



[**Gaßner, Groth, Siederer & Coll.**]

www.ggsc.de

Ökonomische Perspektiven der kommunalen Wasserwirtschaft

enreg. Institut für Energie- und
Regulierungsrecht Berlin

Workshop zum Wasserrecht am 19. März 2010

Dr. Thomas Reif



Übersicht

- I. Die nötige ökonomische Perspektive
- II. Perspektivlosigkeit wegen Preismissbrauchsaufsicht?
- III. Perspektiven wahren – erste Reaktionen der Branche
- IV. Perspektiven wahren – Ansatzpunkte für Verbände
- V. Perspektiven wahren – Ansatzpunkte für Gesellschafter (Kommunen)
- VI. Perspektiven wahren – Ansatzpunkte für Unternehmen
- VII. Fazit



I. Die nötige ökonomische Perspektive

Eine qualitativ gute und effiziente Wasserversorgung muss in Deutschland kostendeckend möglich sein

- Herausforderung **Qualität** (Kostenanfall)
 - vorbildlich gelöst in Deutschland
- Herausforderung **Effizienz** (Kostenanfall)
 - Natürliches Monopol → kein marktseitiger Effizienzdruck
 - Keine Transparenz / keine „Belohnung“ für besonders effizientes Handeln
 - Zunehmend schwierige Rahmenbedingungen
 - Kleinteilige Versorgungsstruktur
 - Ökologisch begründetes Wassersparen → Absatzrückgang
 - Demographischer Wandel → Absatzrückgang



- Herausforderung **Kostendeckung**
 - Kostenkenntnis aus der Kostenrechnung (vielfach unterentwickelt)
„wissen wir nicht“ - „haben wir nicht“ - „brauchen wir nicht“ - „wir schätzen“
 - Unternehmenserhaltende Preiskalkulation
 - Anreizkonforme Tarifstruktur (noch mehr Wassersparen?)
 - Ausreichender Mitteleinbehalt im Unternehmen (GF vs. Kämmerer)
- **Anreizdefizite** auf dem Weg zu effizienter und günstiger Versorgung
 - Günstigere Preise schmälern das Konzessionsabgabenaufkommen
 - Wenn das Unternehmen gut wirtschaftet, dann werden ihm die Mittel entzogen (→ die Wassererlöse müssen andere Aufgaben finanzieren)



