Hier sind sowohl eine Neugründung als auch die Nutzung von bereits bestehenden Strukturen (Betreiberplattform, Verband, zivilgesellschaftlicher Akteur) für die Umsetzung der Projektarbeit möglich. Bestehende EZ-Projekte und Betreiberpartnerschaften können

¹⁷ Ebd.

durch eine Kooperation in den Partnerländern, koordiniert durch ein Sekretariat, ihre Wirksamkeit und Fachlichkeit gegenseitig bestärken. Die zentralisierte Betreuung von Betreiberpartnerschaften stärkt auch eine transparente und effiziente politische Kommunikation der Ziele und Ergebnisse von Betreiberpartnerschaften auf kommunaler, nationaler und internationaler Ebene. Die Umsetzung kann durch ein zentrales Sekretariat erfolgen und unterstützt damit auch eine Kombination von unterschiedlichen Finanzierungsoptionen.

6.2 Zuträgliche Rahmenbedingungen und Unterstützungsleistungen

Alle Handlungsempfehlungen sind nur umsetzbar und wirksam, wenn gleichzeitig entsprechende zuträgliche Rahmenbedingungen geschaffen bzw. weiter ausgebaut werden.

Effiziente Akteurs-bezogene Kommunikation. Es wird empfohlen, dass alle **Erkenntnisse zur Ansatzfähigkeit** der Kosten zeitnah in die einschlägigen Publikationen (Handlungsanleitungen) der Branchenverbände zur Entgeltkalkulation bzw. zur Betätigung im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit mit aufgenommen werden. Kommunen haben eine wichtige Rolle als Initiator oder Vermittler von Partnerschaften. Durch die Einbindung von kommunalen Spitzenverbänden in den Dialog zwischen dem Bund und den Bundesländern kann das Engagement im Rahmen der EZ weiter erhöht werden.

Gleichzeitig haben die **Geschäftsführungen der Betreiberunternehmen** eine besondere Verantwortung hinsichtlich der Initiierung und Umsetzung von Betreiberpartnerschaften, auch um die aktuellen Nachhaltigkeitsthemen wie Klimaanpassung in die eigenen Unternehmensaktivitäten zu integrieren und Betreiberpartnerschaften als Umsetzungsvehikel zu platzieren.

Regelmäßige zielgruppenspezifische und koordinierte Beteiligungsformate. Grundsätzlich erscheint es sinnvoll, Kommunen, staatliche Akteure, und Unternehmen für Themen der Betreiberpartnerschaften noch mehr zu sensibilisieren. In Veranstaltungen können angestoßen und der Mehrwert von Betreiberpartnerschaften als Grundvoraussetzung für politische Initiativen für sinnvolle Rechtsänderungen herausgestellt werden. Ergänzend dazu erscheinen zudem Formate zum Erfahrungsaustausch, zur Vermittlung und zur Verbreitung von positiven Lernerfahrungen sinnvoll.

Gutes Zusammenwirken im Mehrebenensystem bei der Positionierung von Betreiberpartnerschaften. Es wird empfohlen, die Verzahnung mit der kommunalen Ebene und deren politischen Entscheidungsträger*innen weiter zu verbessern. Die Analyse der Erfahrungen aus anderen Ländern zeigt, dass die Kommunen als lokale Umsetzungsebene und für mögliche Finanzierungen eine große Rolle spielen können. Es ist sinnvoll, die Kommunen zur Umsetzung von Betreiberpartnerschaften weiter zu motivieren und ihre Erfahrungen mit bisherigen kommunalen Partnerschaften in diesen Prozess einzubeziehen – z. B. über die kommunalen Spitzenverbände sowie periodisch organisierte Veranstaltungen. Dies betrifft auch die **horizontale Integration** mit den anderen Bundesländern. Dies kann ggf. über geeignete Bund-Länder-Gesprächsformate wie den Bund-Länder-Ausschuss Entwicklungszusammenarbeit oder Bund-Länder-Erfahrungsaustausch für nachhaltige Entwicklung erfolgen.

Nachhaltige Förderstrukturen zur Umsetzung und Anbindung an die bilaterale EZ. Die Finanzierung von Betreiberpartnerschaften, entsprechende Akteurs-bezogene Koordinierung, Integration und Unterstützung wird auf längere Sicht immer auch eine Ko-Finanzierung durch das BMZ oder andere Bundesministerien benötigen. Über eine langfristige institutionelle Förderung von Betreiberpartnerschaften kann ein wichtiges Signal zur Nachhaltigkeit und Glaubwürdigkeit der Nationalen Wasserstrategie gesetzt werden, in welcher Betreiberpartnerschaften explizit genannt sind. Dabei könnte eine Förderung durch z.B. das BMZ oder andere Bundesministerien, aber auch der Länder (z.B. im Rahmen der Finanzierungsoption über aus

Wasserentnahmeentgelte gespeiste Haushaltsmittel der Länder) als Anreiz für den Einsatz eigener Mittel der Betreiberunternehmen eingesetzt werden.

7 ANLAGEN

- 1) Rechtliche Bewertung zu verschiedenen Förder- und Finanzierungsansätzen für Betreiberpartnerschaften mit Beteiligung deutscher kommunaler Unternehmen in den Bereichen Wasserversorgung, Abwasserbeseitigung u (Gutachten)
- 2) Weiterführende Überlegungen zur nachhaltigen Finanzierung von Betreiberpartnerschaften
- 3) Quellenverzeichnis
- 4) Liste der Expert*innen-Interviews und Fokusgruppendifkussionen
- 5) Vollständige Darstellung der Umfragen – und Umfrageergebnisse
- 6) Zusammenfassung des Workshops „Vorstellung der Zwischenergebnisse“