Privatisierungshemmnisse - dargestellt am Beispiel der deutschen Abwasserwirtschaft

Dissertation
zur Erlangung des akademischen Grades
eines Doktors
der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
(Dr. rer.pol.)

des Fachbereiches Wirtschaftswissenschaften der Universität Hamburg

vorgelegt von
Dipl.-Volkswirt Alexander Winkler
aus Hamburg

Hamburg, den 16. Juni 1999

Mitglieder der Promotionskommission

Vorsitzender:	Prof.Dr.Engelhardt
Erstgutachter:	Prof.Dr.Krause-Junk
Zweitgutachter:	Prof.Dr. Streitferdt

Das wissenschaftliche Gespräch fand am

30. November 1999 statt.

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Abbildungsverzeichnis	IV
Tabellenverzeichnis	V
Anhangsverzeichnis	VI
Abkürzungsverzeichnis	VII
A Einleitung	
1 Untersuchungsgegenstand und Thesenformulierung	1
2 Gang der Untersuchung	6
3 Formen der Privatisierung (Begriffsabgrenzung)	7
B Strukturen des deutschen Abwassersektors und Gründe für die Privatisierung	
1 Vorbemerkung - Überblick	9
2 Hoheitliche oder privatwirtschaftliche Abwasserwirtschaft ?	15
3 Betriebsformen der Abwasserbeseitigung in Deutschland	23
3.1 Organisationsformen des öffentlichen Rechts	25
3.1.1 Regiebetrieb	25
3.1.2 Modifizierter Regiebetrieb - Nettoregiebetrieb	26
3.1.3 Eigenbetrieb	26
3.1.4 Anstalt des öffentlichen Rechts	28
3.1.5 Abwasserzweckverband	29
3.1.6 Kommunale Zusammenarbeit	30
3.1.7 Wasser- und Bodenverbände	31
3.2 Organisationsformen des privaten Rechts	31
3.2.1 Eigengesellschaft	34
3.2.2 Betreibermodell	35
3.2.3 Kooperationsmodell	39
4 Gründe für Privatisierungen	40
4.1 Effizienzorientierte Gründe	41
4.2 Fiskalische Gründe	51
4.3 Wirtschaftspolitische Gründe	55
4.4 Umweltorientierte Gründe	56
4.5 Ordnungspolitische Gründe	57

C Privatisierungshemmnisse

1 Privatisierungshemmnis Besteuerung 58

1.1 Steuerrechtliche Grundlagen - Vorbemerkung 58

1.2 Steuerlich relevante Zahlungsströme im Abwasserbereich 59

1.3 Steuerliche Behandlung von Tätigkeiten der öffentlichen Hand im Abwasserbereich nach deutschem Recht 61

1.4 Besteuerung der Abwasserentsorgung nach Gemeinschaftsrecht 67

1.5. Aktuelle Rechtsprechung unter Einbindung europäischer Kriterien 71

1.6 Steuerliche Ungleichbehandlung 73

1.6.1 Ist die Steuerfreiheit der Hoheitsbetriebe steuersystematisch gerechtfertigt ? 73

1.6.2 Kompensation von steuerlichen Nachteilen durch Produktivitässteigerungen des privaten Sektors 76

1.7 Die Einführung einer Steuerpflicht am Modell des natürlichen Monopols 80

2 Privatisierungshemmnis Gebührenfinanzierung 85

2.1 Gebühren und Beiträge als kommunale Einnahmequellen 85

2.2 Gebührenprinzipien und Gebührenmaßstäbe 91

2.3 Gebührenbedarfsrechnung 97

2.3.1 Kalkulatorische Abschreibungen 102

2.3.2 Kalkulatorische Zinsen 114

2.3.3 Interdependenzen zwischen den kalkulatorischen Kosten 118

2.4 Kapitalisierung von Gestaltungsmöglichkeiten bei der Privatisierung ? 128

2.5 Steuern oder Gebühren ? Gebühren als Quasi-Steuern 146

2.6 Die Preisgestaltung in Europa 149

3 Politische Hemmnisse 150

D Exkurs: Leasing als Alternative zur Privatisierung 154

E Die Privatisierung der englischen Wasserwirtschaft 170

1 Einführung 170

2 Historische Entwicklung der Wasserwirtschaft in England und Wales 173

2.1 Zeitraum bis 1973 173

2.2 Der Water Act von 1973 176

2.3 Der Water Act 1983 179

2.4 Privatisierungsvorbereitungen von 1985 -1989 180

2.4.1 Der erste Vorschlag - White Paper - 180

2.4.2 Der zweite Vorschlag 183

2.5 Privatisierung - Der Water Act von 1989 184

3 Strukturen der Gesellschaften 187

3.1 Water and Sewage Companies -WASC 187

3.2 Wasserversorgungsgesellschaften (WOC - Water only Companies) 190

4 Die Regulierung des natürlichen Monopols 191

4.1 Gewässerbewirtschaftung und Umweltschutz - Institutionen 194

4.2 Wirtschaftliche Kontrolle der Wassergesellschaften 195

4.2.1 Der Regulator - Office for Water Services 195

4.2.2 Schutz der Verbraucher - CSC 198

4.2.3 Lizenzvergabe und Eigentumswechsel 203

4.2.4 Preisgrundlagen und Preisgrenzen 206

4.2.4.1 Elemente der Preisfindung 206

4.2.4.2 Instrumente und Systematik 215

4.2.4.2.1 Die Preisgrenzenformel 215

4.2.4.2.2 Cost-passed-through- System 218

4.2.4.2.3 Yardstick competition 219

4.2.4.3 Preisreviews und profit sharing 220

F Lösungsmöglichkeiten unter Berücksichtigung internationaler Erfahrungen 232

G Schlußwort 247

Anhang IX

Lebenslauf LXXI

Abbildungsverzeichnis

	Seite
Abbildung 1: Privatisierungsformen	7
Abbildung 2: Kommunale Finanzierungsdefizite in Dtl. 1992-1998	12
Abbildung 3: Ausgaben für Sachinvestitionen	13
Abbildung 4: Altersstruktur der deutschen Kanalisation	14
Abbildung 5: Rechtliche Grundlagen der Abwasserwirtschaft	21
Abbildung 6: Organsiationsformen der Abwasserbeseitigung in Deutschland	23
Abbildung 7: Betreibermodell	36
Abbildung 8: Kooperationsmodell	39
Abbildung 9: Fiskalische Gründe zur Privatisierung	52
Abbildung 10: Leistungsbeziehungen im Abwasserbereich	59
Abbildung 11:Ausübung öffentlicher Gewalt	64
Abbildung 12:Wettbewerbsebenen im Abwasserbereich	66
Abbildung 13: Natürliches Monopol	81
Abbildung 14: Effekte bei Einführung einer Besteuerung im natürlichen Monopol	84
Abbildung 15: Gebührenstruktur westdeutscher Städte 1996	87
Abbildung 16: Gebührenstruktur ostdeutscher Städte 1996	88
Abbildung 17: Bestimmungsfaktoren des Abwassergebührensatzes	97
Abbildung 18: Systematik der Kosten	99
Abbildung 19: Effekte von Subventionen	109
Abbildung 20: Unterschiede zwischen den Abschreibungsmethoden	111
Abbildung 21: Kommunalkreditfinanzierung	116
Abbildung 22: Gestaltungspotential nach Rechtsform	128
Abbildung 23: Alternativen des Privatisierungsprozesses	130
Abbildung 24: Gründung einer Eigengesellschaft	131
Abbildung 25: Ausgliederung kommunaler Regie- und Eigenbetriebe	132
Abbildung 26: Beteiligung eines Privaten an einer Eigengesellschaft	135
Abbildung 27: Rechtsbeziehungen öffentlich-rechtlicher Organsiationsformen	155
Abbildung 28: Finanzierungsinstrumente im Überblick	156
Abbildung 29: Fonds-Leasing-Modelle	164
Abbildung 30: Ziele der Privatisierung in England	181
Abbildung 31: Zahlungsströme der Privatisierung in England	186
Abbildung 32: Aufbau der Water Holding Companies	188
Abbildung 33: Zielkonflikte im englischen Regulierungssystem	193

Abbildung 34: Transaktionstypen im englischen Regulierungssystem 200
Abbildung 35: Cost allocation und transfer pricing 201
Abbildung 36: Profit-sharing in England 244
Abbildung 37: Profit-sharing in Deutschland 245

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Organisationsformen - ATV Umfrageergebnisse 1998 (ggü. Vorjahreswerten) 24
Tabelle 2: Leistungen im Abwasserbereich 32
Tabelle 3: Privatisierung im Rahmen des Niedersächsischen Betreibermodells 47
Tabelle 4: Umsatzsteuersätze im Abwasserbereich 71
Tabelle 5: Umsatzsteuerverteilung in Deutschland am Beispiel Schleswig-Holsteins 79
Tabelle 6: Anstieg der Abwassergebühren von 1991 bis 1996 86
Tabelle 7: Die gesplittete Abwassergebühr in der kommunalen Praxis 96
Tabelle 8: Gestaltungen der kalkulatorischen Kosten 126
Tabelle 9: Veränderung der operativen Kosten der Abwasserentsorgung in England 172
Tabelle 10: Steuerzahlungen UK-corporation Tax in 1996-97 210
Tabelle 11: Entwicklung der K-Faktoren 221
Tabelle 12: 10-jahres Entwicklung der kumulierten K-Faktoren 1994-95 zu 2004-05 222
Tabelle 13: Veränderung der durchschnittlichen Wasser/Abwasserrechnung in GBP für die Jahre 1994-95 zu 2004-05 222

Anhangsverzeichnis:

		Seite
Anlage 1:	Ermittlung des Kostenfaktors Umsatzsteuer im europäischen Vergleich	IX
Anlage 2:	Kalkulationsvorschriften	X
Anlage 3:	Abschreibungen gemäß KAG	XI
Anlage 4:	Subventionen	XII
Anlage 5:	Interdependenzen zwischen kalkulatorischen Abschreibungen und Zinsen	XXIV
Anlage 6:	Simulation nach Aqua-Argument	XXXI
Anlage 7:	Abwasserentsorgung in ausgewählten europäischen Staaten	XXXVII
Anlage 8:	Marktanteile von Unternehmen im Abwasserbereich	XXXVIII
Anlage 9:	Factoringmodelle	XXXIX
Anlage 10:	Modellrechnung zur Vorteilhaftigkeit der Leasingalternative gegenüber der klassischen Darlehensfinanzierung bei drohender Umsatzsteuerpflicht des Abwassersektors und Investitionstätigkeit	XLI
Anlage 11:	Ausgewählte Privatisierungsfälle in Großbritannien im Zeitraum 1979 bis 1989	L
Anlage 12:	Zeitplan des Preisreviews	LI

Literatur- und Quellenverzeichnis LIII

Abkürzungsverzeichnis

AbwAG	Abwasserabgabengesetz
ATV	Abwassertechnische Vereinigung
BdE	Bund der deutschen Entsorgungswirtschaft
BGH	Bundesgerichtshof
BGW	Bund der Gas- und Wasserwirtschaft
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVG	Bundesverfassungsgericht
CSC	Regional Customer Service Comittees
DWI	Drinking Water inspectorate
DtA	Deutsche Ausgleichsbank
EA	Environmental Agency
EIB	Europäische Investitionsbank
EGW	Einwohnergleichwert
ERP	European Recovering Programm
EuGH	Europäischer Gerichtshof
FA	Finanzamt
GBP	Great Britain Pound - englische Währung
HGB	Handelsgesetzbuch
HMIP	Her Majesty Inspectorate of Pollution
KAG	Kommunales Abgabengesetz
KFA	Kommunaler Finanzausgleich
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KStZ	Kommunale Steuerzeitschrift
LSP	Leitsätze für die Preisermittlung aufgrund von Selbstkosten
NRA	National River Authority
MMC	Monopolies and Merger Commission
OFWAT	Office for Water Services
ONCC	OFWAT National Customer Council
OVG	Oberverwaltungsgericht

PSBR	Public Sector Borrowing Requirement
RWA	Regional Water Authority
S.H.	Schleswig-Holstein
VG	Verwaltungsgericht
VO	Verordnung
VOB	Verdingsordnung für Bauleistungen
VOL	Verdingungsordnung für Lieferungen
VpA	Verband der privaten Abwasserentsorger
WASC	Water and Sewage Companies
WBZW	Wiederbeschaffungszeitwert
WHG	Wasserhaushaltsgesetz
WOC	Water only companies
ZögU	Zeitschrift für öffentlich geführte Unternehmen

A Einleitung

1 Untersuchungsgegenstand und Thesenformulierung

Die Diskussion über die wirtschaftlichen Aktivitäten des Staates hat in den letzten Jahren erheblich zugenommen. Bei einer europäischen Betrachtung wird deutlich, daß nahezu sämtliche Bereiche der öffentlichen Leistungserstellung auf dem Prüfstand der Privatisierung stehen[1].

Bei einer näheren Betrachtung einzelner Länder zeigt es sich, daß der Aufgabenkreis der öffentlichen Hand, die Kernkompetenzen des Staates, im internationalen Vergleich unterschiedlich bewertet werden. Nach traditioneller ökonomischer Sichtweise sollte der Staat nur da eingreifen, wo allokatives oder distributives Marktversagen vorliegt bzw. Stabilisierung geboten erscheint. Marktversagen soll durch den Staat „korrigiert" werden. Wirtschaftliche Aktivitäten des Staates unterliegen vor diesem Hintergrund einem Subsidiaritätsprinzip. Die Leistungserstellung für Güter und Dienstleistungen durch die öffentliche Hand, die in gleichem Maße vom privaten Sektor erstellt werden können, bedarf aber einer permanenten Aufgabenkritik. Immer häufiger treten aber auch Fälle auf, in denen die öffentliche Hand als Konkurrenzanbieter am privaten Markt auftritt und angesichts zahlreicher Privilegien den Markt verzerrt.