II. Perspektivlosigkeit wegen Preissmissbrauchsaufsicht?



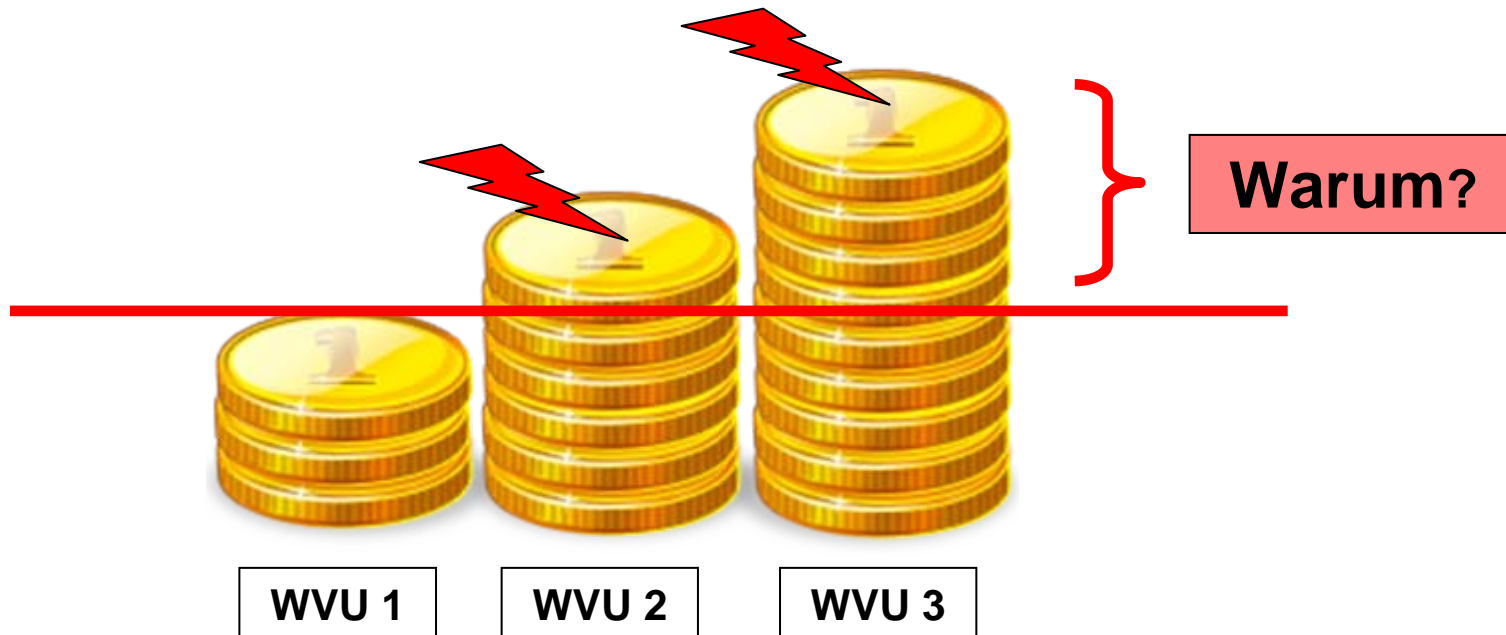


Ergebnisse der Preismissbrauchsaufsicht in Hessen

- **Verfügung enwag**
 - Senkung Wasserpreis um **29%** (Typfall 150 qbm / Jahr)
 - **Verfügung Mainova**
 - Senkung Wasserpreis um **37%** (Typfall 150 qbm / Jahr)
 - **Verfügung SW Kassel**
 - Senkung Wasserpreis um **32%** (Typfall 150 qbm / Jahr)
- ➔ **Wie soll da Wasserversorgung kostendeckend möglich sein?**

Der methodische Ansatz der Preismissbrauchsaufsicht

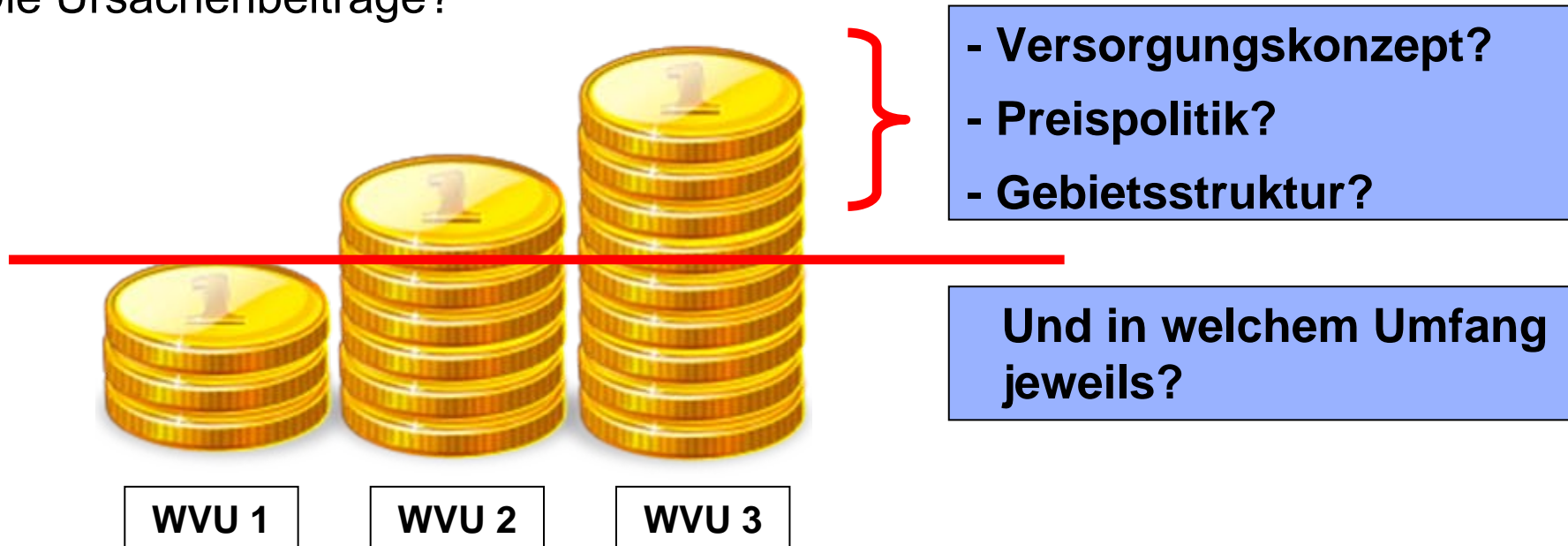
- Preisvergleich mit Rechtfertigungschance für das Unternehmen
- **Nicht:** Kalkulationskontrolle





Der Preisabstand bestimmt den Rechtfertigungsdruck!

- Preisheterogenität als Herausforderung:
Je unterschiedlicher die Preise, desto höher der Rechtfertigungsdruck!
- Die Ursachenbeiträge?





Mögliche Ursachen der heterogenen Preislandschaft

Strukturmerkmale des Versorgungsgebiets

- Rohwasserqualität
- Netzdichte
- Druckzonen...

