

# Öffentliche Kontrolle über Wasserpreise – Vorschlag für ein Leitbild zum Ansatz von Kapitalkosten

– von Dipl.-Kfm. Rolf Faasch, Wirtschaftsprüfer, Steuerberater  
und Dipl.-Volksw. Andreas Bielzer<sup>1</sup> –

## 1. Einleitung

Der Anteil der Kapitalkosten (Abschreibungen und Zinsen) an den Gesamtkosten der Wasserversorgung beträgt nicht selten bis zu 70 %. Das sind die hohen Fixkosten der Wasserversorgung. Deshalb ist das Fehlen von allgemein gültigen – und allgemein angewandten - rechtsverbindlichen Rahmenbedingungen bzw. Arbeitsanleitungen für den Ansatz von Kapitalkosten eines der zentralen Probleme in der öffentlichen Beurteilung von Wasserpreisen - so auch in der Beurteilung durch die zuständigen Kartell- und Zivilgerichte. So wird beispielsweise der Problembereich auch in dem bundesweit vielfach beachteten Beschluss des OLG Frankfurt vom 18.11.2008, der derzeit vom Bundesgerichtshof (BGH) überprüft wird, nicht diskutiert.

Wie aber können Preise verschiedener Wasserversorger miteinander verglichen werden, wenn ihnen unterschiedliche Kalkulationsmaßstäbe für die Ermittlung der Kapitalkosten zu Grunde liegen? - Ein allgemein verbindliches System hierfür als Grundlage eines fairen und sachgerechten Preisvergleichs fehlt.

Auch vor dem Hintergrund, dass die Wasserversorgung als Daseinsvorsorge nicht nur eine versorgungswirtschaftliche Pflichtaufgabe, sondern auch eine umweltschonende, nachhaltige Aufgabenfunktion wahrnimmt, muss deren Leistungsfähigkeit durch klare Regeln über die finanziellen Grundbewertungen gesichert werden.

## 2. Spektrum der Kalkulationsmaßstäbe

Die versorgungswirtschaftliche Praxis verfügt über ein breites Spektrum von Maßstäben der Kostenkalkulation; folgende sind gebräuchlich:

- a) Maßstab der Gewinnlosigkeit.
- b) Ertragsteuerlicher Maßstab für die Erwirtschaftung des Mindesthandelsbilanzgewinns zur Zahlung von Konzessionsabgabe (1,5 % des Buchrestwertes der Wasserversorgungsanlagen).
- c) Analoge Anwendung der Leitsätze für Preisbildung bei öffentlichen Aufträgen (LSP).
- d) Analoge Anwendung der Kalkulationsmaßstäbe nach den Kommunalabgabengesetzen, die in den Bundesländern inhaltlich unterschiedlich ausgeprägt sind.

Die ohne Gewinnerzielung tätigen Wasserversorgungsein-

richtungen (Kalkulationsmaßstab zu Buchstabe a) sind vor allem in ländlichen Regionen bei Organisationen vorzufinden, die den Charakter von Selbsthilfeversorgungsgruppen haben. Der bei kleineren Gemeinden gelegentlich anzutreffende gewinnlose Eigenbetrieb genießt Privilegien im Bereich der Ertragsteuer.

Bei größeren Wasserversorgungseinrichtungen sind dagegen eher die Kalkulationsmaßstäbe nach den Buchstaben b) bis d) bzw. Mischformen vorherrschend.

Während die Kalkulationen nach den Buchstaben b) und c) weitestgehend anschaffungskostenorientiert sind und den betriebswirtschaftlichen Grundsatz der Nominalkapitalerhaltung verfolgen, sind die Kalkulationen nach dem Buchstaben d) nach dem jeweiligen Kommunalabgabengesetz unterschiedlich und reichen vom Prinzip der Bruttosubstanzerhaltung mit Abschreibungen vom Wiederbeschaffungswert (z.B. in Nordrhein-Westfalen) bis hin zur Nominalkapitalerhaltung (z.B. in Bayern). Die Verfasser Kiesl und Schielein haben in der Versorgungswirtschaft 6/2009, S. 129 ff., deutlich gemacht, dass die Wasserpreis-Ergebnisse nach diesen unterschiedlichen landesspezifischen Gesetzen erheblich voneinander abweichen, ohne dass realsachliche Gründe hierfür vorliegen.