Am Beispiel der deutschen Abwasserwirtschaft läßt sich zeigen, daß Privatisierungen möglich und - mit Blick auf das oben genannte Subsidiaritätsprinzip - von daher auch notwendig sind, zahlreiche Faktoren jedoch dazu beitragen, daß es eben nicht zu diesen Privatisierungen kommt. Zwar schreiben die auch für den Abwassersektor relevanten kommunalen Haushaltsgrundsätze ausdrücklich das Gebot der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit fest, es scheint aber, daß die Umsetzung dieses Gebotes, die gründliche Überprüfung der wirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit alternativer Organisationsformen - auch der Alternative Privatisierung - nur unbefriedigend vorgenommen wird. Potential

---

[1] Die Verschlechterung von Haushaltslagen der öffentlichen Hand hat die Bereitschaft zur grundlegenden Überprüfung des öffentlichen Aufgabenbereiches erhöht. Betrachtet man den aktuellen Stand der Privatisierung innerhalb der Europäischen Gemeinschaft, sind deutliche Unterschiede festzustellen. Einige Mitgliedsstaaten haben bereits die Privatisierung vieler Bereiche umgesetzt, während sich andere Staaten erst im Anfangsstadium der Diskussion hierüber befinden.

für Effizienzsteigerungen wird dabei ungenutzt gelassen. Staatliche Eingriffe werden durch Marktversagen begründet; es wird aber im Laufe der Untersuchung geprüft, ob nicht Marktversagen durch Staatsversagen, das zumindest im deutschen Abwassersektor zu vermuten ist, ersetzt wird. Der Prüfstand zur Frage der Privatisierung ist verzerrt.

Als wesentliche Privatisierungshemmnisse der deutschen Abwasserwirtschaft sind derzeit die Felder

- der steuerlichen Privilegierung von Hoheitsbetrieben ggü. privaten Unternehmen,
- der Gebührenfinanzierung und
- der politischen Hemmnisse

anzusehen. Zu den Privatisierungshemmnissen im einzelnen:

Privatisierungshemmnis Besteuerung

Eine Chancengleichheit des privaten und öffentlichen Sektors im Abwasserbereich ist schon aufgrund der unterschiedlichen Besteuerung nicht gegeben. Wird die operative Abwasserbeseitigung durch die Öffentliche Hand vorgenommen - in Form eines Hoheitsbetriebes - ist die Leistung steuerfrei. Die steuerliche Privilegierung der Abwasserentsorgung bei einer Durchführung durch die öffentliche Hand ist eine deutliche Markteintrittsbarriere für steuerpflichtige private Anbieter[2]. Fehlende oder erschwerte Marktzutritte, die nicht allein durch die Besonderheiten des natürlichen Monopols begründet sind (und bekanntlich bereits erhebliche Hürden darstellen), können zu suboptimalen Marktergebnissen führen[3].

---

2 Vgl. Bundesverband der deutschen Entsorgungswirtschaft e.V., Die Entwicklung der Marktnachfrage nach Abwasserdienstleistungen in Deutschland, Aachen, Köln, 1997 (BdE-Gutachten).

3 Preisunterschiede für Abwasserbeseitigungsleistungen innerhalb einer Region, die nicht durch die natürliche Kostendifferenz (z.B. gewässerabhängige Kosten) begründet sind, sondern allein durch die unterschiedlichen Organisationsformen und daraus resultierenden Besteuerungstatbeständen, führen zu Marktverzerrungen und damit zu allokativen Fehlwirkungen. Insbesondere in Grenzregionen sind grenzüberschreitende Abwasserreinigungsleistungen denkbar, die bei unterschiedlichen, organisationsformspezifischen Kosten Verzerrungen hervorrufen können. Der Verzerrungstatbestand aus Kostendifferenzen für unternehmerische Standortentscheidungen kann ebenfalls bedeutsam sein. Es ist zu erwarten, daß insbesondere die abwasserintensiven Industriezweige, für die der Abwasserbeseitigungspreis ein wichtiger Faktor ist, hierauf durch Standortentscheidungen reagieren werden.

Es besteht eine laufende Diskussion zur **Einführung einer Besteuerung von Hoheitsbetrieben im Abwassersektor**. Die Untersuchung wird sich mit den hieraus resultierenden Effekten - auch mit Blick auf die Privatisierungsentscheidung - auseinandersetzen.

Privatisierungshemmnis Gebührenfinanzierung

Die Finanzwissenschaft sieht im allgemeinen in der Gebühr ein wichtiges Finanzierungsinstrument, da bei der Gebühr - anders als bei der Steuer - dem Bürger ein direkter Gegenwert für seine Zahlung sichtbar gemacht wird und sich hierdurch dessen Zahlungsbereitschaft erhöhen kann. Es gibt Anzeichen, daß diese positiven Effekte in der deutschen Praxis - zumindest im Abwasserbereich - nicht erzielt werden, sogar das Gegenteil der Fall ist. Mit der Gebührenfinanzierung werden in zahlreichen Fällen andere Bereiche des kommunalen Haushaltes subventioniert. Die deutschen Gebühren werden im Abwassersektor in zahlreichen Bundesländern zu Quasi-Steuern.

Als Hauptgründe für die Fehlwirkungen der Gebührenfinanzierung lassen sich die mitunter erheblichen Gestaltungsspielräume des Kommunalen Abgabenrechtes in Deutschland erkennen. Festzustellen ist, daß in Deutschland 16 unterschiedliche Kommunale Abgabengesetze (KAG) existieren, die breiten Raum für kreative Einnahmeerzielungsmöglichkeiten schaffen. In Zeiten knapper Kassen kommt diesem Sachverhalt eine hohe Bedeutung zu. Dabei ist die Nutzung von Gestaltungspotential aber nicht der Kommune allein anzulasten, da diese Möglichkeit - wie in der Analyse ausführlich erläutert - vom Gesetzgeber vorgegeben ist.

Mit der Möglichkeit der potentiellen Einnahmeerzielung für generelle Zwecke durch eine faktische Zweckentfremdung der Gebühren steht den Kommunen somit eine willkommene Einnahmequelle zur Verfügung, die im Rahmen von umfassenden Privatisierungen entzogen werden würde.

Vor diesem Hintergrund stellt die derzeitige Anwendung des Gebührenfinanzierungsinstrumentes ein wichtiges Hemmnis für Privatisierungen dar. Die Rechtsformwahl und Organisationsentscheidung sind verzerrt. Monopolrenten durch Gebührengestaltungen

werden erzielt und damit zum Teil ineffiziente Strukturen aufrechterhalten. Fehllenkungen aus verzerrten Anreizmechanismen sind zu erwarten[4].

Politische Hemmnisse

Eine Privatisierung geht in allen Formen mit Machtverlust des Staates einher. Gerade im Abwasserbereich als bedeutender Teil eines Haushaltes spricht man bei Privatisierungen sogar von der „Skelettierung des Haushaltes". Die Untersuchung von Privatisierungsprozessen im Abwassersektor schließt somit die Frage ein, warum möglicherweise Marktteilnehmer (in diesem Fall der öffentliche Sektor) vorhandenes Produktivitätssteigerungspotential unausgeschöpft lassen, sofern unterstellt wird, daß Privatisierungen diese Effekte realisieren[5]. Wichtige Erkenntnisse für die Untersuchung lassen sich sicherlich auch aus der „Ökonomischen Theorie der Politik" ableiten. Danach ist der Politiker bzw. Bürokrat darauf bedacht, seinen Einflußbereich (und damit seinen Nutzen) zu maximieren. Eine Privatisierung würde dahingegen eine Einflußverringerung darstellen. Sollte es zu dem Ergebnis kommen, daß institutionelle Anreize im öffentlichen Sektor vorhanden sind, Optimierungspotential hinsichtlich einer Steigerung der Produktionseffizienz durch Privatisierungen ungenutzt zu lassen, ist nach Lösungen für institutionelle Strukturänderungen und Anreizeffekte zu suchen, die eben diesen „Mißstand" abstellen.

Ein politisches Privatisierungshemmnis im weiteren Sinne ist mit Blick auf die steueroptimierte Rechtsformwahl der Kommunen das Auseinanderfallen von Nutzen- und Entscheidungskompetenz. Die Kommune hat zwar die Kompetenz zur Auslagerung der Wertschöpfung in Form der Beauftragung eines Privatunternehmers; das hieraus resultierende Steueraufkommen (zumindest aus der Umsatzsteuer) steht aber überwiegend Bund und Ländern zur Verfügung. Hierdurch werden verzerrte Entscheidungen zur Rechtsformwahl getroffen.

---

4 Hierbei wird sicherlich ein interessanter Aspekt sein, inwieweit die Kommunen ihre Vorteile aus einer „Überkalkulation" von Gebühren (und damit einer Quasi-Steuer) in einer Privatisierung kapitalisieren können. Daß auch privatwirtschaftliche, zugleich regulierte Preismodelle denkbar sind, wird am Beispiel der vollständig privatisierten Wasserwirtschaft in England deutlich.

5 Auch wenn es nicht direktes Ziel dieser Arbeit sein soll, die Effizienzvorteile des privaten ggü. dem öffentlichen Anbieter darzustellen, sondern vielmehr auf die Marktverzerrungen durch vorhandene Privatisierungshemmnisse, soll dennoch im Rahmen der Untersuchung auf die bisherigen Erfahrungen in Deutschland und England mit Privatisierungen eingegangen werden, die Effizienzvorteile der privatwirtschaftlichen Lösungen dokumentieren.

Leasing als Privatisierungsalternative

Die Diskussion über die Einführung einer Besteuerung der Hoheitsbetriebe im Abwasserbereich ist weit vorangeschritten. Sofern die Besteuerung eingeführt wird, entfällt ein wichtiges Privatisierungshemmnis für die Kommunen, so daß die Zahl der Privatisierungen zunehmen dürfte. Stehen derzeit hohe Investitionen im Abwasserbereich an, gibt es aber auch bereits bei der drohenden Steuerpflicht gewichtige Gründe zu privatisieren, da andernfalls nach Einführung einer Besteuerung die Gebühr quasi doppelt mit Umsatzsteuer belastet wird (da die Kommune nicht vorsteuerabzugsberechtigt ist, enthält die Gebühr bereits den nicht abzugsfähigen Vorsteueranteil; hinzu kommt die dann eintretende Umsatzsteuerbelastung, so daß es zu einer Doppelbelastung kommt). Die steuerliche Finanzierungsoptimierung mittels Leasing bietet den Kommunen aber dennoch eine Option, die objektiv vorteilhafte Privatisierungsalternative zu vermeiden.

England - ein Beispiel für eine abgeschlossene Privatisierung

Mögliche Argumente für eine Privatisierung lassen sich in England und Wales finden. Die materielle Privatisierung der Wasser- und Abwasserwirtschaft wurde in den späten 80er Jahren in England vollständig umgesetzt. Die Privatisierung dieses Sektors ist angesichts der Schwierigkeiten, die aus den Eigenschaften des natürlichen Monopols resultieren, von besonderem Interesse. Die oftmals vorgebrachte Aussage „Wer den Abwassersektor privatisieren kann, kann alles privatisieren“ ist symptomatisch für die Bewertung der Privatisierung dieses Sektors.

Es soll am Beispiel England gezeigt werden, daß privatwirtschaftlich „regulierte“ Modellkonstruktionen des natürlichen Monopols der Abwasserbeseitigung „funktionieren“, d.h. daß die hoheitliche Einstufung und damit die staatliche Aktivität, wie sie in Deutschland gegeben ist, keine zwingende Notwendigkeit darstellt. Wasser und Abwasser werden in England - anders als in Deutschland - unter dem Begriff „water industry“ (auch steuerlich) als Einheit gesehen. Hieraus lassen sich auch Schlußfolgerungen für die deutsche Debatte ziehen. Eingegangen wird auch auf das Regulierungssystem. Obwohl aus Sicht des Verfassers dieses umfassende und mit erheblichem Aufwand umgesetzte Regulierungssystem sicherlich nicht für Deutschland anzustreben ist, ließen sich einige

Aspekte sicherlich nutzbringend auch in Deutschland anwenden. Weiter kann gezeigt werden, daß durch Privatisierungen der Abwasserwirtschaft Effizienzgewinne (Kostensenkungen) ermöglicht werden, die im Rahmen eines Regulierungssystems auch an die Verbraucher weitergegeben werden können. Eine wichtige Aussage ist, daß es sich bei der Privatisierung der englischen Wasserindustrie nicht um den einfachen Ersatz eines staatlichen durch ein privates Monopol handelt (das aber bereits aus ordnungspolitischen Gründen vertretbar wäre), sondern das durch die Privatisierung Effizienzgewinne generiert werden konnten. Nicht zuletzt aufgrund des in England geschaffenen Wettbewerbs „innerhalb“ des Monopols lassen sich positive ökonomische Effekte durch die Privatisierung ableiten.

2 Gang der Untersuchung

Im nächstfolgenden Schritt sollen zunächst die möglichen Privatisierungsformen definiert werden. Der Begriff der Privatisierung ist vielschichtig; bei der Untersuchung von Privatisierungen muß jederzeit deutlich sein, welche Arten der Privatisierung jeweils betrachtet werden. Danach wird ein Überblick über die Situation des Abwassermarktes in Deutschland gegeben; dies schließt eine Untersuchung auch der institutionellen Strukturen mit ein. Hierbei sollen zunächst die rechtlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen analysiert werden. Die Erläuterung der „hoheitlichen“ Besonderheiten des Gutes Abwasser ist zum besseren Verständnis der institutionellen Rahmenbedingungen und zur Vorbereitung der weiterführenden Analyse zweckmäßig[6]. Weiter werden die aus den Rechtsgrundlagen ableitbaren Betriebsformen der Abwasserbeseitigung dargestellt.

Es folgt die Diskussion der Privatisierungshemmnisse Besteuerung, Gebührenfinanzierung und anderer „politischer“ Hemmnisfaktoren. Exkursorisch wird auf die Privatisierungsalternative Leasing eingegangen. Nach der Darstellung der Situation in Deutschland wird auf die Privatisierung der Wasserwirtschaft in England eingegangen. Im Anschluß werden die Strukturen der englischen Wasserwirtschaft einschließlich des Regulierungssystems intensiv überprüft. Ziel ist es, für Deutschland interessante und verwend-

[6]Gemäß der von der Abwassertechnischen Vereinigung (ATV) aufgestellten Begriffsverwendung soll - wenn nicht ausdrücklich anders dargestellt - unter dem Begriff der Abwasserbeseitigung das Sammeln, Fortleiten, Behandeln, Einleiten, Versickern, Verregnen und Verrieseln von Abwasser sowie das Entwässern von Klärschlamm im Zusammenhang mit der Abwasserbeseitigung verstanden werden.

bare Privatisierungsaspekte zu identifizieren. Den Abschluß bilden Lösungsperspektiven für den Abbau von Marktverzerrungen in diesem Sektor.

