

# Kommunalwirtschaft

Zeitschrift für das gesamte Verwaltungswesen, die sozialen und wirtschaftlichen Aufgaben  
der Städte, Landkreise und Landgemeinden

Organ des Vereins für Kommunalwirtschaft und Kommunalpolitik e.V.

Gegründet  
im Jahre 1910  
in Berlin

Verlag  
Kommunal-Verlag  
Fachverlag für Kommunalwirtschaft und Umwelttechnik  
Wuppertal

Verlagsort Wuppertal

Heft 06

2010

## Die Kostenkalkulation und neue Wege der Wasserpreisgestaltung

### Unternehmerische Positionierung der Wasserwirtschaft im Erlösmanagement

Von Frank Licht und Oliver Radtke

#### Einleitung

Für die Verantwortlichen in den Wasserversorgungsunternehmen sind die aktuellen Diskussionen und rechtlichen Auseinandersetzungen bzgl. Wasserpreisvergleiche und Forderungen nach einer regulierten Sparte Wasser von erheblichem Interesse. Nach dem Gerichtsentscheid des Bundesgerichtshofs vom 2. Februar 2010 sind kartellbehördliche Überprüfungen von Wasserpreisen auf der Grundlage von § 103 Abs. 5 Satz 2 Nr. 2 GWB 1990 möglich. Somit gilt es auf Seiten der Verbände in Zukunft verstärkt die Ansätze nach mehr Transparenz zur Leistungserbringung und Preisgestaltung aber auch Vereinheitlichung der Kalkulationsgrundlagen zu unterstützen.

Bezugnehmend auf diese Entwicklung können für den örtlichen Versorger schon heute entsprechende Handlungsoptionen abgeleitet werden. Hierbei können typischerweise auch interne Potentiale und Risiken erkannt und genutzt werden. Alle Verantwortlichen sollten ihre Standortbestimmung und weitere Ausrichtung folgenden Fragestellungen unterziehen:

- Welche Position besetze ich mit meinen Tarifen und besteht Handlungsbedarf? (regional, landesweit)

- Entspricht mein Kostenrechnungswesen den Ansprüchen einer ausreichenden Transparenz und erfolgt eine Kostensteuerung und -optimierung?
- Verfüge ich über eine belastbare und nachhaltigen Entgeltkalkulation bzw. -gestaltung?
- Wie erfasse ich Kosten- und Synergiepotentiale und welche Strategie wird abgeleitet?

Im Nachfolgenden erfolgt eine Bewertung der geltenden Rahmenbedingungen hinsichtlich privatrechtlicher Entgelte, der praxisnahen Umsetzung der Kostenkalkulationen und Möglichkeiten von neuen Elementen in der Entgeltgestaltung. Darüber hinaus erfolgt unter diesen Gesichtspunkten auch eine kritische Beurteilung der bekannten landeskartellbehördlichen Praxis hinsichtlich vergleichbarer Wasserpreise.

#### Die Standortbestimmung

Unbestritten ist ein einfacher Vergleich der Wasserpreise für eine fundierte Bewertung von Preisen und Kosten nicht heranzuziehen. Eine einfache Gegenüberstellung von regionalen und landesweiten Wassertarifen, wie sie in folgendem Beispiel für Nordrhein-Westfalen anhand der BET-Wasserda-

tenbank „Aquacontex“ gemacht wurden, kann relativ einfach eine erste Lageeinschätzung für den Unternehmer bringen.

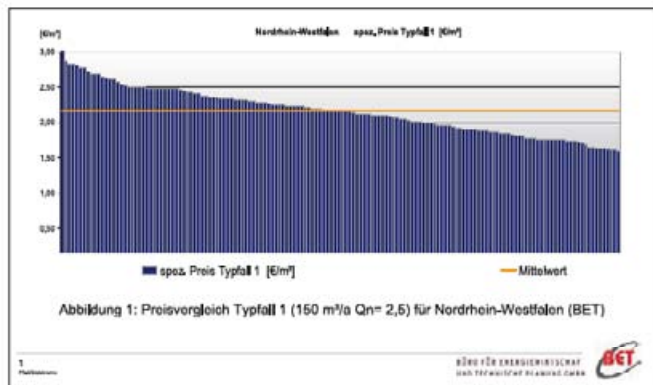


Abb. 1: Preisvergleich Typfall 1 (150 m³/a Qn= 2,5) für Nordrhein-Westfalen (BET)

Erfolgt die Einordnung im oberen oder unteren Quartil sollten weitere Schritte in der Regel zwangsläufig sein und mit entsprechender Priorität erfolgen. Bei einer Verortung der Wasserpreise im oberen Drittel sollte zum einen überprüft werden, ob der Preisunterschied durch unvermeidbare strukturelle Mehrkosten gerechtfertigt ist und zum anderen, ob gegebenenfalls Kostensenkungspotentiale vorhanden sind. Bei sehr günstigen Preisen ist eine Überprüfung der Kostenkalkulation angeraten, um eine nachhaltige und substanzerhaltende Bewirtschaftung der Wasserversorgung sicherzustellen.