Konzeption des Versorgungssystems

- Sicherheit vs. Preis
 - Asset Strategien
- Effizienz



Preispolitik des Unternehmens / der Gesellschafter

- keine Kalkulation
- abweichende Kal.
- politischer Preis

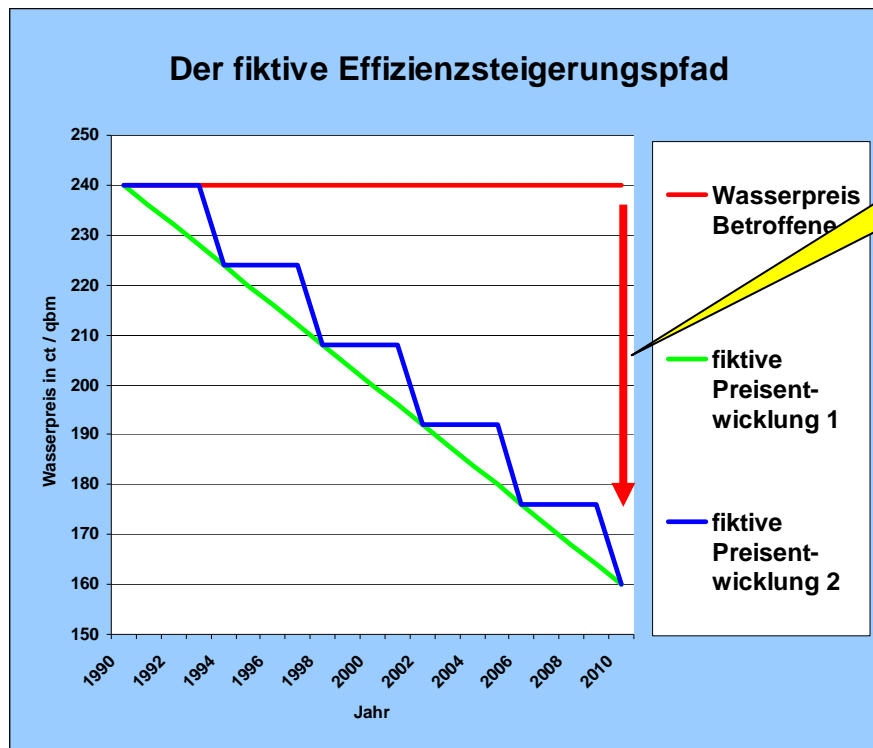


Preismissbrauchsaufsicht als Wettbewerbersatz

- **Gebietsstrukturabweichungen**
 - Nicht im Fokus des Kartellrechts
 - Herauszufiltern auf der Rechtfertigungsebene
- **Versorgungskonzeptionen**
 - Primär im Fokus des Kartellrechts (mittelbare Effizienzkontrolle)
 - Grundvorstellung: das günstigere WVU = effizienter
- **Kalkulations- und Preispolitik**
 - Nicht primär im Fokus des Kartellrechts
 - Weder Kalkulationsvorgaben noch Kostendeckungsgarantie

➔ **Preissenkung bis zur fiktiven Grenze effizienter Selbstkosten**

Missverständnis I



„Preissenkung um 30%, das geht nicht!“

- Es wird kartellrechtlich **nicht** unterstellt, die Preissenkung sei ad hoc möglich bei Sicherung von Kostendeckung
- Es wird kartellrechtlich unterstellt, das niedrigere Preisniveau wäre bei Ausschöpfen aller Effizienzreserven in der Vergangenheit möglich gewesen bei Sicherung von Kostendeckung



Missverständnis II

„Wasser ist in Deutschland seinen Preis wert.“

„Die Kunden sind zufrieden.“

- Aus den hessischen Verfahren rührt **kein Pauschalverdacht** gegenüber der kommunalen Wasserwirtschaft
 - Es geht um Rechtsanwendung im besonders „teuren“ Einzelfall
 - Die Besonderheiten der einzelnen **Verwaltungs**verfahren:
 - enwag: Nachweisschwierigkeiten (wohl keine geeignete Kostenrechnung)
 - Mainova: z.B. schon keine Offenlegung / Dokumentation der Bezugskosten
 - Kassel: „Totalverweigerung“ bei der Preisrechtfertigung
- ➔ **So entstehen Missbrauchsverfügungen von > 30%!**
- ➔ **Dies wird in der öffentlichen / Branchendiskussion ignoriert**



Perspektivensicherung durch den BGH-Kartellsenat

- Präzisierung bei der Auswahl der Vergleichsunternehmen
 - Ausgleich von Unterschieden durch Zu- und Abschlagsrechnung möglich, wenn Beschaffungs- und Aufbereitungskosten wesentlich abweichen
- Präzisierung auf der Rechtfertigungsebene
 - Die um Strukturvor- und -nachteile bereinigten Vergleichspreise (durch Zu- / Abschläge) dürfen nicht unter den tatsächlich verlangten Preisen liegen
 - Möglichkeit der Rechtfertigung bei konkret preisrelevanter Abweichung beim Umfang von Baukostenzuschüssen
 - Ggf. Ausgleich für „Renditeverzicht“ beim Vergleichsunternehmen
 - Keine Preissenkung unter die Selbstkosten bei effizienter Versorgung



III. Perspektiven wahren – erste Reaktionen der Branche

- „Anscheinend sah sich der BGH auf der Grundlage des bestehenden Rechtsrahmens nicht in der Lage, für die Überprüfung von Wasserpreisen, insbesondere für die Vergleichbarkeit von Wasserversorgern, spezifische Kriterien zu entwickeln.“
- „Da vergleicht man Äpfel mit Birnen.“ „Unfaire Kontrolle.“
- ➔ Hat der Kartellsenat versagt – oder das betroffene Unternehmen?
- „Der Gesetzgeber ist hier in der Pflicht, den gesetzlichen Rahmen entsprechend anzupassen!“
- ➔ Werden Steuergesetze abgeschafft, weil Steuern hinterzogen werden?