3 Formen der Privatisierung

Der Begriff der Privatisierung ist ein Sammelbegriff für eine Vielzahl von unterschiedlichen Vorgängen. Um in der späteren Analyse die unterschiedlichen Sachverhalte präzise beschreiben zu können, müssen zunächst einige Grundformen typisiert werden[7]. In Anlehnung an eine von Krämer erstellte Übersicht werden folgende Grundtypen unterschieden[8]:

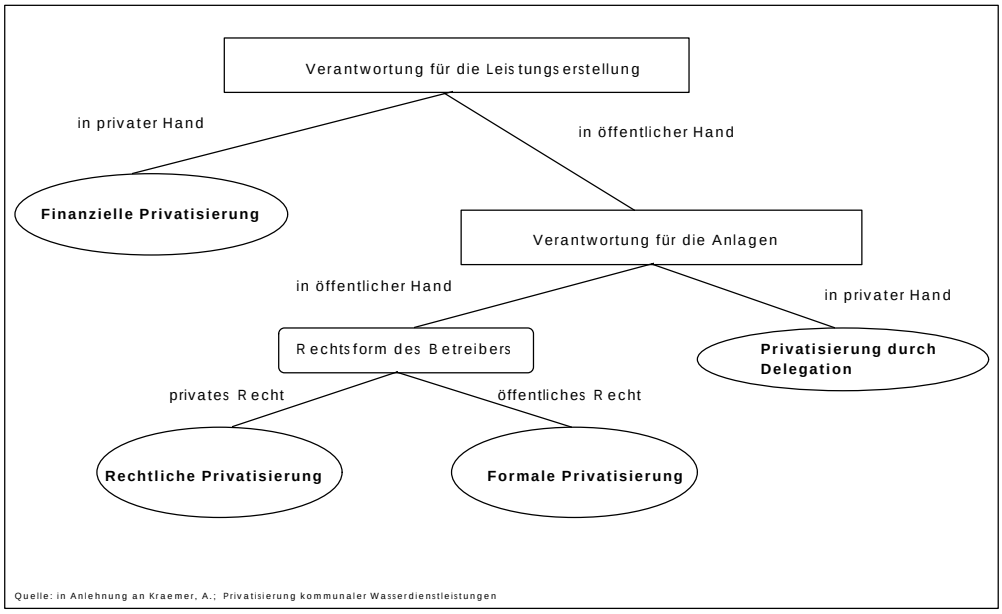


Abbildung 1

---

7 Spelthahn, Sabine: Privatisierung natürlicher Monopole: Theorie und internationale Praxis am Beispiel Wasser und Abwasser, Wiesbaden, 1994, (zukünftig mit Spelthahn (1994) zitiert). Spelthahn erläutert, daß nicht alle Tätigkeiten der öffentlichen Hand überhaupt privatisierbar sind. Zu unterscheiden sind die staatlichen Tätigkeiten nach Eingriffsverwaltung und Leistungsverwaltung, wobei die Eingriffsverwaltung Tätigkeiten wie die Aufgaben der Polizei, Rechtswesen und Bauaufsicht sind. Angesichts weitreichender Konsequenzen für den Einzelnen sieht Spelthahn diese Gruppe als nicht-privatisierungsfähig an. Hingegen tritt der Staat bei der Leistungsverwaltung als Anbieter von Gütern und Dienstleistungen am Markt auf , insbesondere im Bereich der Infrastruktur. Auf die Privatisierung eines Teilbereiches - Abwasserentsorgung - wird in der vorliegenden Arbeit eingegangen.

8 Vgl. Krämer, Andreas, Öffentliche und private Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung in Europa, in: Eurowater, Hrsg. Länderarbeitsgemeinschaft Wasser et al., Berlin, 1997, Band 2.

Finanzielle Privatisierung

Eine finanzielle - oder auch materielle - Privatisierung bezeichnet den Verkauf oder die Übertragung eines zuvor im öffentlichen Besitz befindlichen Unternehmens an einen privaten Dritten. Grundvoraussetzung für eine finanzielle Privatisierung ist regelmäßig, daß die Verantwortung für die Leistungserstellung dem privaten Dritten obliegt.

Privatisierung durch Delegation

Bei dieser Privatisierungsform bleibt die Verantwortung für die Leistungserstellung bei der öffentlichen Hand, die Verantwortung für die Anlagen aber im Privatsektor. Die Privatisierung durch Delegation bedeutet die Einschaltung eines privaten Erfüllungsgehilfen.

Rechtliche Privatisierung

Bei der rechtlichen Privatisierung verbleiben die Verantwortung für die Leistungserstellung und die Anlagen im öffentlichen Bereich. Rechtliche Privatisierung bedeutet die Nutzung privatrechtlicher Gesellschaftsformen (z.B. GmbH, AG).

Formale Privatisierung

Bei der formalen Privatisierung verbleibt ebenso wie bei der rechtlichen Privatisierung die Verantwortung für Leistungserstellung und Durchführung bei der Öffentlichen Hand, jedoch wird hier eine Rechtsform des öffentlichen Rechts gewählt. Hierbei handelt es sich um eine Privatisierungsform im weitesten Sinne, da sowohl die Kontrolle als auch die Anteile im öffentlichen Sektor verbleiben.

B Strukturen des deutschen Abwassersektors und Gründe für die Privatisierung

1 Vorbemerkung - Überblick

Die Strukturen und Organisationsformen der Abwasserwirtschaft sind im europäischen Vergleich sehr unterschiedlich, im globalen Vergleich nahezu unüberschaubar. Dabei ist festzustellen, daß die Tendenz zur Privatisierung des Wassersektors in nahezu allen Ländern diskutiert wird, in einigen auch bereits umgesetzt wurde[9]. Hierin aber eine übereinstimmende Grundentscheidung zur Privatisierung der Wasserwirtschaft zu entdecken, ist zu pauschal[10].

Die in der vorliegenden Arbeit untersuchten Abwassersektoren in Deutschland und England weisen erhebliche strukturelle Unterschiede auf. Bei beiden Volkswirtschaften handelt es sich um hochentwickelte Industrienationen. Unterschiedliche Organisationsformen lassen sich vermutlich auch nicht allein auf unterschiedliche topographische, klimatische oder demographische Strukturen zurückführen. Auch in den Preisen für die Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung gibt es international große Unterschiede. So sind die Preise für die Abwasserbeseitigung in Deutschland nahezu doppelt so hoch wie die Preise in Großbritannien und dreimal so hoch wie in den USA. Neben der unterschiedlichen Qualität der Reinigung und eingesetzter Technologie ist sicherlich das Ausmaß der tatsächlichen Realisierung von Effizienzsteigerungspotential - auch vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Organisationsformen - hierfür verantwortlich. Es scheint zumindest bei der Betrachtung des deutschen Abwassersektors, daß die hohen Preise durch das Gebührensystem oftmals „hausgemacht“ sind[11].

---

9 Der Abwassersektor umfaßt eine Vielzahl von Aufgabengebieten, angefangen bei der Abwasserfortleitung und Reinigung - also Abwasserbeseitigung im engeren Sinne - bis zu Grundlagenforschung und Qualitätskontrolle. Um diesen unterschiedlichen Aufgaben in der Privatisierungsdiskussion gerecht zu werden, soll bei der Untersuchung entsprechend differenziert vorgegangen werden.

10 Vgl. Breuer, Rüdiger: Wasserrecht in den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union - in: Eurowater, Hrsg. Länderarbeitsgemeinschaft Wasser et al., Berlin, 1997.

11 Weitere Schlüssel zur Lösung sind im Staatsaufbau - zentralistisch versus föderalistisch - aber auch in der historischen Entwicklung zu vermuten.

Der Abwasserbereich in **Großbritannien** ist privatwirtschaftlich organisiert und unterliegt einem umfangreichen Regulierungssystem. In den 80er Jahren kam es in Großbritannien zu einer umfassenden Privatisierungswelle, die auch im Jahre 1989 die Wasserwirtschaft erfaßte. In **Frankreich** dominiert historisch bedingt die private Wasser- und Abwasserentsorgung. Dazwischen liegen zahlreiche Mischformen im Gebiet der Europäischen Gemeinschaft[12].

In **Deutschland** wird hingegen der Abwasserbereich als hoheitlicher Aufgabenbereich angesehen, liegt damit in öffentlicher Verantwortung und wird zumeist auch durch die öffentliche Hand betrieben, wobei zunehmend private Erfüllungsgehilfen eingeschaltet werden. Der Privatwirtschaft angenäherte Gesellschafts- und Konzernstrukturen des öffentlichen Rechts halten im Rahmen der kommunalen Aufgabenerfüllung Einzug; betriebswirtschaftliches Denken setzt sich durch. Die Ausgliederung von kommunalen Aufgaben in diverse öffentlich-rechtliche Gesellschaftsformen führt zur Bildung von „Holdingstrukturen“ auf kommunaler Ebene. Es zeichnet sich in Deutschland ab, daß die Kommunen sich mit diesen privatisierungsähnlichen Formen für den Wettbewerb rüsten und somit in vielen Fällen eine aufgrund des hoheitlichen Hintergrundes ggü. der Privatwirtschaft steuerlich „privilegierte“ Organisationsform wählen.

Anders als bei anderen Bereichen wird der Abwassersektor nur selten als offener, europäischer bzw. globaler Markt gesehen. Insbesondere von einem Binnenmarkt kann nicht gesprochen werden. Angesichts der Eigenschaften des Abwassers (nicht über weite Strecken transportierbar bzw. handelbar) ist eine Entwicklung beispielsweise im Sinne der europäischen Liberalisierung des Energiemarktes nicht zu erwarten. Häufig wird vor diesem Hintergrund auch auf die Privatisierungserfahrungen anderer Staaten - selbst auf europäischer Ebene - nicht eingegangen, die sich bereits in einem fortgeschrittenen Privatisierungsstadium befinden bzw. ihre Privatisierungen sogar bereits abgeschlossen haben. So wird z.B. in Deutschland die Frage der Veräußerung von Kanalnetzen durch Hoheitsträger an den privaten Sektor nur äußerst zögerlich angegangen, wohingegen dieses in Großbritannien bereits erfolgreich umgesetzt worden ist. Ungeachtet der Viel-

---

12 Weltweit differieren diese Formen sogar erheblich, wobei aber alle Formen durch die öffentliche Hand reguliert werden. Reguliert wird sowohl aus ökonomischen als auch aus ökologischen Gründen, wobei zudem infrastrukturelle, wettbewerbs-, industrie- und sozialpolitische Aspekte eine wichtige Rolle spielen.

zahl national unterschiedlicher Organisationsformen des Abwassersektors lassen sich in den einzelnen Ländern dennoch Grundmuster der Privatisierungsformen ableiten, die von einer anteiligen Übertragung der Verantwortung bis hin zu einer vollständigen Privatisierung reichen[13]. Es ist nur schwer zu verstehen, daß die weltweit vorliegenden Erfahrungen aus diesen Privatisierungen nur einen begrenzten Zugang zu den Diskussionen in den einzelnen Staaten finden, da die Ausgangslagen ähnlich sind und die Nationen vor dem Problem stehen, erhebliche Investitionen in Zeiten leerer Kassen durchführen zu müssen.

Neben zunehmenden Aktivitäten internationaler Konzerne innerhalb nationaler Märkte ist der Abwassersektor aber auch vor dem Hintergrund der standardisierten Umweltschutzerfordernisse mit einem europäischen, ja sogar mit einem globalen Auge zu sehen[14]. Ein nachhaltiger Umweltschutz läßt sich nicht auf einzelne Länder begrenzen. Insbesondere in der europäischen Wasserwirtschaft, die durch eine Vielzahl grenzüberschreitender Flüsse und Gewässer gekennzeichnet ist, kann effektive Umweltschutzpolitik nur im multinationalen Konsens erfolgen. Fraglich ist zudem, ob die zunehmenden Investitionserfordernisse des umweltsensiblen Abwasserbereiches von den jeweiligen nationalen Organisationsstrukturen bewältigt werden können oder ob nicht allein aus diesem Grunde, ungeachtet der weiteren Argumente, Privatisierungen erforderlich sind.

Im deutschen Abwasserbereich sind angesichts der Erhaltungs- und Ausbauerfordernisse erhebliche Investitionen erforderlich. In den alten Bundesländern konzentrieren sich die Anstrengungen vornehmlich auf den Ausbau der 3. Reinigungsstufe[15]. In den neuen Bundesländern muß zunächst noch ein genereller Ausbau der Infrastruktur erfolgen[16].

---

13 Vgl. Privates Kapital in der Wasserversorgung, David Haarmeyer und Ashoka Mody in: Finanzierung und Entwicklung, März 1997.

14 Die Expansion der großen europäischen Wasserkonzerne, die sich zwischenzeitlich zu Global Players entwickelt haben, führt zu einer zögerlichen Marktöffnung. Die Unternehmen passen sich dabei den jeweiligen Marktformen an und sind so unter verschiedenen institutionellen Rahmenbedingungen aktiv. Das Interesse der privaten Wirtschaft an dem weitgehend konjunktur**un**abhängigen Marktpotential ist hoch.

15 Vgl. Buckland, Jon und Zabel, Thomas: Ökonomische Instrumente in der Wasserwirtschaft, Eurowater-Projektstudie., Hrsg. Länderarbeitsgemeinschaft Wasser et al., Berlin, 1997. Der geschätzte Investitionsbedarf allein zur Umsetzung der „EG-Richtlinie über die Behandlung von kommunalem Abwasser“ in Deutschland beträgt rund ECU 64 Mrd. Hierbei handelt es sich nur um den Investitionsbedarf zur Erfüllung einer Umweltvorschrift.

16 Auf diesem Wege sind die neu geschaffenen Abwasseranlagen regelmäßig modernste Technologien, die die hohen Umweltstandards auch erfüllen können. Hier werden zumindest die technische Voraussetzungen zur Nutzung von Effizienzsteigerungspotentialen gelegt. Daß diese in vielen Fällen nicht genutzt werden, soll im weiteren Verlauf der Arbeit dargestellt werden.

Schätzungen gehen davon aus, daß von 1992 bis zum Jahr 2000 allein in den alten Bundesländern zur Erreichung der Forderungen des Wasserrechtes DM 230 Mrd. notwendig sind[17]. Darüber hinausgehende Prognosen mit Bedarfsvorhersagen von DM 300 Mrd. liegen vor[18]. Bei einer nachhaltigen europäischen Umweltpolitik werden hier erhebliche Investitionsbedarfe ausgelöst, die in Zeiten angespannter öffentlicher Haushalte Fragen nach privaten Organisationsstrukturen aufwerfen[19]. Festzustellen ist, daß die Kommunen oftmals nicht in der Lage sind, diese Investitionen durchzuführen[20].