## 3. Analoge Anwendung nach den Netzentgeltverordnungen Strom und Gas als neuer Maßstab

Mit dem Energiewirtschaftsgesetz 2005 kommt ein neuer Maßstab hinzu, der analog für die Wasserversorgung Anwendung finden könnte. Es handelt sich um den Kalkulationsmaßstab nach den Netzentgeltverordnungen für Strom bzw. Gas (StromNEV bzw. GasNEV). Dieser Maßstab zielt nach der Intention des Verordnungsgebers darauf ab, die Interessen des Versorgers und der Kunden in Einklang zu bringen; er ist neutral und einheitlich und steht nicht in Verdacht, unangemessen zu sein.

Die Netzentgeltverordnungen Strom und Gas verfolgen den betriebswirtschaftlichen Grundsatz der Realkapitalerhaltung, wobei für sogenannte Altanlagen (das sind Anlagen, die bis zum Jahr 2005 angeschafft worden sind) als vorgeschaltetes System die Nettosubstanzerhaltung (= Erhalt der eigenkapitalfinanzierten Substanz) zugrunde gelegt wird. Im Einzelnen haben die Kalkulationssysteme nach den Netzentgeltverordnungen folgende Ausprägungen im Bereich der Abschreibungen und Zinsen:

<sup>1</sup> Diplom-Kaufmann Faasch ist Geschäftsführer und Diplom-Volkswirt Bielzer ist Prokurist der EversheimStuible Treiberater GmbH, Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Steuerberatungsgesellschaft, Düsseldorf

	Anlagenzugänge bis 2005 (Altanlagen)	Anlagenzugänge ab 2006 (Neuanlagen)
40 % Abschreibungen auf Wiederbeschaffungswerte <sup>2</sup> unter Zugrundelegung verbindlicher betriebstechnischer Nutzungsdauern	X	-
60 % Abschreibungen auf Anschaffungswerte unter Zugrundelegung verbindlicher betriebstechnischer Nutzungsdauern <sup>2</sup>	X	-
100 % Abschreibungen auf Anschaffungswerte unter Zugrundelegung betriebstechnischer Nutzungsdauern	-	X
Kalkulatorischer Zins auf das Eigenkapital <sup>3</sup>	7,56 %	9,29 %

Bei analoger Anwendung für die Wasserwirtschaft wäre zu diskutieren, ob einzelne Bewertungsparameter der Netzentgeltverordnungen, wie z.B.

- Festlegung auf eines der Systeme (Realkapitalerhaltung/ Nettosubstanzerhaltung),
  - Höhe des Eigenkapitalzinses,
  - typisierte Relation von Eigenkapital (maximal 40 %) zu Fremdkapital (mindestens 60 %) sowie
  - eigene, verbindliche und gleiche Nutzungsdauerbestimmung der Anlagen der Wasserwirtschaft,
- einer spezifischen wasserwirtschaftlichen Festlegung bedürfen, weil die Chancen- und Risikolage, aber auch die Aufgabenverantwortung in der Wasserwirtschaft durchaus anders bewertet werden kann.

Auch wäre zu überlegen, ob die zweite Stufe der Netzentgeltregulierung, das ist das System der Anreizregulierung (geregelt in der Anreizregulierungsverordnung - ARegV), auf die Wasserwirtschaft übertragen werden soll. Dies setzte allerdings die bundesweite Datenerhebung bei allen wasserwirtschaftlichen Einrichtungen und – eine Art amtliche Preisaufsicht – die Durchführung von benchmark- und statistischer Größen gestützter Effizienzanalysen (wie Ordinary Least Squares (OLS); Stochastic Frontier Analysis (SFA); Data Envelopment Analysis (DEA)) voraus. Übergangsweise und/oder ersatzweise könnte der Ansatz eines pauschalierten Produktivitätsfaktors für die Wasserwirtschaft in Betracht kommen.