- „Das heutige Urteil des Bundesgerichtshofes (BGH) führt zu einer massiven Rechtsunsicherheit für die Unternehmen der Wasserwirtschaft.“
- ➔ Für alle Unternehmen, oder nur für tendenziell hochpreisige?
- „Die starke Fokussierung auf die Preise ist aus unserer Sicht völlig verfehlt. Wichtige Kriterien wie Trinkwasserqualität und Versorgungssicherheit, (...), geraten so ins Abseits.“
- ➔ Liefern die günstigeren Unternehmen schlechte Qualität bei unsicherer Versorgung?



Fragen und Thesen

- Die Branche hat 1997 vehement für den Bestand von § 103 GWB aF gekämpft. Warum beschwert sie sich nun über dessen Anwendung?
- Warum solidarisiert sich eine ganze Branche mit „schwarzen Schafen“?
- Wer kommuniziert die guten Leistungen und vertritt die Interessen der zahlreichen günstigen und leistungsfähigen Unternehmen?
- Richterschele und der Ruf nach dem Gesetzgeber ≠ Strategie
- PR ≠ Rechtfertigung von Wasserpreisen
 - In vielen Unternehmen fehlt eine aussagefähigen Kostenrechnung
 - Kundenbilanz und Benchmarking sind ohne diese Basis Augenwischerei (Wie sollen Maßnahmen bewertet und zielgerichtet eingeleitet werden?)



IV. Perspektiven wahren – Ansatzpunkte für Verbände

- **Herausforderung Effizienz (Kostenanfall)**
 - Öffentlichkeitsaufklärung
→ „Vernünftiger“ Umgang mit Wasser statt Sparen um jeden Preis
 - Offene Kommunikation der Überkapazitätenprobleme
 - Richtlinien für „echtes“ Benchmarking
 - „Low-budget-Benchmarkinginitiative“ diene der Liberalisierungsabwehr
 - „Gutes“ Zeugnis war trotz mangelhafter / fehlender Kostenrechnung möglich !?
 - „Echtes“ Benchmarking sollte
 - nicht im „Hinterzimmer“ stattfinden (Transparenz)
 - mit der Kostenrechnung (Prozessbetrachtung) im Unternehmen verknüpft werden
 - zu Anpassungsmaßnahmen führen

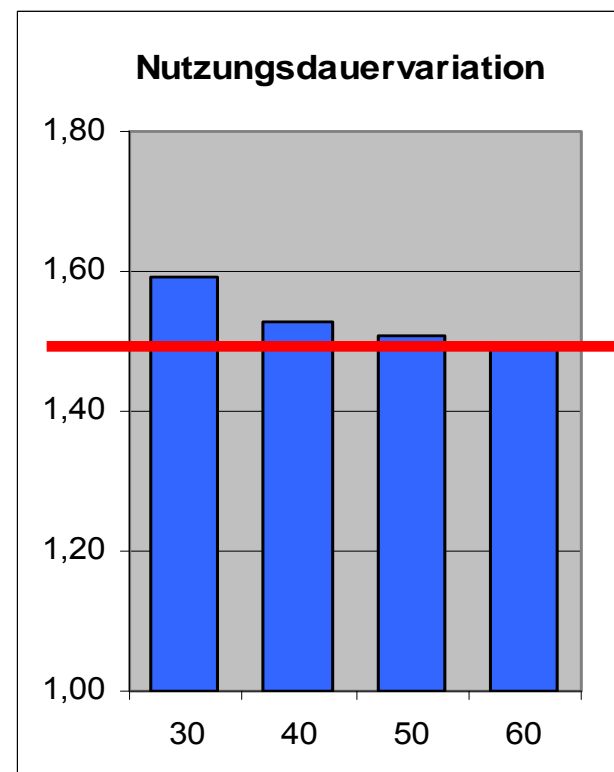
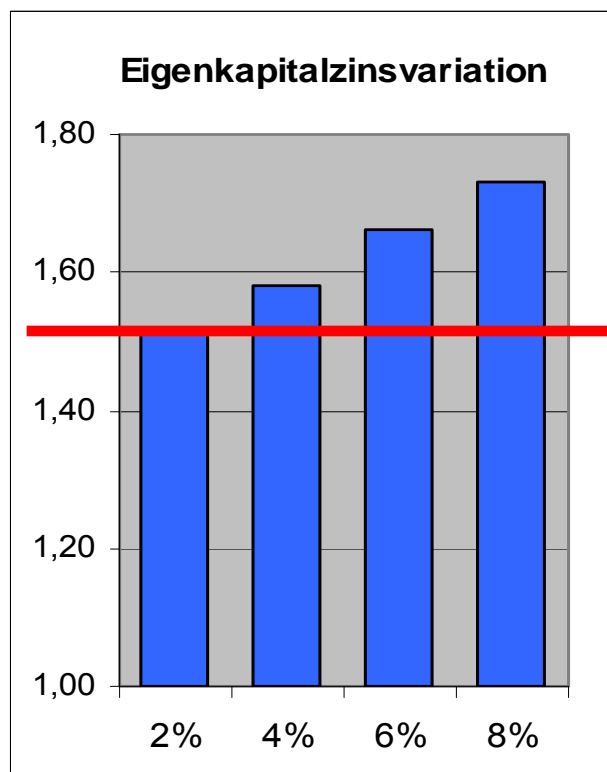
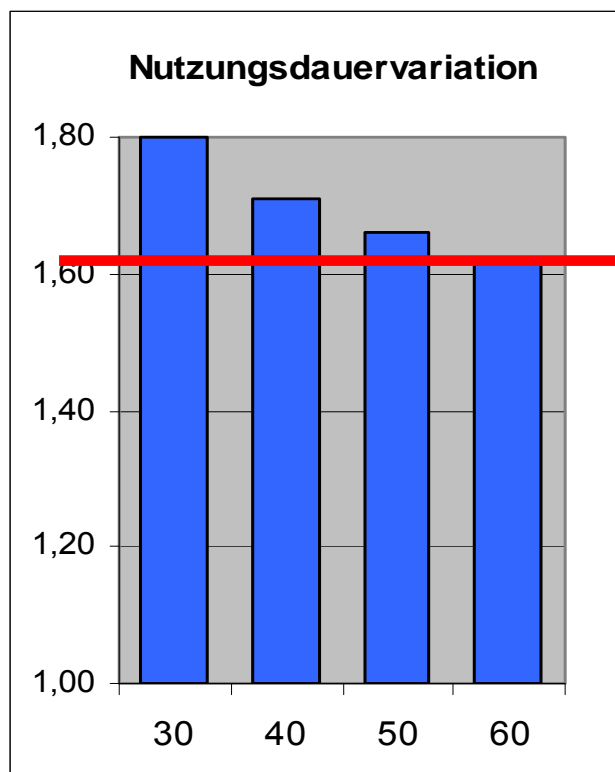
➔ **Anerkannte Effizienzkriterien / Effizienzranking / Effizienz-„TÜV“**