### Die Kostenkalkulation und -transparenz

Die zum Teil erheblichen Unterschiede in der Preisgestaltung der Wasserwirtschaft sind nicht nur auf die komplexen und stark differierenden Strukturen der gesamten Wertschöpfungskette im Versorgungsgebiet zurückzuführen. Die Identifizierung und Quantifizierung der auftretenden strukturellen Nachteile stellen erhebliche Anforderungen an ein Unternehmen in einem Vergleichsverfahren der Kartellbehörde<sup>1</sup> dar. Weiterhin muss den kalkulatorischen Kapitalkosten bei einem Gesamtkostenanteil von ca. 40-50% einer Wasserversorgung eine erhebliche Beeinflussung beigemessen werden. Erfahrungsgemäß liegen bei der Ermittlung der kalkulatorischen Kosten erhebliche Abweichungen in den Ansätzen vor. Eine bundesweit einheitliche und verbindliche Vorgehensweise besteht zur Zeit nicht. Dieser Umstand und dessen Auswirkungen findet bei den bekannten kartellbehördlichen Verfahren in Hessen bis dato keine Berücksichtigung. So werden weder in der Anwendung des Vergleichsmarktpinzips noch im Rahmen der Vergleichsverfahren diesen erheblichen Verzerrungen durch die Kartellbehörde Rechnung getragen. Dass der Umstand der abweichenden Kalkulationsansätze und deren erhebliche Auswirkungen auf die Wasserpreisgestaltung im kartellbehördlichen Verfahren keine Beachtung geschenkt wird, zeigt der Fragebogen der Landeskartellbehörde Hessen auf. Abfragen zur Ermittlung der kalkulatorischen Kosten werden vergeblich gesucht. Die Umsetzung des Vergleichsmarktpinzips und Ableitung von Vergleichspreisen ohne Berücksichtigung dieser kausalen Zusammenhänge erscheint bedenklich. Die Nachweisführung einer rationellen Betriebsführung unter Berücksichtigung struktureller Nachteile wird somit ad absurdum geführt. Vor diesem Hintergrund bedarf es einer eingehender Betrachtung:

Eine belastbare und prüffähige Kostenkalkulation ist von einem Wasserversorger zu erwarten. Orientierungshilfen geben die kommunalen Abgabengesetze der Länder (KAG),

welche in Rheinland-Pfalz und Thüringen unmittelbar bzw. durch entsprechende Rechtssprechungen in den anderen Bundesländern auch mittelbar für privatrechtliche Entgelte anzuwenden sind. Sie sind somit erste Grundlagen für eine entsprechende Kostenkalkulation. Darüber hinaus unterstützen auch die Vielzahl der vorliegenden Rechtssprechungen aus den regulierten Sparten hinsichtlich nachhaltiger Kostenkalkulation den Wasserversorger bei der Ermittlung.

Sowohl der bestehende Freiraum in der Anwendung als auch die landesspezifischen unterschiedlichen Vorgaben zwischen den KAG's führen in der Anwendung zu erheblichen Abweichungen bei der Ermittlung der kalkulatorischen Kosten. Eindeutige Vorgaben z.B. zur Höhe der Eigenkapitalverzinsung, baugruppenspezifische Nutzungsdauern oder die Ermittlung von Eigenkapitalquoten bestehen nicht und lassen einen erheblichen Gestaltungsraum offen. Die bestehenden Forderungen in der Kostenermittlung gem. den geltenden KAG's führen hier zu keinem einheitlichen Ansatz.