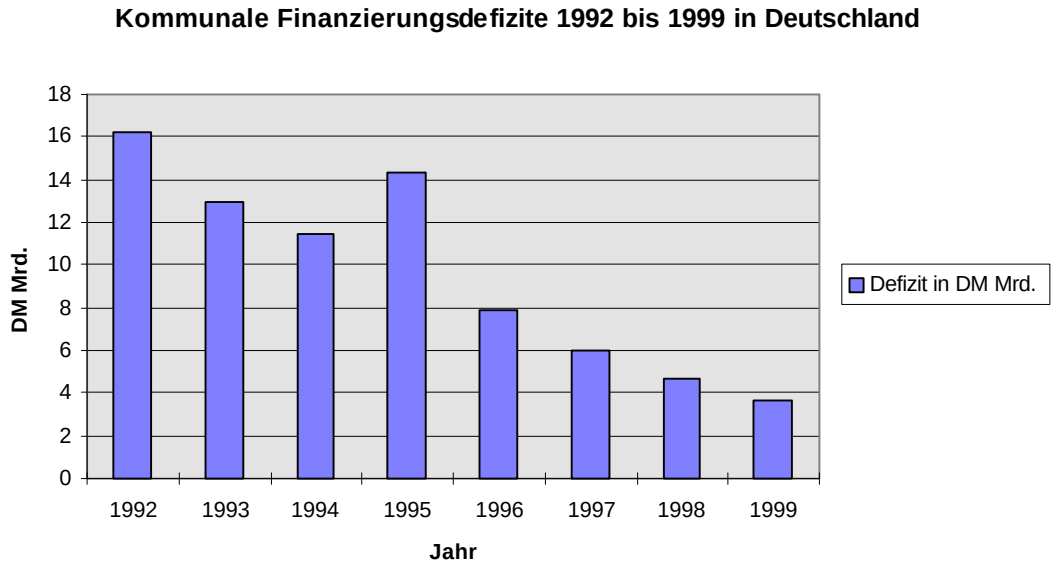


Abbildung 2, Quelle: Gemeindefinanzbericht 1999

---

17 Um ein Vielfaches größer wird der Bedarf für die Gesamtheit der europäischen Staaten sein, bedenkt man allein mit welchen Umweltstandards derzeit insbesondere die osteuropäischen Staaten operieren.

18 Vgl. Müller, Neithard: Kosten der Abwasserbeseitigung - Kritische Gedanken zur allgemeinen Kostendiskussion, in: Korrespondenz Abwasser, Nr. 2, 1997, S. 293 ff.

19 Fraglich ist allerdings die Festlegung eines Bedarfs, der regelmäßig als ein mit Kaufkraft ausgestattetes Bedürfnis gesehen wird. Dieses trifft hier nicht ohne weiteres zu, da der Bedarf an „öffentlichen Gütern“ einen gesellschaftlichen Konsens finden muß. Vgl. hierzu: BDE Gutachten, a.a.O. S. 27 f.

20 Der Gemeindefinanzbericht 1998 weist aus, daß das mit DM 10,5 Mrd. erwartete kommunale Finanzierungsdefizit zwar nicht erreicht wurde, das Defizit aber immer noch DM 6,3 Mrd. betrug. Dies läßt sich zum einen auf den fortgesetzten Konsolidierungskurs der Städte aber auch auf die Entlastungseffekte der Pflegeversicherung in der Sozialhilfe zurückführen. Der Gemeindefinanzbericht weist aber darauf hin, daß die Konsolidierung zwar erfreulich ist, die Konsolidierung aber mit spürbaren Einschnitten in die Leistungen der Städte für ihre Bürger verbunden ist, im besonderen Maße mit Einschränkungen bei den Investitionen und der Investitionsförderung.

Mit den Defizitlagen der kommunalen Haushalte ist auch ein deutlicher Rückgang der kommunalen Investitionstätigkeit verbunden. Der Gemeindefinanzbericht spricht von einer „Talfahrt der Investitionen“ und erläutert, daß fehlende Eigenmittel aus Überschüssen des Verwaltungshaushaltes nicht nur mangelnde Eigenmittel zur Investitionsfinanzierung bedeuten, sondern auch verschlechterte Verschuldungsmöglichkeiten[21].

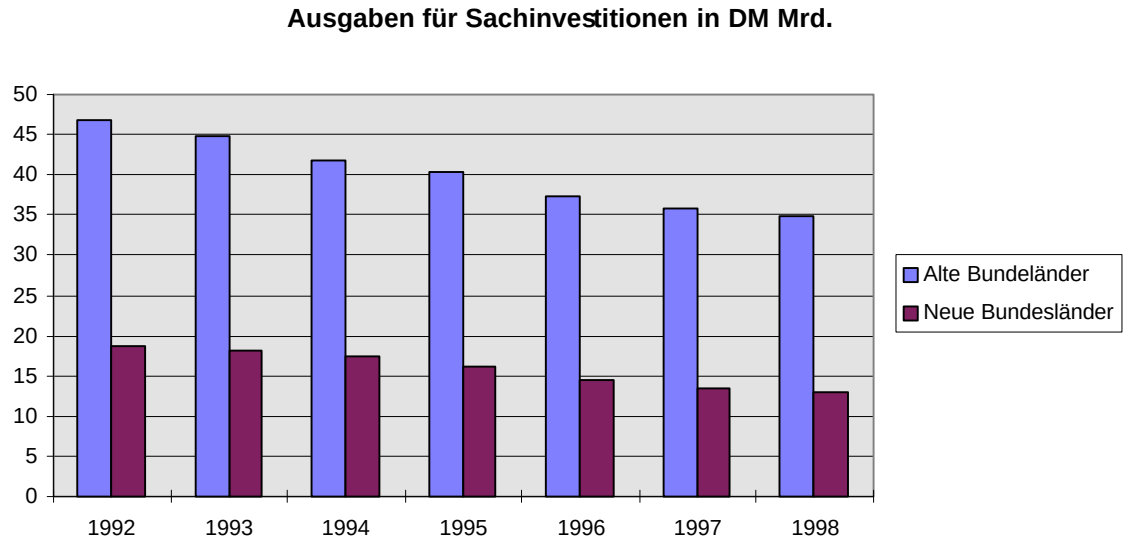


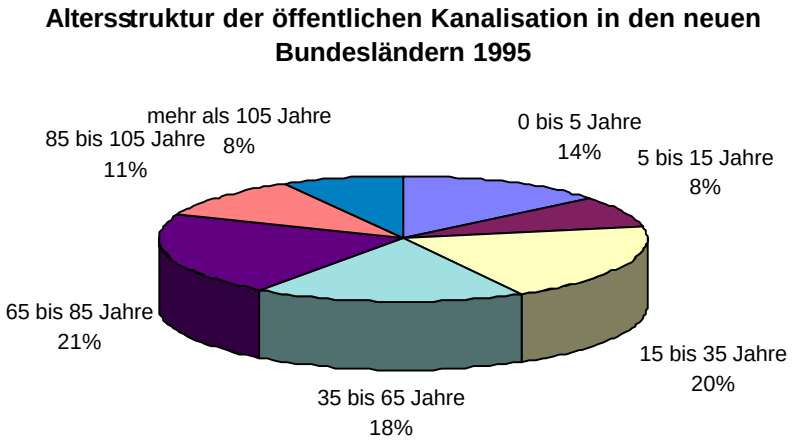
Abbildung 3, Quelle: Gemeindefinanzbericht 1998

Es handelt sich beim Abwasserbereich zwar um eine gebührenrechnende Einrichtung mit Kostendeckungsgebot, doch sind oftmals angesichts vollständig erreichter Schuldengrenzen Kreditaufnahmen nicht mehr möglich. Zudem führt die Erfüllung von Umweltstandards regelmäßig zu höheren Kosten (und damit zu höheren Gebühren), die stets auch politisch vertreten werden müssen.

---

21 Vgl. Gemeindefinanzbericht 1998, S. 186. Die institutionellen Verschuldungsgrenzen deutscher Kommunen sind davon abhängig, ob und inwieweit der gesamte Schuldendienst dauerhaft aus laufenden Einnahmen des Verwaltungshaushaltes finanziert werden kann. Es wird weiter ausgeführt, daß die Realität in den meisten großen und größeren Städten jedoch zeigt, daß diese schon seit Jahren nicht mehr die haushaltsrechtlich vorgeschriebene Pflichtzuführung an den Vermögenshaushalt in Höhe der ordentlichen Schuldentilgung erwirtschaften kann. Fehlende Eigenmittel aus Überschüssen des Verwaltungshaushaltes und mangelnde Verschuldungsmöglichkeiten sowie insbesondere die im vergangenen Jahr um 10,5 % stark gekürzten staatlichen Investitionszuweisungen - so wird ausgeführt - haben die westdeutschen Kommunen auch in 1997 zu einer erneuten Reduzierung ihrer Investitionsausgaben um weitere 4,5 % gezwungen. Betroffen von diesem laut Gemeindefinanzbericht „unausweichlichen Tritt auf die Investitionsbremse“ waren erneut vor allem die Bauausgaben mit einem Minus von 5,9 %.

Angesichts angespannter kommunaler Haushaltslagen wurde in der Vergangenheit häufig beim Erhaltungsaufwand gespart. Notwendige Investitionen sollten in Zeiten guter Haushaltslagen durchgeführt werden[22].



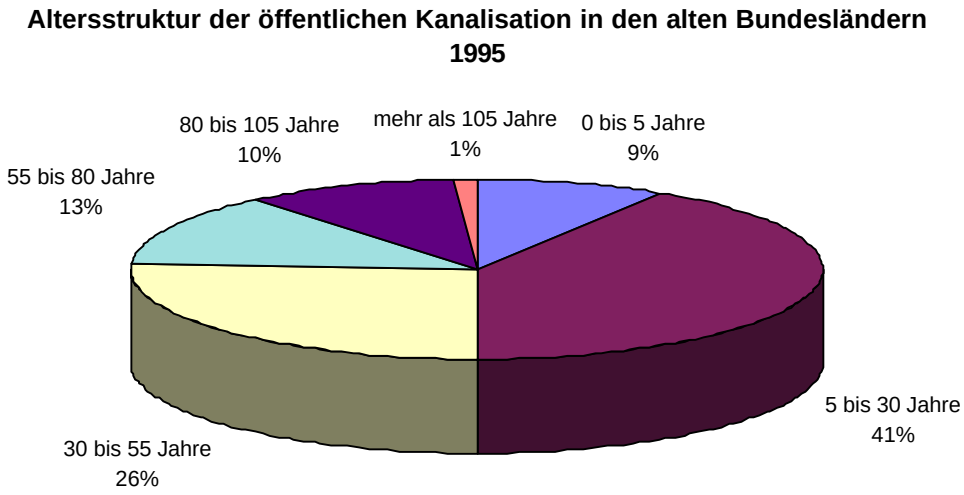


Abbildung 4: Altersstruktur der deutschen Kanalisation, Quelle: BdE[23].

---

22 Vgl. Bergmann, F.: Abwasserreinigung im Konflikt zwischen Anspruch, Realität und Finanzierbarkeit, in: Böhnke, B. (Hrsg.): Wasser- und Abwasser in Europa, Aachen, 1992.

23 BdE-Gutachten, a.a.O. S. 71 Laut den Angaben des BdE-Gutachtens beträgt der Restbuchwert für das Kanalnetz DM 79 Mrd und für die Kläranlagen rund DM 44 Mrd (BdE-Gutachten, a.a.O. , S. 107). Angesichts der mangelhaften Anlagenbuchführung der Kommunen sind diese Zahlen aber sicherlich nur als Anhaltspunkte zu werten.

In Zeiten angespannter Haushalte und bereits erheblicher Gebührenbelastungen des Bürgers ist die Einbindung privaten Kapitals und die Übertragung von Verantwortung und Verfügungsrechten eine Alternative. Der Widerstand der Bürger gegen Steuer - und in abgeschwächter Form gegen Gebührenanhebungen - steigt, so daß der politische Druck auf die Verantwortungsträger stetig zunimmt. Die politischen Entscheidungsträger als „Verantwortliche“ sind gezwungen, eine Überprüfung der kommunalen Aufgaben, der Erstellung von Gütern und Dienstleistungen durch die Kommune, vorzunehmen[24]. Dies geschieht aber nicht konsequent !

2 Hoheitliche oder privatwirtschaftliche Abwasserwirtschaft ?

Eine entscheidende Bedeutung für die Privatisierungsdiskussion spielt die Frage, ob die Abwasserbeseitigung als hoheitlich oder als Betrieb gewerblicher Art angesehen werden kann. Krämer sieht in der Wasserwirtschaft - also Wasserversorgung und Abwasserentsorgung - eine „Dienstleistung von öffentlichem Interesse“. Nach dieser Definition ist es

---

[24] Das Interesse des privaten Sektors am Abwassermarkt ist in nur allzu verständlicher Weise hoch, da hier erhebliches Marktpotential vorhanden ist. Dies führt zu einem harten Wettbewerb. In Zeiten liberalisierter Energiemärkte ist der Abwassermarkt deshalb sowohl für Versorgungsunternehmen als auch mit Blick auf die Turbulenzen am Abfallmarkt für Abfallentsorgungsunternehmen von Interesse. Der BdE sieht bis zum Jahre 2015 ein Marktpotential mit einer Untergrenze von DM 19 Mrd. p.a., BdE-Gutachten, a.a.O. S. 30 ff. Der Abschätzung künftiger Markt- bzw. Nachfragepotentiale für den Bereich der Abwasserentsorgung ist laut Gutachten problematisch, da eine Vielzahl von statistischen Abgrenzungs- und Erfassungsproblemen nur als Näherungswerte oder Bandbreiten von Ausgaben oder Kosten bestimmbar sind, die allenfalls begrenzt als Orientierungshilfe für den hier anzustellenden Versuch einer Bedarfs- und Nachfrageprognose dienen können. Es wird ausgeführt, daß an den vom statistischen Bundesamt im Rahmen der umweltökonomischen Gesamtrechnung ausgewiesenen Ausgaben des Produzierenden Gewerbes und des Staates für Umweltschutz im alten Bundesgebiet (Stat. Bundesamt Fachserie 19 Reihe 6: Umweltökonomische Gesamtrechnungen - Ausgaben und Anlagevermögen für Umweltschutz, Wiesbaden 1995, Seite 10) die Ausgaben für den Gewässerschutz (laufende Ausgaben und Investitionen) mit rd. 50 % beteiligt sind. Dies entspricht gegenwärtig einem laufenden Volumen von rd. DM 23 Mrd. ggü. 1985 mit rd. 13,5 Mrd. Von den 23 Mrd. entfallen rd. 16 Mrd. auf den Staat und 7 Mrd. auf das produzierende Gewerbe, wobei laut Gutachten auch diese Zahl unzureichend ist (Vgl. S. 22 ff.). Als weitere Quelle wird die Finanzstatistik aufgeführt, die aber nicht als hinreichend anzusehen ist, da andere Kosten- bzw. Ausgabearten berücksichtigt und andere Zuordnungen vorgenommen werden (Vgl. ebenda). Ein möglicher Ansatz ergibt sich aus der Ermittlung der Gebühren, aber auch dieser Ansatz zeigt laut Gutachten Schwächen: „Zum einen ist der Gebührensatz selbst problematisch, da er mit vielen pauschalen Zusatzfaktoren arbeiten muß und auch eine adäquate Berücksichtigung unterschiedlicher Zuschüsse berücksichtigen kann. Zum anderen liefert der Gebührenansatz eher Informationen nach dem Aufwandskonzept, umfaßt also nicht Investitionen und laufende Ausgaben, vielmehr Betriebs- und Kapitalkosten. Keiner der zuvor dargestellten Werte gibt auch nur annähernd einen Eindruck von den Bedarfen an Abwasserentsorgungsmaßnahmen und auch nicht von der am Markt ausgeübten Nachfrage nach Entsorgungsleistungen“.

unerheblich, ob die Leistung in privatwirtschaftlichen oder öffentlich-rechtlichen Strukturen durchgeführt wird[25]. Andere Autoren sprechen von einer öffentlichen Aufgabe[26].