- **Herausforderung Kostendeckung / Preisheterogenität**
 - Entwicklung / Vorgabe von „best practice“ Kalkulationsleitfäden
 - Methodenvorschlag → jetzt: BDEW
 - Details (Nutzungsdauern, Wertermittlungen) → noch offen
 - Tarifstrukturvorschläge → noch offen
 - Unternehmensfinanzierung / Kapitalstruktur → noch offen
 - Werben für deren Umsetzung → statt politischer / „zufälliger“ Preise
- ➡ **Die Preisheterogenität nimmt ab → der Rechtfertigungsdruck sinkt**
- ➡ **„Preisausreißer“ bei Vergleichsunternehmen werden transparenter**



Einige Kalkulationsbeispiele (ceteris paribus)



Kostendeckung

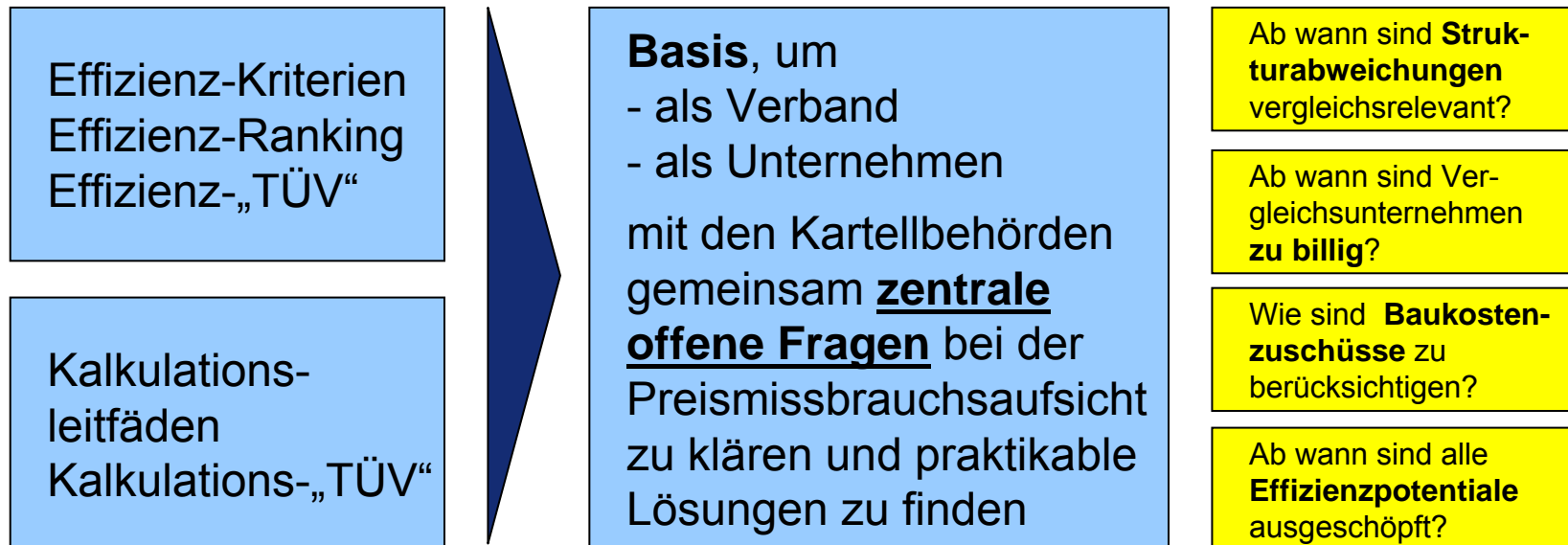
Kostendeckung

Aufwandsdeckung



Kooperation oder Konfrontation?