Eine Gegenüberstellung der Auswirkungen der unterschiedlichen Kostenansätze wurde an einem realen Mengengerüst exemplarisch durchgeführt. Folgende Varianten wurden hier bei untersucht:

- Kommunale Abgaben Gesetz (KAG) des Landes Bayern
- KAG des Landes Nordrhein-Westfalen und Rechtssprechung
- KAG des Landes NRW und Eigenkapitalverzinsung von 1,5%

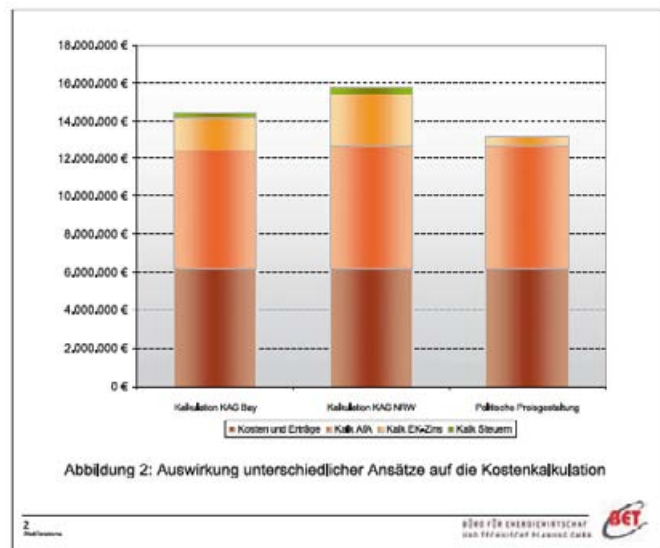


Abb. 2: Auswirkung unterschiedlicher Ansätze auf die Kostenkalkulation

In der Variante KAG Bayern wurden entsprechend der Vorgaben die kalkulatorischen Abschreibungen und Eigenkapitalverzinsung auf Basis der Anschaffungs- und Herstellungskosten ermittelt. Für die Berechnungen nach den Vorgaben des KAG für das Land Nordrhein-Westfalen wurden die Abschreibungen auf Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten und eine Verzinsung mit einem Nominalzinssatz auf Basis der Anschaffungsrestwerte ermittelt. Die Ergebnisse zeigen, dass durch die unterschiedlichen Ansätze bei der Berechnung der Eigenkapitalverzinsung gem. landesspezifischen KAG bereits eine Abweichung von 9% auftritt. Wird darüber hinaus ein verminderter Eigenkapitalzinssatz von 1,5% berücksichtigt, werden die Gesamtkosten um 17% gesenkt. Ein Vergleich der daraus resultierenden Preisgestaltung führt unweigerlich zu Fehlinterpretationen und ist nicht sachgerecht.

Eine bundesweite Vereinheitlichung der Kalkulationsgrundlagen hinsichtlich:

- Methode (Realkapitalerhalt oder Substanzerhalt),
- Nutzungsdauern (mittlere technische),
- Ggf. Ermittlung der Eigenkapitalquote sowie
- Höhe der Zinssätze

sollte eine sachgerechte Diskussion um Wasserpreise und deren Vergleichbarkeit wieder in den Vordergrund rücken. Die bestehende Situation bleibt vorerst für die Versorgungsunternehmen, welche sich in einem Vergleichsverfahren befinden, untragbar, da die Vergleichbarkeit von Preisen grundsätzlich in Frage zu stellen ist.

Im Sinne eines nachhaltigen Substanzerhaltes und somit einer langfristigen Daseinsvorsorge sollte eine Erfassung des Werteverzehrs von langlebigen Anlagegütern den tatsächlichen Rahmenbedingungen Rechnung tragen. So sollten beispielhaft technisch mittlere Nutzungsdauern berücksichtigt werden. Grundsätzlich können kürzere Nutzungsdauern zwar durch Rückstellungen zwecks Unternehmenserhaltung einen vorgezogenen kalkulatorischen Werteverzehr kompensieren. Die freiwillige Sicherstellung dieser Mittel zur Sicherung einer nachhaltigen Wasserversorgung ist insbesondere vor dem Hintergrund kurzfristiger Ergebnisorientierung durch die Anteilseigner oftmals schwierig und in Frage zu stellen. Abbildung 3 zeigt die bekannten unterschiedlichen Methoden zur Ermittlung der kalkulatorischen Kapitalkosten auf.