Im Zusammenhang mit den Charakteristika des physischen Produktes Abwasser ist der Begriff „Öffentliches Gut“ (auch mit Blick auf die Tatsache, daß es primär nicht um das physikalische Gut Abwasser, sondern um die Dienstleistung der Abwasserbeseitigung geht) unbefriedigend, obwohl dieser Ausdruck sicherlich zutreffender ist als der Begriff des „hoheitlichen Gutes“ [27]. Nachfolgende Kriterien lassen sicherlich eine Nähe zum öffentlichen Gut erkennen, da

- **Nichtausschließbarkeit** vorliegt, da der Ausschluß einzelner Stadtbewohner von der Abwasserbeseitigungsmöglichkeit zu hygienischen Problemen führt[28],

- **Externe Effekte** vorliegen, da die (nicht) ordnungsgemäße Durchführung der kanalgebundenen Abwasserbeseitigung Auswirkungen auf andere Bereich hat, die sich nur begrenzt marktmäßig erfassen lassen, und

- **Unteilbarkeiten** existieren, da es sich um einen leitungsgebundenen Sektor als **natürliches Monopol** handelt.

Die Diskussion, ob es sich bei der Abwasserbeseitigung um ein öffentliches oder privates Gut handelt, führt aus Sicht des Autors zu keiner eindeutigen und somit befriedigenden

---

25 Vgl. Krämer, Andreas, Öffentliche und private Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung in Europa, in: Eurowater, Hrsg. Länderarbeitsgemeinschaft Wasser et al., Berlin, 1997, Band 2.

26 Vgl. exemplarisch Siekmann, Helmut: Verfassungsrechtliche Grenzen der Entgeltpolitik in der Entsorgungswirtschaft, S. 47.

27 Hier soll zunächst vom „Gut Abwasser“ gesprochen werden, obwohl die primäre Tätigkeit des Abwassersektors in der Dienstleistung zu sehen ist. Dieses kommt im angelsächsischen Sprachgebrauch der „water services“ zum Ausdruck. Hierauf wird an späterer Stelle erneut eingegangen. Vgl. weiter Utility buyers forum, First annual general meeting water and effluent forum, 13. März 1997 - Competition in the Water and sewerage industry by ICR Byatt: Wasser ist anders als viele andere Produkte nicht homogen, sondern vielmehr heterogen. Obwohl es von zahlreichen hohen Minimumstandards geschützt ist, beziehen diese Standards nicht alle Dinge mit ein, die einen Konsumenten berühren, z.B. den Geschmack. Auch Abwasser ist nicht homogen, betrachtet man allein die Qualität der betrieblichen Abwässer und der Hausabwässer.

28 Auszunehmen sind ggf. ländliche Räume, bei denen der Anschluß an die Kanalisation wirtschaftlich keinen Sinn macht und Haus- bzw. Kleinkläranlagen zweckmäßig erscheinen.

Lösung. Vielmehr handelt es sich sicherlich um ein Quasi-Öffentliches Gut[29]. Bei Qualifizierung als öffentliches Gut würde nach der traditionellen Sichtweise Marktversagen vermutet und als Konsequenz ein staatliches Angebotsmonopol befürwortet[30]. Die moderne Wirtschaftspolitik hat aber die klassische Sichtweise der Theorie der Öffentlichen Güter bereits weiterentwickelt, so daß auch öffentliche Güter nicht zwingend mehr durch den Staat bereitgestellt werden müssen. Vor diesem Hintergrund soll an dieser Stelle die „theoretisch" richtige Qualifizierung zurückgestellt werden. Die im Steuer- und Verwaltungsrecht entwickelten Kriterien zur „Güterqualifizierung" werden für die Untersuchung wichtige Argumente liefern.

In Deutschland wird die Abwasserbeseitigung derzeit noch als hoheitliche Aufgabe angesehen. Zu dieser Ansicht tragen aber zahlreiche weitere Faktoren bei, die auch den Bereich der Seuchen- und Gesundheitsvorsorge betreffen[31].

---

29 Ein Punkt, der auf den ersten Blick gegen die Einordnung in den Bereich der öffentlichen Güter abzielt ist, daß der Nutzer über die Gebühren ein direktes Entgelt zahlt. Angesichts der Gestaltungsmöglichkeiten durch die Kommunalen Abgabengesetze ist dieses aber nicht unbedingt ein Negativkriterium. Dieses wird bei der Darstellung der Gebühren tiefergehend untersucht. Ein weiteres Argument zur öffentlichen Leistungserstellung könnte sich aus einer anzunehmenden **Meritorität** der Leistung ergeben. Dieses mag sicherlich in Teilbereichen zutreffen, jedoch ist davon auszugehen, daß der „Wert" einer leistungsfähigen Abwasserbeseitigung doch eine entsprechende Schätzung erfährt, was jeder Bürger bereits auf erstes Anfragen bestätigen kann, dessen Keller bereits einmal mit Schmutzwasser überflutet worden ist. Da das Thema **„Meritorität"** aber aus Sicht des Verfassers ökonomisch wenig aussagekräftig, sondern vielmehr „dehnbar" ist, wird hierauf nicht weiter eingegangen.

30 Vgl. Spelthahn (1994) a.a.O. S. 13.

31 Als spezifische Faktoren kommen hierbei in Betracht:

- ➔ Ordnungsmäßige Abwasserbeseitigungsleistung ist ein menschliches Grundbedürfnis. Diese elementare Leistung ist nicht substituierbar und unterliegt deshalb besonderen Erfordernissen.
- ➔ Die Abwasserbehandlung ist aus Gesundheits- und Seuchenschutzerfordernissen von öffentlichem Interesse. Wesenseigenschaften eines öffentlichen Gutes sind erkennbar. Externe Effekte liegen vor.
- ➔ Durch die Einordnung des Abwassersektors in den hoheitlichen Aufgabenbereich, **sollte** die Grundversorgung der Bevölkerung mit der Abwasserbeseitigung in qualitativ hochwertigem und preislich zumutbarem Maße durch Kommunen oder Kommunale Unternehmen gewährleistet werden (kommunale Daseinsvorsorge).
- ➔ Angesichts der Eigenschaften des natürlichen Monopols ist der Sektor besonders anfällig für Enteignungs- und Vertragsprobleme. Geographische Bindungen sind gegeben.
- ➔ Im Gegensatz zu dem ebenfalls in der Privatisierungsdiskussion befindlichen Telekommunikationsbereich und dem Energiesektor gibt es nur geringen Spielraum für die Einführung direkter Konkurrenz. Für einen potentiellen Markteintrittskandidaten ist es wirtschaftlich nicht rational, ein zweites Abwassersystem neben einem bestehenden Netz aufzubauen und somit in Konkurrenz zu treten. Anders als im Telekommunikationsmarkt, bei welchem Netze nebeneinander bestehen, sind aber auch Formen des Strom- und Gasmarktes, bei welchem unterschiedliche Anbieter auf ein gemeinsames Netz zurückgreifen, für die Abwasserreinigung

Die Abwasserbeseitigung ist als hoheitliche Aufgabe Bestandteil **der kommunalen Daseinsvorsorge**. Die Gemeindeordnungen sehen vor, daß die Kommunen die zur Daseinsvorsorge auf ihrem Territorium erforderlichen Maßnahmen treffen[32].

Staatliche Daseinsvorsorge bedeutet eine staatliche Garantie an den Bürger, daß die lebensnotwendige Grundversorgung sichergestellt ist. Die staatliche Daseinsvorsorge erstreckt sich dabei auf zahlreiche Gebiete, die sowohl das Bildungsangebot betreffen als auch Fragen der inneren und äußeren Sicherheit. Die Verantwortung für die Abwasserentsorgung ist der kommunalen Ebene zugewiesen worden. Dabei ist es nicht entscheidend, ob die Tätigkeiten von der Kommune selbst oder von privaten Dritten durchgeführt werden; entscheidend ist, daß die Kommune die Verantwortung dafür zu tragen hat, daß diese Arbeiten ordnungsgemäß ausgeführt werden. Aus dieser Verantwortung heraus ist die historisch gewachsene Durchführung der Abwasserentsorgung durch die öffentliche Hand herzuleiten.

Die (kommunale) Daseinsvorsorge ist aber nur bedingt eine statische Größe - vielmehr handelt es sich um ein dynamisches Rechtsinstitut, welches dem zeitlichen Wandel der Anschauungen unterliegt[33].

---

zumeist nicht praktikabel, obwohl Ansätze hierfür in England bereits zu erkennen sind. Zukünftig sind hier jedoch Lösungen denkbar.

➔ Das Anlagevermögen befindet sich zu einem großen Teil unter der Erde, so daß eine Bewertung, insbesondere eine Bewertung der Risiken, sehr schwierig ist. Damit verbunden sind Schwierigkeiten einer Preisfindung (Gebühren).

32 Definition des Begriffes der kommunalen Daseinsvorsorge: „Die kommunale Daseinsvorsorge bezeichnet die Erbringung von Dienstleistungen, die dem Bürger angemessene Lebensbedingungen gewährleisten."

33 Als Beispiel für das eigenständige Rechtsinstitut der kommunalen Daseinsvorsorge gilt Frankreich. Schulte-Beckhausen, S. : Daseinsvorsorge im europäischen Binnenmarkt, in: Der Städtetag, Nr. 11/1996. Europäische Harmonisierung und Integration bedeuten auch kritische Auseinandersetzung mit ordnungsrechtlichen Rahmenbedingungen der Mitgliedsstaaten und diesbezügliche Eignungsprüfung für den eigenen Wirkungsraum; hier sind bereits Ansätze durch die sog. "Experimentierklausel" geschaffen worden, die jedoch im Bereich der Abwasserentsorgung nur eine untergeordnete Rolle spielt. Es kann sinnvoll sein, im Rahmen von Modellprojekten verschiedene Organisationsformen der Abwasserbeseitigung aus europäischen Staaten auszuprobieren, mit ihnen zu „experimentieren". Durch die zeitweise Implementierung anderer Organisationsformen der Abwasserbeseitigung entstehen indes temporäre Verzerrungen, da die Organisationsstruktur hinsichtlich Finanzierungs- und Besteuerungsunterschieden Kostendifferenzen begründet. Zwar bestehen auf föderaler Ebene in Deutschland ohnehin bereits zahlreiche Unterschiede, doch lassen internationale Projekte erheblich größere Verzerrungen erwarten. Für eine Untersuchung

Wie läßt sich nun die hoheitliche Einordnung der Dienstleistung Abwasserentsorgung begründen ? Hierzu haben sowohl Verwaltungs- als auch Steuerrecht Kriterien entwikkelt. Entscheidendes **verwaltungsrechtliches** Kriterium für eine hoheitliche Aufgabe ist die Ausübung öffentlicher Gewalt. Der Begriff "Ausübung öffentlicher Gewalt“ liegt vor,

- ➔ wenn der Leistende dem Leistungsempfänger als Hoheitsträger gegenübersteht,
- ➔ wenn die Tätigkeiten dem Träger der öffentlichen Hand kraft staatlichen Amtes eigentümlich sind,
- ➔ wenn die Tätigkeiten ausschließlich (dem Hoheitsträger) vorbehalten sind, da Staatsgewalt unmittelbar notwendig ist sowie staatlichen Zwecken dient.

Erheblich kompliziert wird die rechtliche Untersuchung des Abwassersektors dadurch, daß die rechtliche Begründung der hoheitlichen Tätigkeit zwischen Verwaltungsrecht und Steuerrecht differiert[34]. Beiden Rechtsquellen gemein ist, daß die Abwasserbeseitigung zwar in vielen Fällen durch private Dritte durchgeführt, die Aufgabe als solche aber nicht übertragen werden kann. Die Aufgabe der Abwasserbeseitigung verbleibt beim Aufgabenträger, der öffentlichen Hand.

Die Diskussion über diesen Sachverhalt hat zwar in der letzten Zeit ständig an Bedeutung gewonnen, eine detaillierte Auseinandersetzung mit dem rechtlichen, wirtschaftlichen und sozialen Wandel der Ent- und Versorgungswirtschaft findet nicht statt[35]. Die Frage nach den grundlegenden Elementen der sog. kommunalen Daseinsvorsorge und damit zur Einordnung in den hoheitlichen Bereich wird zwar diskutiert, jedoch werden häufig nur Ausschnitte betrachtet, so daß eine ganzheitliche Betrachtung fehlt.

Im Rahmen dieser Diskussion sind eine Vielzahl von Argumenten kritisch zu beleuchten, z.B. auch die Auseinandersetzung mit der Beziehung zwischen Abwasser und Trinkwasser. Abwasser wird derzeit als Teil der Daseinsvorsorge gesehen, Trinkwasser hingegen

---

bieten sich grenzüberschreitende Abwasserprojekte an. Hier besteht die Chance, neue Aspekte zu einer europäischen Harmonisierung des Abwassersektors zu finden.

34 Diese Unterschiede, die für die Analyse möglicher Privatisierungsgründe bedeutsam sind, sollen bei der Untersuchung der Besteuerung und des daraus abzuleitenden fiskalischen Privatisierungsgrundes näher untersucht werden.

35 Vgl. Rodin, Andreas: Rechtliche Rahmenbedingungen und Empfehlungen zur Vertragsgestaltung, in: Privatisierung kommunaler Aufgaben, Hrsg. Fettig, Wolfgang, Späth, Lothar, Baden-Baden, 1997.

nicht, obwohl sich die Wesenseigenschaften ähneln. Der gesamte Energieversorgungssektor fällt ebenfalls nicht in den Bereich der kommunalen Daseinsvorsorge[36]. Aus Sicht des Verfassers ist die hoheitliche Einordnung des Abwassersektors nicht zwingend. Güter, die auch vom Markt bereitgestellt werden können, sollten von daher auch von diesem bereitgestellt werden. Das hierbei möglicherweise der Staat regulierend eingreift, ist nicht ausgeschlossen, im Falle des natürlichen Monopols wohl auch zu erwarten.