■ Herausforderung Kartellverfahren





V. Perspektiven wahren – Ansatzpunkte für Gesellschafter

- **Herausforderung Kartellverfahren → „Flucht“ ins Gebührenrecht?**
 - Regimewechsel bekämpft nur die Folgen, nicht die Ursachen von
 - Effizienzheterogenität
 - Preisheterogenität
 - Missbrauchsverfügungen (→ Höhe liegt maßgeblich an der Verteidigungstaktik!)
 - Strukturwahlentscheidungen sind nicht „monokausal“ nach dem Aufsichtsregime zu treffen (Vergleich: → keine Rechtsform nur wegen der Steuer!)
 - Gefahr 1: Fehler in der Gebührensatzung (→ Verwaltungsgerichte)
 - Gefahr 2: „langer Arm“ des Kartellrechts wg. Missbrauch der Rechtsform
 - Gefahr 3: Gleichbehandlung von Preis und Gebühr wie im EU-Kartellrecht

➔ **Flucht = wasserwirtschaftlicher Offenbarungseid**



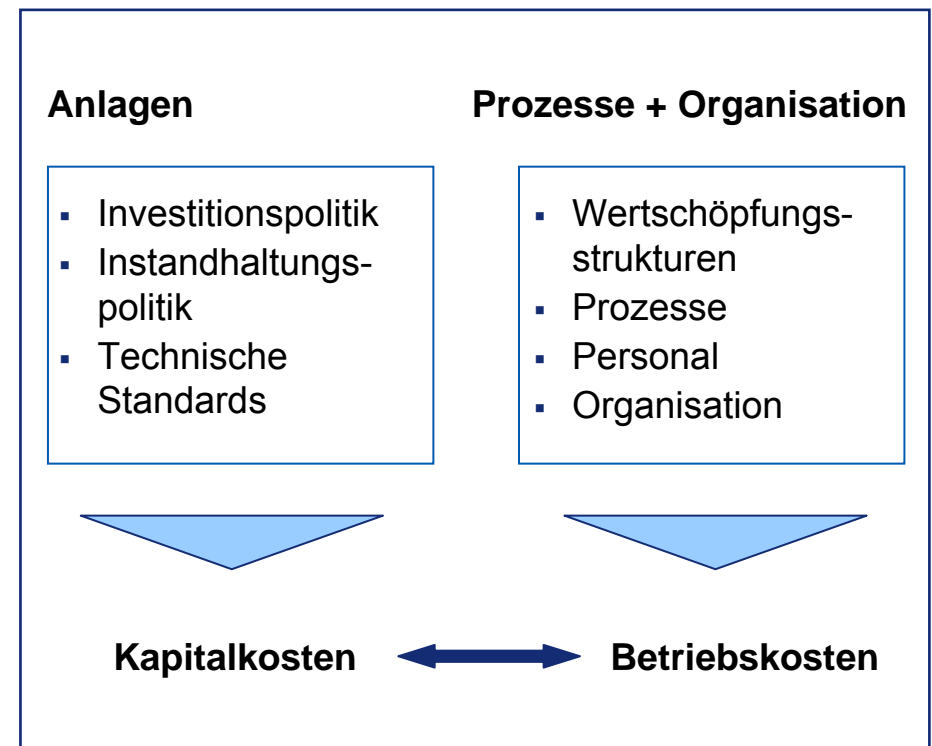
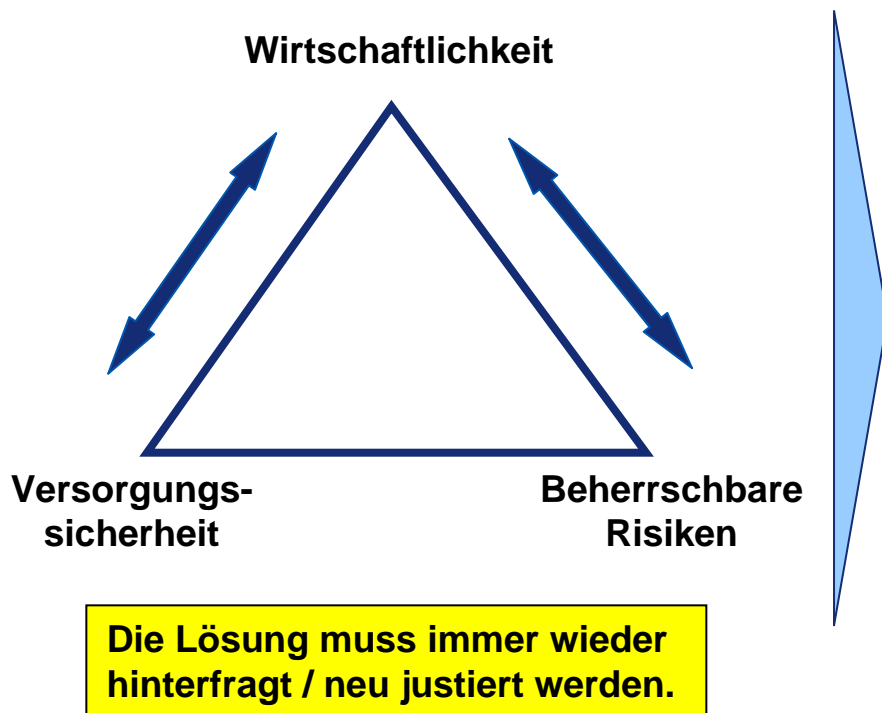
VI. Perspektiven wahren – Ansatzpunkte für Unternehmen