#### 4. Vorschlag

Es böte sich an, das System der Netzentgeltverordnungen Strom und Gas analog als Leitbild der Kapitalkostenkalkulation bei der öffentlichen Kontrolle von Wasserpreisen - und damit auch in Kartell- und Zivilprozessen - anzuerkennen und zwar aus folgenden Gründen:

- 1) Die räumliche Gültigkeit für die gesamte Bundesrepublik beseitigt länderspezifische Sonderregelungen.
- 2) Inhaltlich bringt der Maßstab die Interessen von Versorger und Kunden angemessen zum Ausgleich.
- 3) Das System der Netzentgeltverordnungen Strom und Gas unterliegt staatlicher Regulierungsaufsicht und der Gerichtsbarkeit; seine Rechtsfortentwicklung kann auf die

<sup>2</sup> die 40%-/60%-Aufteilung ergibt sich auf Basis einer nach oben begrenzt anerkannten Eigenkapitalfinanzierung von 40%; sollte der tatsächliche Eigenkapitalfinanzierungsanteil geringer sein als 40%, verändert sich entsprechend die Aufteilung

<sup>3</sup> maximal auf ein nach oben begrenztes Eigenkapital von 40%

Wasserversorgung übertragen werden.

- 4) Bei der kartell- und zivilrechtlichen Angemessenheitsprüfung von Strom- und Gaspreisen sind die Netzentgeltverordnungen als Maßstab für den Ansatz der Netzkosten anerkannt.
- 5) Die Fortentwicklung in das System der Anreizregulierung steht grundsätzlich auch der Wasserwirtschaft offen.
- 6) Individuelle Bewertungsspielräume, die den Besonderheiten der Wasserversorgung Rechnung tragen, können durch abweichende Festlegungen Berücksichtigung finden.
- 7) Eine Vielzahl von örtlich-regionalen Einflussgrößen der Wasserwirtschaft, vor allem diejenigen, die auf die Investitionstätigkeit einwirken (wie z. B. Geologie, Topographie, Bodenklasse, Siedlungsdichte, Größe des Versorgungsgebiets, Sanierungsbedarf der Infrastruktur), werden durch den Maßstab der analogen Anwendung der Netzentgeltverordnung integriert, weil dieser Maßstab kostenorientiert ist. Im derzeit ungeordneten System der Wasserpreiskontrolle finden diese Einflussgrößen dagegen keine ausreichende Berücksichtigung. Die Beachtung weiterer Struktur-Einflussgrößen, wie z. B. Ressourcenherkunft, Qualität des Trinkwassers, Konzessionsabgaben, Wasserentnahmeentgelte, Ausgleichszahlungen an die Landwirtschaft u.a., ist damit nicht obsolet - ihre Integration könnte durch ein Kostenaufschlagssystem analog den Vorgaben des § 15 der Anreizregulierungsverordnung erfolgen.

#### 5. Zusammenfassung

Mit unserem Vorschlag soll - durchaus unkonventionell - ein Anfang gemacht werden für einen Beurteilungsrahmen zur angemessenen öffentlichen Kostenkontrolle in der Wasserwirtschaft. Viele Fragen sind derzeit sicherlich noch offen. Mit dem System der analogen Anwendung der Netzentgeltverordnungen Strom und Gas auf die Wasserversorgung steht ein Leitbild bereit, das den Anforderungen an eine sachgerechte öffentliche Beurteilung von Wasserpreisen grundlegend gerecht wird.

Die gegenwärtigen, von einzelnen Landeswirtschaftsministerien initiierten Benchmarking-Projekte brauchen in ihrer Kontinuität nicht unterbrochen werden, so dass hierzu parallel vorgegangen werden kann mit dem Ziel, die Erkenntnisse der Benchmarks in den Beurteilungsrahmen der Netznutzungsentgeltverordnungen zu integrieren.

Die Wasserversorger erbringen eine Pflichtaufgabe. Sie haben in dieser Aufgabenverantwortung ein Recht darauf, vor ungerechtfertigten öffentlichen Kostenkontrollen geschützt zu werden.