Der rechtliche Rahmen der Abwasserentsorgung in Deutschland

Die ordnungsrechtlichen Grundlagen zur kommunalen Abwasserbeseitigung lassen sich aus dem Grundgesetz ableiten. Gemäß Art. 75 Nr. 4 i.V.m. Art 72 GG hat der Bund eine Rahmengesetzgebungskompetenz im Bereich der Gewässerbewirtschaftung. In diese Rahmenkompetenz fallen die Bereiche Abwasserentsorgung und Trinkwasserversorgung. Von dieser Rahmenkompetenz hat der Bund durch das Wasserhaushaltsgesetz (WHG) und das Abwasserabgabengesetz (AbwAG) Gebrauch gemacht. Dieser vom Bund geschaffene Rahmen wird durch entsprechende Landeswassergesetze auf landesrechtlicher Ebene ausgeführt und konkretisiert. Gemäß der Vorschriften des § 18 a WHG regeln die Länder, welche Körperschaften des öffentlichen Rechts zur Abwasserbeseitigung verpflichtet sind. Die Länder haben diese Regelung dahingehend ausgenutzt, daß sie die Aufgabe der Abwasserbeseitigung regelmäßig den Kommunen und kommunalen Verbänden auferlegt haben.

---

[36] Die Einordnung der Abwasserbeseitigung in den hoheitlichen Bereich ist in Deutschland historisch gewachsen. Daß sich Menschen mit der geregelten Abwasserentsorgung überhaupt beschäftigen, ist erst seit der Industrialisierung der Städte und der (Neu-) Errichtung der ersten urbanen Abwasserbeseitigungsanlagen von Bedeutung. Mit (Neu-) Errichtung ist die Tatsache gemeint, daß bereits hochentwickelte Abwasserbeseitigungssysteme in der Antike existierten. So war z.B. das Abwasserbeseitigungssystem in Rom von enormer Leistungsfähigkeit. Leider konnte das Fachwissen über Bau und Betrieb derartiger Systeme nicht über das Mittelalter in die Neuzeit transferiert werden. Als bedeutendes Beispiel der Errichtung eines Abwassersystems in Deutschland gilt die Errichtung des Hamburger Abwassersystems durch den Engländer Lynley im ausgehenden 19. Jhd. Auf Veranlassung der Stadt errichtet, wurde es aber zuerst auf privater Basis betrieben.

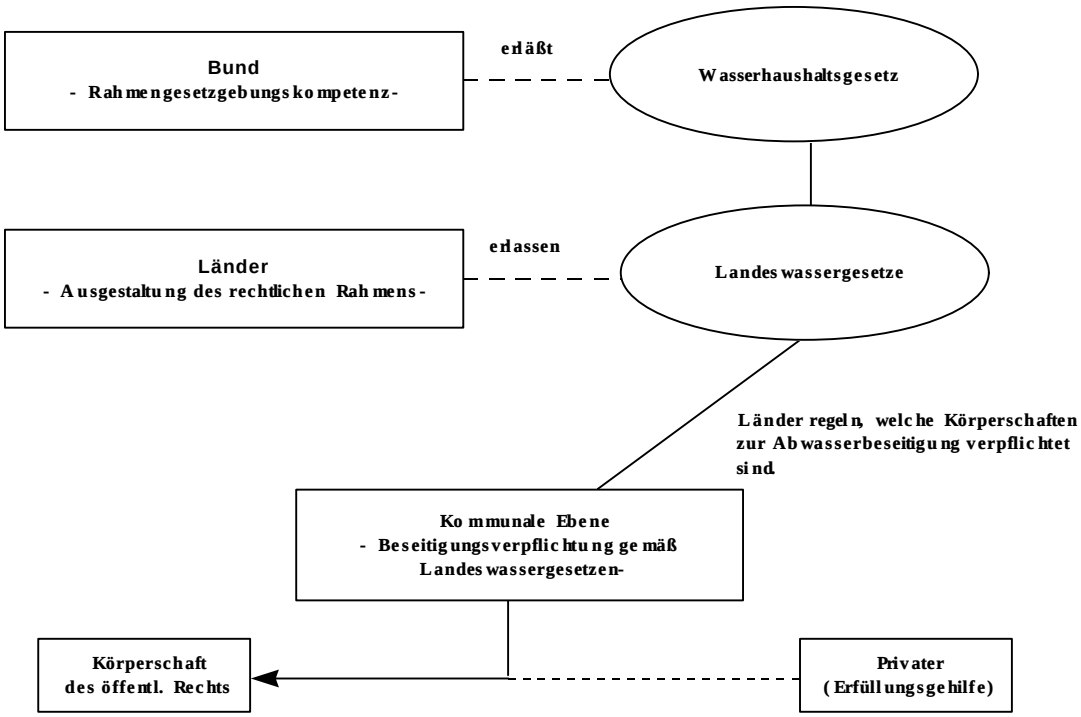


Abbildung 5, eigene Abbildung

Bislang waren die Länder durch die Ausführungen des § 18 Abs. 2 Satz 1 Wasserhaushaltsgesetz angehalten, den juristischen Personen des öffentlichen Rechts die Abwasserbeseitigung zu übertragen, doch wurde mit der „offenen“ Regelung auch der Möglichkeit Platz gegeben, andere Lösungen zuzulassen, die pragmatisch nicht von der öffentlichen Hand zu regeln sind[37]. Das Abwasseraufkommen sollte aber in der Pflichtverantwortung der öffentlichen Hand verbleiben. Die Möglichkeit zur Einbeziehung eines privaten Erfüllungsgehilfen ist bereits beschrieben worden.

Zu einer erheblichen Änderung kam es jedoch durch die Neufassung des Wasserhaushaltsgesetzes. Nach § 18 a Abs. 2 a WHG ist nunmehr die Möglichkeit der Beleihung Dritter ganz oder teilweise mit der Aufgabe der Abwasserbeseitigung, jedoch zeitlich befristet und auf Widerruf geschaffen worden. Hierdurch kann die Pflichtaufgabe auf Dritte - zwar mit Einschränkungen - übertragen werden, sofern die Länder dieses in die Landeswassergesetze aufnehmen. Die Übertragung der Pflichtaufgabe im Rahmen einer derartigen Beleihung hat zur Folge, daß Dritte die Aufgabenerfüllung sowohl zivilrecht-

37 Hierbei sei auf die Hausklärung insbesondere in Flächenstaaten hingewiesen, bei der die Entsorgungspflicht durch die öffentliche Hand durch einen Anschluß an die öffentliche Kanalisation ökonomisch wie ökologisch unzweckmäßig ist. Darüber hinaus kann somit dem Sachverhalt der

lich und strafrechtlich als auch wasserrechtlich zu erfüllen haben. Die vollständige Übertragung der Abwasserbeseitigungspflicht kann aber nur erfolgen, wenn der

- Dritte fachkundig und zuverlässig ist,
- die Erfüllung der übertragenen Pflichten sichergestellt ist und
- der Übertragung keine überwiegenden öffentlichen Interessen entgegengestellt sind[38].

Hierdurch wird eine direkte Leistungsbeziehung zwischen dem beliehenen privaten Dritten und dem Abwasserbesitzer ermöglicht, ein Sachverhalt, der in bezug auf die steuerliche Gestaltung erhebliche Bedeutung hat und vor diesem Hintergrund an späterer Stelle eingehend untersucht wird[39].

Klärung von industriellem Abwasser durch das verursachende Unternehmen selbst Rechnung getragen werden.

[38] Hierin ist eine Analogie zum Abfallentsorgungssektor zu sehen, der durch die Regelungen des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes ebenfalls eine Übertragung der Abfallentsorgungspflicht auf Dritte ermöglicht.

[39] Es sei an dieser Stelle nochmals darauf hingewiesen, daß das Wasserhaushaltsgesetz nur einen Rahmen für die Abwasserbeseitigung darstellt, der durch die Landeswassergesetze ausgefüllt werden muß. Es ist vor diesem Hintergrund unklar, inwieweit die Länder von der Beleihungsalternative Gebrauch machen werden. Zwar ist das Gesetz im Vermittlungsausschuß zwischen Bund und Ländern verabschiedet worden, doch ist weiter fraglich, ob die Länder diese Möglichkeit umsetzen werden. Eine Änderung der Landeswassergesetze in Richtung der Vorgaben des Wasserhaushaltsgesetzes ist bislang nur in Baden-Württemberg und Sachsen erfolgt. Die Umsetzungsfähigkeit hängt aber noch von der Ausgestaltung der untergesetzlichen Regelwerke bzw. entsprechender Rechtsverordnungen ab. Dies könnte sodann aber auch die hoheitliche Einschätzung in Frage stellen, da sich hierdurch ein Wettbewerb eröffnet, der das Vorbehaltspostulat ggf. entkräftet. Weiter ist zu prüfen, ob es sich bei der operativen Durchführung der Abwasserbeseitigung um eine „wirtschaftliche Betätigung“ der Gemeinde handelt bzw. der Abwasserbereich ein „wirtschaftliches Unternehmen“ darstellt. Vgl. hierzu das BdE-Gutachten, a.a.O., S. 201. Dieses ist insofern relevant, als die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden bestimmten Voraussetzungen unterworfen ist. Sollte es sich beim Abwasserbereich deshalb um eine wirtschaftliche Betätigung handeln, müßte Privatisierungsalternativen ein größeres Gewicht beizumessen sein. Das BdE-Gutachten nimmt hierzu ausführlich Stellung. Im Falle der Anerkennung der Abwasserbeseitigung als „wirtschaftliches Unternehmen“, unterliegt die Ausübung regelmäßig folgenden Voraussetzungen, daß nämlich „...ein dringender öffentlicher Zweck die wirtschaftliche Betätigung erfordert und die Betätigung nach Art und Umfang in einem angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Gemeinde besteht.“ Neben diesen spezifischen Regelungen zur „Wirtschaftlichen Betätigung der Gemeinden“ unterliegt die öffentliche Hand aber auch den Wirtschaftlichkeitsgrundsätzen. Die kommunale Ebene muß vor diesem Hintergrund im Rahmen der Selbstverwaltungsgarantie die wirtschaftlichste Lösung prüfen. Es handelt sich theoretisch um eine umfassende „Aufgaben(selbst)kritik“ der kommunalen Ebene. Die Einbeziehung privater Dritter in die Leistungserstellung eines hoheitlichen Bereiches läßt sich aber nicht auf eine betriebswirtschaftliche make-or- buy Entscheidung reduzieren. Hier spielen zahlreiche Aspekte aus den Bereichen der Sozial-, Umwelt-, Industrie-, Wirtschafts- und Wettbewerbspolitik eine wichtige Rolle.

3 Betriebsformen der Abwasserbeseitigung in Deutschland

Dadurch, daß der Bund mit dem Wasserhaushaltsgesetz nur ein Rahmengesetz erlassen hat, haben die Länder die Möglichkeit der individuellen Ausführung. Die föderale Ordnung hat den Ländern Raum für Eigen- und Sonderentwicklungen gegeben. Im folgenden nun die möglichen Organisationsformen im Überblick[40]:

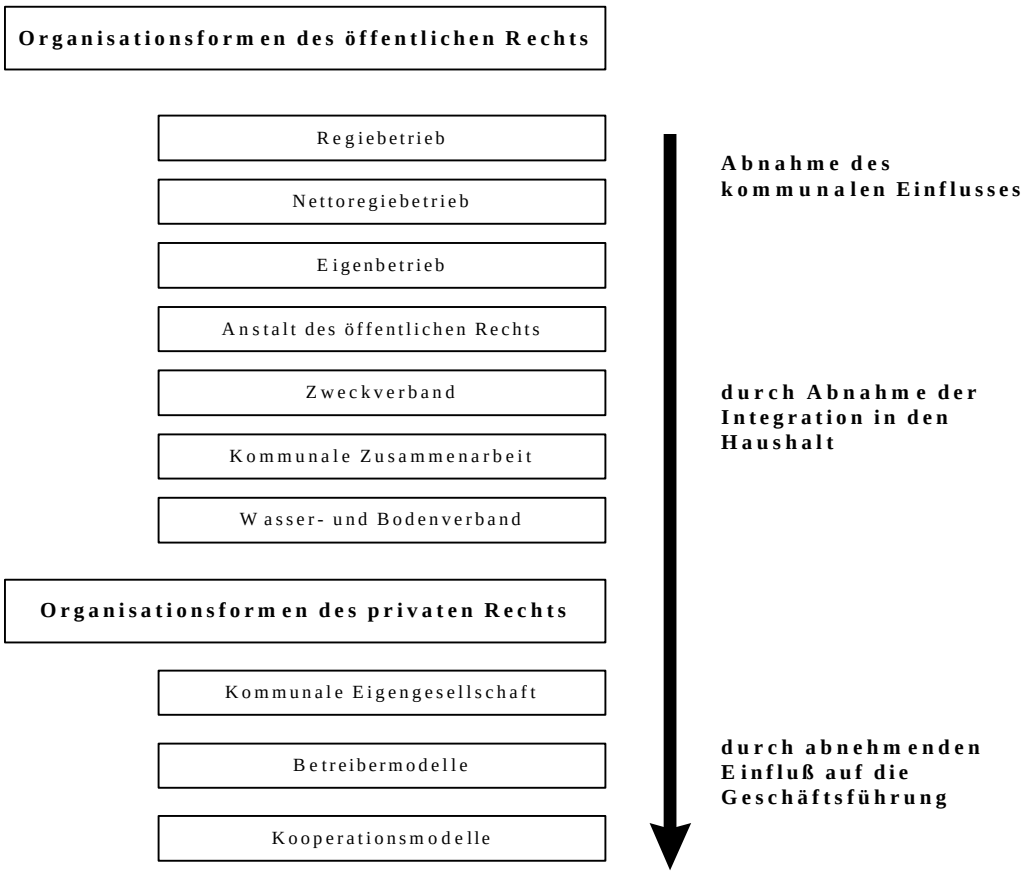


Abbildung 6, eigene Abbildung

Laut Umfrage der Abwassertechnischen Vereinigung e.V. hält der Trend zur „Verselbständigung“ der Abwasserbeseitigung weiterhin an[41]. Hiernach ist in nur noch für rund

---

[40] Die Aufzählung erfolgt in der Reihenfolge abnehmender Integration in die kommunale Verwaltung. Vgl. Kraemer, Andreas R., EUROWATER , Länderbericht Deutschland, S. 38 ff., a.a.O.