- **Herausforderung Effizienz (Kostenanfall)**
 - Infragestellen alter Prämissen und Regelwerke
 - Konzeptionelle Balance von Sicherheit, Qualität und Wirtschaftlichkeit
 - Modernes und prozessorientiertes Asset Management
 - Abbau statt Sozialisation von Überkapazitäten
 - Kooperationen statt Kirchturmdenken
 - Integration der Datensysteme (Technik / Buchhaltung)
 - Benchmarking (→ Identifizieren von Effizienzpotentialen und Realisation!)
 - Kein Ausruhen auf Erreichtem

➔ **Prozess- / Effizienzdokumentation (→ Kartellverfahren)**

Übersicht: Asset Management

- Ziele und wesentliche Hebel



Quelle: **FICHTNER**
MANAGEMENT BERATUNG



Beispiel: Instandhaltungsstrategien



Quelle:
FICHTNER
MANAGEMENT BERATUNG



■ Herausforderung Kostendeckung




- Ausreichende Kostenkenntnis / Implementierung Kostenrechnung
 - Vergleichbare Rechnungswesenqualität wie bei Strom und Gas
 - Kostenstellen (Dokumentation und Rechtfertigung von Strukturabweichungen!)
 - Aussonderung von „Nichtkosten“ der Wasserversorgung (→ Löschwasser)
- Unternehmenserhaltende Preiskalkulation
 - Definition von Erhaltungszielen → künftige Versorgungskonzeption
 - Keine zweckwidrige Kalkulation mit den Zeitwerten überdimensionierter Anlagen
 - Bei Überkapazitäten dürfen / müssen Bilanzsumme und Eigenkapital trotz Preissteigerungen nachhaltig sinken!
- Adäquate Tarifgestaltung (→ Fixkostenquote und Absatzrisiko)
- Werben für betriebswirtschaftliche Nachhaltigkeit bei den Gesellschaftern






- **Herausforderung Kartellverfahren (Vorbeugen statt Nachsehen)**
 - Fortlaufende Dokumentation der konzeptionellen Entscheidungen
 - „Bepreisung“ der wesentlichen Leistungsprozesse im Unternehmen
 - Gewinnung und Aufbereitung, Bezug, Speicherung und Druckregelung, Transport und Verteilung, Verwaltung
 - Risikoeinschätzung → wie liegen wir im Vergleich zu...?
 - Selbstbegutachtung → was sind unsere Gebietsbesonderheiten bzw. was erscheint uns in unserem Versorgungssystem ungewöhnlich?
 - Verfahrenssimulation → was würden wir vortragen und wie belegen?
- ➡ **Im Ernstfall: keine „alles-oder-nichts“ Taktik**
- ➡ **Argumentation nach - nicht: neben - dem kartellrechtlichen Prüfraster!**

Zweifelhafte Rechtfertigungsansätze → in Anlehnung an den Workshop vom 12.12.2008

■ Allgemein

-  Argumentation mit absoluten Mehraufwendungen statt relativen Abweichungen (je qbm)
-  Mehrfache „Verrechnung“ desselben Nachteils
-  Vorlage von „Vergleichskalkulationen“ nach KAG oder NEV





■ Gewinnung / Beschaffung

-  Kosten bitte akzeptieren (die Verträge werden nicht vorgelegt)
-  Alternativlosigkeit (Drittbezug nicht geprüft / Drittbezug trotz Überkapazitäten verlängert)
-  Hohe Wasserverluste bei gleichzeitigem Investitionsstau