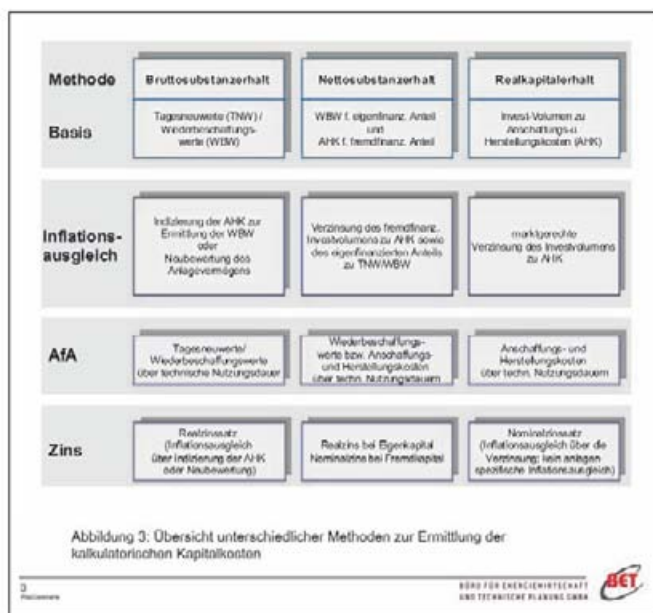


Abb. 3: Übersicht unterschiedlicher Methoden zur Ermittlung der kalkulatorischen Kapitalkosten

Eine bundesweit einheitliche Vorgabe aller im obigen Schaubild aufgeführten und notwendigen Komponenten wäre eine Möglichkeit die bestehende mangelhafte Preiskongruenz zu unterbinden. Sowohl eine verbindliche Einführung oder die Zertifizierung erfolgt nach Kalkulationen.

Im Rahmen einer ordnungsgemäßen Kalkulation bedürfen erfahrungsgemäß nachfolgend aufgeführte Punkte einer kurzen Behandlung.

Ein spartenspezifischer Jahresabschluss der Sparte Wasser sollte ausgewiesen werden können. Aus der Gewinn- und Verlustrechnung können die ansatzfähigen, aufwandsgleichen Kosten und Erlöse abgeleitet werden. Die Berechnung

der kalkulatorischen Kapitalkosten (EK-Verzinsung; kalk. Abschreibung, kalk. Gewerbeertragssteuer) erfolgt unter Berücksichtigung der Bilanzwerte sowie des ermittelten kalkulatorischen Anlagevermögens.

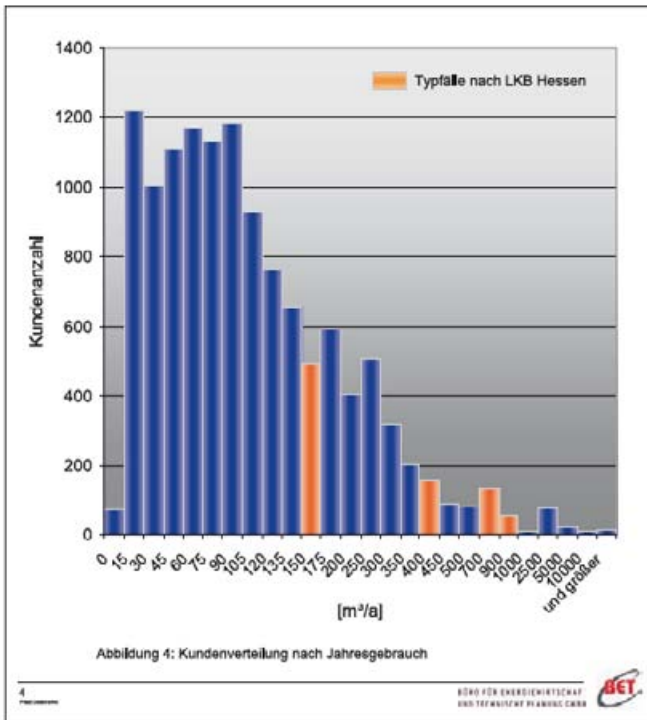
Ein periodenübergreifender Kalkulationszeitraum über mehrere Jahre führt zu einer Stabilisierung der Wasserpreise. Entsprechende aperiodische Aufwändungen und Kostensteigerungen sind zum einen in den aufwandsgleichen Positionen zu glätten, zum anderen sind entsprechende Änderungen bei den Kapitalkosten über einen Investitionsplan und eine Entwicklung des Anlagevermögens zu berücksichtigen. Auch hier treten sowohl bei den KAG's (drei bis fünf Jahre) als auch in der Praxis erhebliche Unterschiede in der Anwendung auf.