[41] Vgl. ATV- Gebührenumfragen 1997 und 1998, u.a. Jahrespressekonferenz vom 23. September 1997 in Bonn: „Kosten der Abwasserentsorgung“ und „Ein Jahr neues Wasser- und Abfallrecht“ in: Korrespondenz Abwasser, Nr. 11/1997, S. 1946 ff. sowie ATV/BGW Gebührenumfrage 1999. Die Abwassertechnische Vereinigung e.V. (ATV) führte nunmehr zum 5. Mal zum

27 % der erfaßten Einwohner die klassische Organisationsform des Regiebetriebes bei der Abwasserableitung vorhanden. Die genaue Aufteilung nach den Organisationsformen läßt sich aus folgender Tabelle entnehmen:

Bereich	Organisationsformen	in % der erfaßten Einwohner
Abwasserableitung	Eigenbetriebe	35 %
	Regiebetriebe	27 %
	Zweck- und Wasserverbände	16 %
	Anstalten öffentlichen Rechts	13 %
	Privatrechtliche Unternehmensformen	9 %
	gesamt	100 %
Abwasserbehandlung	Eigenbetriebe	27 %
	Regiebetriebe	18 %
	Zweck- und Abwasserverbände	34 %
	Anstalten öffentlichen Rechts	13 %
	Privatrechtliche Unternehmensformen	8 %
	gesamt	100 %

Tabelle 1: Quelle: ATV / BGW Gebührenumfrage 1999

Die Umfrageergebnisse der ATV-Gebührenumfrage 1999 lassen den anhaltenden Trend zum Eigenbetrieb erkennen. In den neuen Bundesländern sind Zweckverbände eine häufige Organisationsform der Abwasserbeseitigung[42]. Der Regiebetrieb ist zwar nach wie vor eine wichtige Rechtsform, obwohl der Trend zur Umwandlung in Eigenbetriebe anhält. In Rheinland-Pfalz ist sogar die Eigenbetriebslösung vorgeschrieben. Diese Entwicklung stellt einen der wichtigen Ansatzpunkte dieser Arbeit dar[43]. Die Kommunen

---

Thema Abwassergebühren in Deutschland eine Umfrage durch mit dem Ziel, einen weiteren Beitrag zur transparenten Darstellung der Abwasserentsorgungskosten zu leisten. Die Gebührenumfrage erfaßt 45,7 Mio. Einwohner. Dies entspricht einem Anteil von rund 56 % der Gesamtbevölkerung. Teilgenommen haben 1.272 Abwasserentsorger in Deutschland. Angemerkt sei, daß aufgrund des hohen Erfassungsgrades mit nahezu 100 % die Anstalt des öffentlichen Rechts in der ATV/BGW-Umfrage überrepräsentiert ist, so daß sich dieser Anteil nicht generell auf das Bundesgebiet übertragen läßt.

42 In der ehemaligen DDR war die Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung in 16 Volkseigenen Wasserversorgungs- und Abwasserbehandlungsbetrieben (WAB) mit rund 6.200 Wasserwerken bei rund 7.500 Kommunen konzentriert. Nach der deutschen Vereinigung wurden diese Betriebe entflochten. Laut Angaben der Bundesregierung sind durch diese Umstrukturierung bis zum Frühjahr 1993 aus den WAB 571 Zweckverbände sowie eine Anzahl von Stadtwerken entstanden. Vgl. Krämer, Eurowater Band 1 S. 157 f.; dort wird hingewiesen auf die Bundestagsdrucksache 12/5068 vom 25. 10.1993: „Entflechtung der Wasser- und Abwasserbetriebe in den neuen Ländern und Folgen für die Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung“.

43 Vgl. Kraemer, Andreas: Eurowater-Projekt, Private und öffentliche Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung in Europa, a.a.O., S. 160 f. Ungeachtet der zahlreichen Möglichkeiten zur Organisation der Abwasserentsorgung lassen sich in Deutschland laut Krämer zwei rivalisierende Trends feststellen: Während auf der einen Seite eine Tendenz zur formalen Privatisierung des Abwassersektors besteht, d.h. eine Stärkung öffentlich-rechtlicher Strukturen zu verzeichnen ist,

wählen „Scheinprivatisierungen“, indem sie die Abwasserbeseitigung in Eigenbetriebsform durchführen Der Eigenbetrieb - wie an späterer Stelle detailliert erläutert - ist ein kommunales Sondervermögen mit kaufmännischem Rechnungswesen. Durch die Umwandlung von einem Regiebetrieb - als integrierter Bestandteil der Kommune - zum Eigenbetrieb - als kommunales Sondervermögen - tritt die Kommune in den potentiellen Wettbewerb zum privaten Anbieter; doch der Wettbewerb ist verzerrt, da steuerliche und finanzierungsrelevante Privilegien zu Gunsten des Eigenbetriebs ggü. anderen privaten Rechtsformen herrschen.

Deutlich wird auch, welchen geringen Stellenwert privatwirtschaftliche Rechtsformen in Deutschland bislang haben. Zwar nimmt die Gründung sogenannter „gemischtwirtschaftlicher“ Gesellschaften, z.B. dem Kooperationsmodell als privatrechtliche Organisationsform mit Anteilsmehrheit der öffentlichen Hand, zu, doch sind die Anteile im Vergleich zu öffentlich-rechtlichen Organisationsformen gering[44].

3.1 Organisationsformen des öffentlichen Rechts

3.1.1 Regiebetrieb

Der Regiebetrieb ist Teil der kommunalen Verwaltung ohne eigene Rechtspersönlichkeit. Organisatorisch ist der Abwasserentsorgungsbereich häufig den Tiefbauämtern zugeordnet. Im Gegensatz zu vielen anderen europäischen Ländern halten die deutschen Kommunen zumeist erhebliche Personal- und Sachressourcen für den Ver- und Entsorgungsbereich vor[45]. Als Teil der Verwaltung wird nicht nur der Bereich des Tiefbauamtes be-

---

versuchen zahlreiche Kommunen die enormen Anforderungen des Abwassersektors mit privatwirtschaftlichen Strukturen zu meistern. In der formalen Privatisierung sehen die Kommunen bereits vielfach eine Problemlösung, zumal die dann geschaffenen Institutionen zumeist selbst in der Lage sind, die erheblichen Investitionen zu finanzieren und unternehmerisch handlungsfähig zu sein. Da ein Nebeneinander dieser Privatisierungstypen innerhalb einer Kommune nicht möglich ist, sieht Krämer **„rivalisierende“** Trends vorliegen.

44 Gerade aber die Koexistenz von Organisationsformen des öffentlichen Rechts und der gemischtwirtschaftlichen Unternehmen lassen das Wesen „Staat“ nicht als monolithisches Gebilde erscheinen. Die Vielzahl von gemischtwirtschaftlichen Gesellschaftskosntruktionen lassen sogar auf die Bildung eines „dritten Sektors“ zwischen dem öffentlichen und privaten Sektor schließen.

45 Dieses hängt mit den umfassenden Aufgaben der Kommune zusammen, die sich historisch entwickelt haben. Im Gegensatz dazu sind z.B. in Frankreich die Kommunen im Durchschnitt kleiner und nicht in der Lage, entsprechendes Know-how vorzuhalten. Tiefbauämter werden regelmäßig nicht unterhalten. Hier ist der Schritt zu privatwirtschaftlichen Strukturen vorgezeichnet. Nähere Ausführungen im Bereich Frankreich.

rührt, sondern es existieren zahlreiche Schnittstellen zu anderen Ämtern, z.B. dem Hauptamt oder der Kämmerei.

Der Regiebetrieb hat als integrierter Bestandteil der kommunalen Verwaltung keinen eigenen Haushalt, sondern unterliegt vielmehr dem kameralistischen Gesamtdekkungsprinzip[46]. Hieraus ergeben sich bei Finanzierungsfragen, insbesondere in Zeiten leerer öffentlicher Kassen, deutliche Schwierigkeiten[47].

3.1.2 Modifizierter Regiebetrieb - Nettoregiebetrieb

Beim Nettoregiebetrieb handelt es sich um eine Zwischenstufe zwischen dem reinen Regiebetrieb und dem noch weiter verselbständigten Eigenbetrieb. Vielfach wird der Nettoregiebetrieb auch als Sondervermögen bezeichnet[48]. Entscheidendes Kennzeichen des Nettoregiebetriebs ist, daß nur die Wirtschaftsführung ausgegliedert wird. Der Nettoregiebetrieb bleibt weiterhin organisatorisch und rechtlich unselbständig. Ziel des Nettoregiebetriebes ist die Schaffung von eigenbetriebsähnlichen Strukturen. Eigenbetriebe unterliegen der Eigenbetriebsverordnung. Gerade für kleinere Kommunen ist der Aufbau dieser umfangreichen Strukturen nicht zweckmäßig, so daß hier eine Sonderform geschaffen werden kann.

3.1.3 Eigenbetrieb

Der Eigenbetrieb ist die konsequente Weiterentwicklung des Regiebetriebes. Der Eigenbetrieb ist ebenso wie der Regiebetrieb **rechtlich** unselbständig und damit Teil der Verwaltung. Der Eigenbetrieb weist aber eine Teilselbständigkeit auf, da er wirtschaftlich

---

[46] Vgl. Schoch, A.: Die Kommunen müssen eine am Gemeinwohl orientierte Abwasserentsorgung umsetzen in : Korrespondenz Abwasser 2/96 S. 218 ff. Schoch führt an, daß einer der Hauptnachteile des Regiebetriebes in der mangelnden betriebswirtschaftlichen Transparenz zu sehen ist. Um sich einen verläßlichen Überblick über die wirtschaftliche Situation eines Regiebetriebes zu machen, müssen bis zu 4 Einzelpläne des Haushaltsplans parallel untersucht werden.

[47] Notwendige Investitionen können oftmals nicht finanziert werden, da zuvor angesammelte Mittel im Rahmen des Gesamtdeckungsprinzips für andere Ausgaben verwendet wurden und nun nicht mehr zur Verfügung stehen. Dieser Punkt wird an späterer Stelle bei der Analyse der unterschiedlichen Finanzierungsformen näher untersucht.

[48] Beim Nettoregiebetrieb handelt es sich um ein Sondervermögen mit Sonderrechnung gemäß der Gemeindeordnung.

und organisatorisch von der allgemeinen Verwaltung getrennt ist[49]. Der Eigenbetrieb wird häufig als adäquate Rechtsform für die Abwasserentsorgung gesehen, da er die wesentlichen Nachteile des Regiebetriebes vermeidet[50].

Der Eigenbetrieb wird nach Eigenbetriebsverordnung oder Eigenbetriebsgesetz geführt. Wirtschaftlich handelt es sich um ein Sondervermögen der Gemeinde. Es besteht ein Verlustausgleich und eine Ergebnisabführung als Verbindung zum Gesamthaushalt. Der Eigenbetrieb bedient sich der kaufmännischen Buchführung und kann damit ein mit der Privatwirtschaft vergleichbares Ergebnis ausweisen[51].

Landsberg sieht den wichtigsten Unterschied zwischen Regie- und Eigenbetrieb in Fragen des Haushalts- und Steuerrechts. Dieses wird insbesondere bei dem Ausgliederungsprozeß des Eigenbetriebes in ein Sondervermögen, der Gründungsphase, deutlich. In der zu erstellenden Eröffnungsbilanz, die nach den Vorgaben des Handelsrechtes zu erfolgen hat, sind Anlagevermögen und Umlaufvermögen sachgerecht zu bewerten sowie eine Entscheidung über Abschreibungssätze zu treffen. Der Eigenbetrieb wird wie auch der Regiebetrieb im Bereich der Abwasserentsorgung als Hoheitsbetrieb qualifiziert und ist deshalb nicht steuerpflichtig. Umsätze unterliegen nicht der Umsatzsteuer. Die Tendenz, daß Kommunen zunehmend die „steuerlich privilegierte“ Rechtsform des Eigenbetriebs

---

49 Der Eigenbetrieb wird operativ durch eine Werkleitung geführt, so daß hier die Verbindung zum Tiefbauamt und zu den als nachteilig empfundenen zahlreichen Schnittstellen entfällt.

50 Vgl. Steenbock, Reimer: Entscheidungskriterien zur Auswahl der Organisationsformen für die Abwasserbeseitigung in: Kommunale Direkt Nr. 2/96. Vgl. weiter Eichhorn: Ausgliederung als Instrument zur Flexibilisierung kommunaler Aufgabenerfüllung, in: Privatisierung kommunaler Aufgaben, Hrsg. Fettig, Wolfgang, Späth, Lothar, Baden-Baden, 1997. Eichhorn führt aus, daß man sich von der Privatisierung in einen Eigenbetrieb deutliche Vorteile erwartet, die nicht nur durch Preis oder Menge zu beurteilen sind. Da es sich um kommunale Aufgaben handelt, ist laut Eichhorn auf die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse, das Gleichheitsprinzip, den Anspruch auf Gleichbehandlung, auf Recht- und Gesetzmäßigkeit, Objektivität, Willkürfreiheit, Rechtsschutz und soziale Gerechtigkeit abzustellen. Diesen Postulaten ist nach Auffassung des Verfassers grundsätzlich zuzustimmen, sofern es sich um die klassischen Hoheitsaufgaben der Kommune bzw. der öffentlichen Hand handelt. Fraglich ist jedoch, inwieweit die Abwasserentsorgung eine hoheitliche Aufgabe im Kernaufgabenbereich der öffentlichen Hand ist und ob nicht vielmehr die Dienstleistung Abwasserreinigung, die von der Kommune zur Verfügung gestellt wird, ein Betrieb gewerblicher Art ist, der sich mit privatwirtschaftlichen Unternehmen vergleichen muß.

51 Vgl. Brod, Ernst: Formen zur Optimierung der Organisation von Abwassereinrichtungen, gwf, 10/95, S. 507. Eigenbetriebe haben je nach Größenordnung wie Kapitalgesellschaften Rechnung zu legen und werden durch externe Wirtschaftsprüfer geprüft. Diese haben ebenso wie die Kapitalgesellschaften den Jahresabschluß, die Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung und die wirtschaftlichen Verhältnisse zu prüfen. Brod führt aus, daß mit dem Eigenbetrieb eine optimale

wählen, die darüber hinaus Möglichkeiten der Gebührengestaltung und eine Aufrechterhaltung der politischen Einflußstrukturen bietet, ist offensichtlich. Hierauf wird an nachfolgender Stelle noch detailliert eingegangen, da es sich um ein gravierendes Privatisierungshemmnis handelt. Zudem können durch die mangelnde Transparenz des Gesamtdeckungsprinzips Gestaltungen hinsichtlich der „kommunalen Entschuldung“ im Zuge der Übertragung von Schulden auf den Eigenbetrieb vorgenommen werden. Dieses alles wäre bei einer „echten“ materiellen Privatisierung nicht gegeben. Vor diesem Hintergrund wird die Tendenz der Eigenbetriebslösung im Verlaufe der Untersuchung sehr kritisch überprüft.