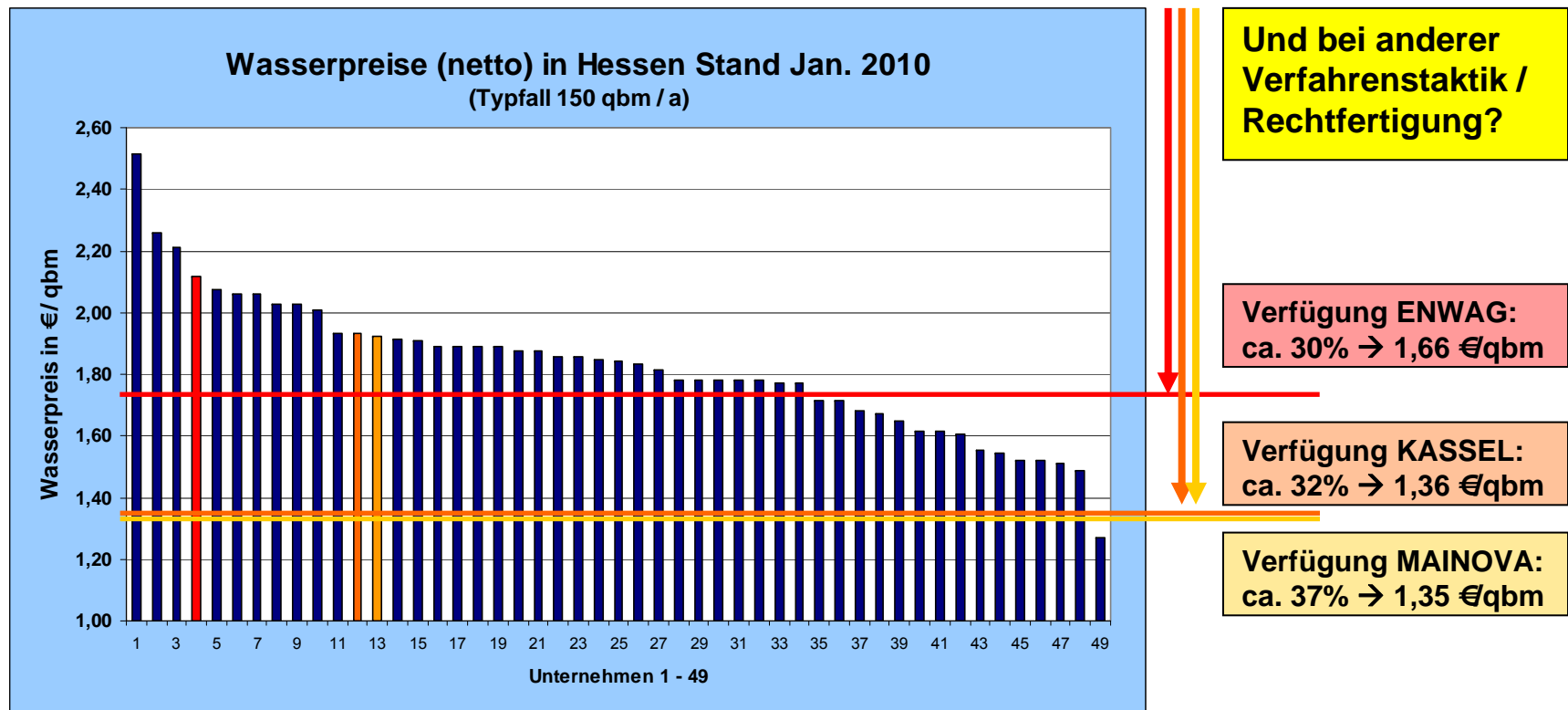
■ Speicherung

-  Mehr Behälter / -volumen als... (ohne Vorlage des Systemplans und Kennwertvergleich)

■ Netzkosten

-  Hohe Instandhaltungsaufwendungen bei gleichzeitigem Investitionsstau
-  Hoher Vermaschungsgrad des Netzes als Nachteil (kappt doch Spitzen?)
-  Hohe Pendlerquote als Nachteil (kappt doch Spitzen?)
-  Hohe Baukosten wg. ungünstiger Bodenklasse (die gibt es aber so nicht)

Wasserpreise und Preissenkungsverfügungen Hessen 2010





VII. Fazit

Die Geister die ich rief (§ 103 Abs. 5 GWB aF) ...

- **Die Branche / Verbände / Kommunen sollte(n)**
 - an den Ursachen der Preisheterogenität ansetzen
 - wettbewerbsanaloge Verhaltensmuster entwickeln
- ➔ **Verteufelung der Preismissbrauchsaufsicht ist keine glaubhafte Strategie**
- ➔ **„Flucht“ ins Gebührenrecht wäre ein Offenbarungseid**



- **Die Unternehmen sollten**

- die Preismissbrauchsverfahren als Einzelfallentscheidungen begreifen
- Managementdefizite (technisch + kaufmännisch) beseitigen
- Kartellverfahrensvorsorge betreiben (Dokumentation...)
- Kartellverfahren taktisch clever / kooperativ gestalten
 - Preissenkungsdruck „Ist“ bei „alles-oder-nichts“ Taktik: >30%
 - Preissenkungsdruck „Soll“ bei Rechtfertigungsdiskussion auf „Augenhöhe“: < 15%

➡ **Gut geführte Unternehmen hatten und haben unter dem geltenden Kartellregime gute ökonomische Perspektiven**

➡ **Wasserregulierung wäre eine Folge kollektiven Versagens**



[**Gaßner, Groth, Siederer & Coll.**]

www.ggsc.de

Wir bedanken uns für Ihre Aufmerksamkeit.

Dr. Thomas Reif

Gaßner, Groth, Siederer & Coll.
Partnerschaft von Rechtsanwälten

Martini Park

Provinostr. 52 ■ 86153 Augsburg

Tel. +49 (0) 821.747 782.0

Fax. +49 (0) 821.747 782.10

E-Mail: reif@ggsc.de

www.ggsc.de

www.geothermiekompetenz.de