Basis jeder Kostenkalkulation und Preisgestaltung sollte eine transparente Kostenarten- und Kostenstellenrechnung sein. Eine validierfähige Abgrenzung der Kosten kann bei der Bestimmung von anrechenbaren, aufwandsgleichen Kosten bzw. Abzugspositionen nur mit einer ausreichenden Kostentransparenz sichergestellt werden. Ein zielführendes Kostencontrolling bzw. deren -steuerung kann anhand prozessorientierter bzw. kostenartenscharfer Abgrenzung erfolgen. Hierbei hängt die vertikale (Kostenarten) und horizontale (Prozess, Wertschöpfungsstufen) Detaillierung stark von der Unternehmensgröße ab und muss im Sinne eines Kosten/Nutzen-Abgleichs einer differenzierten Betrachtung unterzogen werden. Grundsätzlich ist hierbei eine Orientierung an bestehenden Systematiken, wie beispielsweise dem IWA-Kennzahlensystem, zu empfehlen.<sup>2</sup>

### Neue Wege einer leistungsorientierten Entgeltgestaltung

Eine Neugestaltung eines Tarifsystems sollte sich grundsätzlich an der tatsächlichen Kundenstruktur des Versorgungsgebietes orientieren. Eine sachgerechte Analyse der Kundenstruktur umfasst die tatsächlichen Abgabemengen und Zählergrößen aller Kunden und Kundengruppen sowie die demografischen Strukturen und Entwicklungen. Die Daten liegen jedem Versorger vor, werden aber oftmals nicht bei der Diskussion zur Neugestaltung von Wassertarifen herangezogen. Lediglich im Rahmen der Bearbeitung von wasserrechtlichen Genehmigungen erfolgt in Bezug auf die Wasserbedarfsanalyse eine grobe Auswertung nach Haushalts-, Gewerbe- und Industriekunden. Die differenzierte Beurteilung der örtlichen Kundenstruktur ist daher als erster Schritt für die Neugestaltung der Entgelte zu sehen. Der Ansatz der Kartellbehörde (LKB) über Tariftypen mit standardisierten Verbrauchsmengen muss ebenfalls kritisch hinterfragt werden. Kundenstrukturanalysen kleinerer und mittlerer Unternehmen zeigten bisher einen überwiegenden Kundenanteil mit einem Verbrauch kleiner 110 m<sup>3</sup>/a auf. Eine typische Verteilungskurve der Kundenabnahme zeigt Abbildung 4. Auffallend ist in diesem Beispiel die Typfälle nach LKB Hessen (150, 400, 700, 900 m<sup>3</sup>/a) nur einen Anteil unter 7% aller Kunden ausmachen. Über 60% aller Kunden liegen unter einem Jahresverbrauch von 105 m<sup>3</sup> und weisen einen mittleren Jahresverbrauch von 52,5 m<sup>3</sup> auf. Die Festlegung der Typfälle, auf denen der Wasserpreisvergleich der LKB Hessen beruht, entbehren in diesem Beispiel jeder Grundlage und wären kritisch zu hinterfragen.

In der Wasserversorgung sind die Preise in der Vergangenheit oftmals mit einem geringen Grundpreisannteil und einem hohen Arbeitspreisannteil gestaltet worden. Die vorherrschende Kostensituation ist aber von einem hohen Fixkostenanteil und einem geringen mengenabhängigen Kostenanteil geprägt.



stäben unter Berücksichtigung der tatsächlichen, kosten-treibenden Faktoren eines Wasserversorgungssystems.  
 – Integrativ und Diskriminierungsfrei  
 Alle Kunden oder Kundengruppen unterliegen den gleichen Rahmenbedingungen bei der Entgeltermittlung auf Basis einer einheitlichen Berechnungsgrundlage.



Abb. 5: Leistungsorientierte Preisgestaltung in der Wasserwirtschaft

Neben der Gestaltung verursachungsgerechter Grundpreise mit entsprechendem Wirklichkeits- oder Wahrscheinlichkeitsmaßstab kann dieser Ansatz auch auf den Mengenpreis übertragen werden. Wesentliche Führungsgröße für die Dimensionierung und Beanspruchung des Wasserversorgungssystems ist die Spitzenbelastung je Kunden und die Superposition einzelner Entnahmen, welche in der Wasserwirtschaft über den Stunden- und Tagesspitzenfaktor definiert wird. Die Abbildung 6 zeigt einen solchen typischen Verlauf eines mittelgroßen Versorgungsunternehmens. Diese Spitzenentnahmen können grundsätzlich einer sehr differenzierten Betrachtung von Kundengruppen bis hin zu einzelnen Kunden unterzogen werden.

Je nach Komplexität der Kundenstruktur können durch integrative Entgeltmodelle sowohl gestaffelte als auch stufenlose Mengenpreise sichergestellt werden. Zu beachten ist, dass alle Kunden, vom Weiterverteiler bis zu den Haushalten, dem gleichen Modellansatz unterliegen.

### Zusammenfassung

Vor dem Hintergrund der kartellrechtlichen Verfahren gewinnt die Kostenkalkulation und Preisgestaltung in der Wasserwirtschaft zunehmend an Bedeutung.

Es gilt festzuhalten, dass eine unternehmensübergreifende Vergleichbarkeit der Kostenkalkulation und somit auch der Wasserpreise sowohl landes- als auch bundesweit nicht besteht. Wie schon an anderer Stelle<sup>3</sup> sei hier eine Vereinheitlichung der Kostenermittlung in der Wasserwirtschaft dringend angeraten um eine sachgerechte Diskussion um Wasserpreise wieder zu ermöglichen. Darüber hinaus sollte

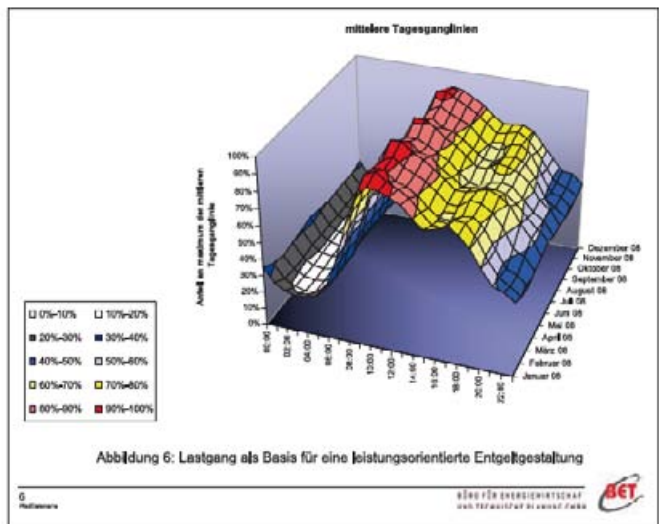


Abb. 6: Lastgang als Basis für die Funktion der Entgeltgestaltung

die substanzerhaltende und nachhaltige Bewirtschaftung in der Wasserwirtschaft auch zukünftig im Vordergrund stehen. Die Anwendung des Vergleichsmarktprinzips wurden durch den BGH-Bescheid in Sachen enwag bestätigt. Die kartellbehördliche Umsetzung ist jedoch mindestens hinsichtlich kostenkalkulatorischer Elemente und kundenstrukturgerechter Typfall-Festlegung diskussionswürdig.

Zur Untermauerung der unternehmerischen Entscheidungsfindung ist es notwendig auf eine konsistente Rechnungslegung zurückgreifen zu können. Eine spartengenaue Kostenrechnung mit sachgerechter Kostengruppenbildung und Gemeinkostenschlüsselung sollte gesichert vorliegen. Basis für die Entgeltgestaltung ist ein transparentes und nachhaltiges Kostenmanagement.

In der Preisgestaltung gilt es der Problematik des sinkenden Wasserabsatzes entgegenzuwirken und das Risiko der Erlösminderung durch eine Anhebung des Grundpreises zu mindern. Neben der Diskussion höherer Grundpreise gilt es für die Ausgestaltung der Preise einen Wirklichkeitsmaßstab zu verwenden, der die angeforderten Leistungen entsprechend berücksichtigt. Die Einführung leistungsorientierter Entgelte führen auch zu mehr Transparenz beim Kunden. Durch die entsprechenden Bestandteile eines neuen Entgeltsystems werden die Leistungen des Wasserversorgers für den Endverbraucher besser wahrgenommen. Unterschiedliche Anforderungen des Kunden können gerechter in Rechnung gestellt werden.

### Anmerkungen:

- 1 Gutachten – „Trinkwasserpreise in Deutschland – Welche Faktoren Begründen regionale Unterschiede?“ Prof. Dr.-Ing. Robert Holländer März 2008
- 2 Kennzahlen für Benchmarking in der Wasserversorgung Dr.-Ing. Wolfram Hirner, Dr.-Ing. Wolfgang Merkel
- 3 VÖ Merkel DVGW EWKeine Regulierung der Wasserpreise! Die deutsche Wasserwirtschaft steht zu Ihrem öffentlichen Auftrag und setzt auf Transparenz, GWF 01/2010 (Januar 2010)