3.1.4 Anstalt des öffentlichen Rechts

Die Anstalt des öffentlichen Rechts ist eine öffentlich-rechtliche Organisationsform, die mit der privatrechtlichen Organisationsform der GmbH vergleichbar ist. Die Anstalt wird durch Sondergesetzgebung gegründet und hat eine eigene Rechtspersönlichkeit. Es handelt sich hierbei um diejenige Organisationsform, die in der öffentlichen Sphäre die größte Verselbständigung darstellt. Man kann das Rechtskonstrukt der Anstalt des öffentlichen Rechts als eine Organisationsform bezeichnen, die die bestehenden Vorteile in Form von selbständiger Wirtschaftsführung und kaufmännischer Buchführung einer privatrechtlichen Organisationsform aufnimmt und mit den Erfordernissen der hoheitlichen Aufgabe der Abwasserbeseitigung verbindet. Die Rechtsform eignet sich insbesondere für größere Entsorgungsunternehmen. Städte wie Hamburg oder Berlin, die zuvor ihre Abwasserentsorgung in der Rechtsform des Eigenbetriebes durchführten, haben nunmehr Anstalten des öffentlichen Rechts gegründet[52]. Die Kontrolle der Anstalt des öffentlichen Rechts ist durch die Kommune gewährleistet[53]. Die Anstalt des öffentlichen Rechts

---

Kontrolle durch die Selbstverwaltungskörperschaft gewährleistet ist, die auch in dem Fall erforderlich ist, wenn sich der Eigenbetrieb eines Dienstleistungsunternehmens bedient.

52 Die Beziehung zwischen dem Bürger und der entsorgungspflichtigen Anstalt unterscheidet sich nicht von den anderen Rechtsformen des öffentlichen Rechts. Die Kommune bleibt weiterhin beseitigungspflichtige Körperschaft im Sinne des Wasserhaushaltsgesetzes. Im übrigen wird die Aufgabe der Abwasserbeseitigung einschließlich der hoheitlichen Rechte auf die Anstalt des öffentlichen Rechts übertragen. Die Gebührenhoheit verbleibt bei der Kommune. Details zur Festsetzung der Gebühren erfolgen an späterer Stelle. Besondere Vorteile dieser Rechtsform ergeben sich insbesondere aus dem freien Kapitalmarktzugang und der bislang mangelnden Besteuerung.

53 Zu dieser Thematik vergleiche Ewert, G.D. Die Verselbständigung der Hamburger Stadtentwässerung als Anstalt des öffentlichen Rechts, in: Korrespondenz Abwasser, Nr. 2/96 S. 250 ff. Hier wird die Ausgliederung des Abwasserbereiches am Beispiel Hamburgs dargestellt. Die Kontrollmechanismen in Hamburg sind in der Form ausgestaltet, daß eine Fach- und Rechtsauf-

wird ebenso wie Eigen- und Regiebetrieb als Hoheitsbetrieb qualifiziert und ist damit ein weiteres Beispiel, wie die Kommunen eine „privilegierte“ Rechtsform wählen, um sodann als Konkurrent zur Privatwirtschaft am Markt aufzutreten. Die Weiterführung dieser Rechtsform unter Wahrung von Privilegien wird insbesondere am Beispiel der aktuellen Teilprivatisierung der Berliner Wasserbetriebe, Anstalt des Öffentlichen Rechts, deutlich. Im Rahmen einer komplizierten Holdingstruktur wird eine Rechtsform „Anstalt & Still“ konstruiert, d.h. eine stille Beteiligung eines privaten Unternehmens mit 49,9 % der Anteile am Hoheitsbetrieb Anstalt. Zum jetzigen Zeitunkt ist es wahrscheinlich, daß diese neu geschaffene Körperschaft des öffentlichen Rechts die steuerlichen Privilegien erhalten kann[54].

3.1.5 Abwasserzweckverband

Es kann sich aus zahlreichen Gründen als sinnvoll erweisen, daß die Abwasserbeseitigung von mehreren Gemeinden gemeinsam durchgeführt wird. In diesen Fällen haben die Kommunen die Möglichkeit zur Gründung von Abwasserzweckverbänden. Hierbei handelt es sich um öffentlich-rechtliche Körperschaften. Die Kommunen können die Verantwortung der Abwasserentsorgung auf den Zweckverband übertragen[55]. Die Strukturen des Zweckverbandes sind denen des Eigenbetriebes sehr ähnlich[56]. Die Ausgestaltung der Abwasserzweckverbände ist nicht einheitlich geregelt. So existieren Abwasserzweckverbände mit Vollfunktion und mit Teilfunktion. Bei Abwasserzweckverbänden mit Vollfunktion werden neben der operativen Abwasserentsorgung auch die Gebühren-Satzungs-, und Beitragshoheit übertragen. Abwasserzweckverbände mit Teilfunktion sind nur für bestimmte Teilbereiche zuständig, wie z.B. die Erstellung und den Betrieb der Kläranlage, wobei dann die Kanalisation bei den einzelnen Kommunen verbleibt[57].

---

sicht durch die Aufsichtsbehörde erfolgt. Die Einrichtung eines Aufsichtsrates und Kontrollbefugnisse durch die Hamburger Finanzbehörde und den Rechnungshof sichern die wirtschaftliche Kontrolle. Bislang wurde die Rechtsform der Anstalt des öffentlichen Rechts nur in Hamburg und Berlin umgesetzt.

54 Die Frage wird noch abschließend von der Finanzverwaltung zu klären sein.

55 Die rechtliche Grundlage für die Übertragung der Abwasserbeseitigungspflicht auf den Zweckverband findet sich in den Wassergesetzen der Länder, z.B. in § 150 Abs. 1 S. 2 Niedersächsisches Wassergesetz in Verbindung mit § 2 Abs. 1 Zweckverbandsgesetz von 1939.

56 Vgl. Kraemer, Andreas: Eurowater- Länderbericht Deutschland ,a.a.O., S. 50.

57 Ziel des Abwasserzweckverbandes ist die Generierung von Synergieeffekten. Die Abwasserentsorgung muß dabei nicht zwangsläufig auf einer zentralen Abwasserbeseitigungsanlage erfol-

3.1.6 Kommunale Zusammenarbeit

Bei der kommunalen Zusammenarbeit handelt es sich um eine nichtstandardisierte Form der Abwasserorganisation. Grundsätzlich sind Kommunen in der Lage, sowohl in operativen als auch in verwaltungstechnischen Bereichen zu kooperieren, ohne die gesetzlich geregelte Form des Abwasserzweckverbandes in Anspruch zu nehmen. Regelmäßig kann die Gemeinde nur auf ihrem eigenen Gebiet hoheitlich tätig werden. Ausübung hoheitlicher Gewalt liegt aber regelmäßig dann vor, wenn einer Kommune die Ausübung öffentlicher Gewalt explizit übertragen worden ist. Das Prinzip der Übertragung der Ausübung öffentlicher Gewalt auf einen Zweckverband findet hier Anwendung. Auch ist es möglich, im Rahmen der Amtshilfe für eine gleichartige Institution auf fremdem Gebiet tätig zu sein[58]. Die Organisationsform der kommunalen Zusammenarbeit ist eine Kombination aus bestehenden Organisationsformen, verbunden durch ein Vertragswerk. Im Rahmen der kommunalen Zusammenarbeit kann man die betriebswirtschaftlichen Vorteile des Zweckverbandes (z.B. die Synergieeffekte unter Ausnutzung des wirtschaftlichen Radius) ausnutzen und gleichzeitig eine maßgeschneiderte Organisationsstruktur durch individuelle Verträge entwickeln.

---

gen, sondern es können allein aus Verwaltungszusammenlegungen oder der Ausnutzung von technischem Know-how Vorteile erzielt werden.
Es gibt zwei divergierende Effekte:

- ➔ Die Kosten pro m³ Abwassertransport steigen durch die Vergrößerung des Einzugsgebietes bei Nutzung einer zentralen Kläranlage.
- ➔ Die Kosten pro m³ Abwasserreinigung sinken bei einer Erhöhung der Abwassermenge durch ein vergrößertes Einzugsgebiet. Bei näherer Untersuchung ist festzustellen, daß die Kosteneinsparungen bei einer Erhöhung der Abwassermenge sinken.

Aus diesen divergierenden Effekten läßt sich ein kritischer Radius ermitteln, auch als Eigenbegriff „Wirtschaftlicher Radius“ bekannt. Das Konzept des wirtschaftlichen Radius ist in zwei ökonomischen Bereichen relevant geworden. (Vgl. T. Sander u.a.: Gemeindeübergreifende Abwasserentsorgung, in: Korrespondenz Abwasser Nr. 6/1993.). Es handelt sich sowohl um betriebswirtschaftliche Ansätze im engeren Sinne als auch um ein spieltheoretisches Konzept. Aus Gründen einer Kostensenkung ist die Prüfung zur Errichtung von übergemeindlichen Abwasserprojekten in vielen Fällen zu begrüßen, unter Effizienzgesichtspunkten dann sogar zu fordern. Es ist aber zu vermuten, daß angesichts des mit einer Übertragung der Verantwortung auf übergemeindliche Institutionen einhergehenden Verlustes von Verfügungsrechten diese Entscheidung nicht immer unter Effizienzüberlegungen erfolgt, sondern vielmehr andere, politische und mitunter wirtschaftlich irrationale Gründe im Vordergrund stehen, die im Laufe der Untersuchung herausgearbeitet werden sollen.

3.1.7 Wasser- und Bodenverbände

Als weitere Form der öffentlich-rechtlichen Organisationsformen existieren die Wasser- und Bodenverbände[59]. Diese Organisationsform beruht auf dem Wasserverbandsgesetz. Die Verbände haben als Körperschaften des öffentlichen Rechts eine eigene Rechtspersönlichkeit und eine Satzung. Ebenso wie beim Abwasserzweckverband geht beim Wasser- und Bodenverband die Verantwortung der Kommunen auf den Verband über[60]. Die Organisationsform des Wasser- und Bodenverbandes ist hinsichtlich eines ganzheitlichen Ansatzes der Wasserwirtschaft eine zukunftsweisende Institution sofern eine öffentlich-rechtliche Struktur präferiert wird.

3.2 Organisationsformen des privaten Rechts

Die Abwasserentsorgung kann angesichts der aktuellen Rechtslage als hoheitliche Aufgabe derzeit nicht vollständig auf private Dritte übertragen werden. Dennoch ist es möglich, private Dritte als Erfüllungsgehilfen einzuschalten. Es handelt sich bei dieser Einschaltung von Dritten zumeist um die Ausgliederung von Teilleistungen, die zur gesamten Abwasserbeseitigung beitragen. Bei der Privatisierung von Leistungen müssen zunächst die Leistungsbereiche nach aktuellem Stand unterschieden werden[61]:

---

[58] Vgl. hierzu die Anmerkungen von Forster, Eduard: Umsatzsteuerliche Einordnung von Leistungen von juristischen Personen des öffentlichen Rechts im Abfallsektor, in: DStR 17/96, S. 651ff..

[59] Der wesentliche Unterschied zwischen dem Wasser- und Bodenverband auf der einen Seite und dem Abwasserzweckverband auf der anderen Seite ist darin zu sehen, daß Satzungsrecht bzgl. der Abwassersatzung und der Beitrags- und Gebührensatzung beim Zweckverband auf diesen übergehen kann. Der Wasser- und Bodenverband kann hingegen nur seine internen Rechtsverhältnisse zu seinen Mitgliedern durch eine Satzung regeln und ist vor diesem Hintergrund stets auf die Abwassersatzungen seiner Mitgliedskommunen angewiesen. Details zur Organisationsform des Wasser- und Bodenverbandes, insbesondere zum Aufbau der Organe finden sich bei Kraemer, Andreas: Länderbericht Deutschland, S. 35, a.a.O..

[60] Vgl. Niedersächsischer Städte und Gemeindebund, Eigenbetrieb und Verbandslösungen, Schriftenreihe Heft 47, Hannover, 1995. Der Ursprung der Wasser- und Bodenverbände liegt nicht in der Organisation des Abwasserbereiches, sondern vielmehr in der Gewässerbewirtschaftung. Der Aufgabenkreis der Wasser- und Bodenverbände reicht von der Gewässerbewirtschaftung, der Wasserversorgung, der Abwasserbeseitigung bis zur Förderung der Zusammenarbeit zwischen Landwirtschaft und Wasserwirtschaft.

[61] Vgl. : Infodienst Kommunal: Informationen der Bundesregierung für Städte, Gemeinden und Kreise; Nr. 66, Bonn, 12.2.1993, S. 24. Weiter ist zwischen Kanalisation und Kläranlage zu unterscheiden. Die Mehrheit von privaten Organisationsformen bezieht sich auf den Kläranlagenbereich. Zunächst wird das Abwasser in den zur städtischen Infrastruktur gehörenden Kanalisationsleitungen gesammelt und einem zentralen Ort zugeführt. Hier erfolgt die Übergabe der ver-

Teilleistung	Leistender
Festlegung von Einleitungsbedingungen	hoheitlich, Öffentliche Hand
Projektmanagement	Privater Sektor
Finanzierung	Kapitalmarkt
Bau- und Ausrüstung	je nach Rechtsform
Anlagenbetrieb	je nach Rechtsform
Einleiterkontrolle	hoheitlich, Öffentliche Hand

Tabelle 2: Leistungen im Abwasserbereich

Ein wesentlicher Unterschied zu den öffentlich-rechtlichen Organisationsformen besteht darin, daß private Unternehmungen nicht nur mit dem Bau der Kläranlage beauftragt werden, sondern Planung, Finanzierung, Bau und insbesondere den Betrieb als Komplettdienstleistung anbieten und übernehmen können. Hierdurch werden privatwirtschaftliches Know-how mobilisiert und Kostensenkungspotentiale generiert[62]. Dies wird an späterer Stelle durch konkrete Beispiele unterlegt.

Kennzeichnend für die Einbindung privatwirtschaftlicher Strukturen ist auch, daß die Abwassergebühren weiterhin von der Kommune erhoben werden. Das Entgelt an den privaten Kläranlagenbetreiber fließt dabei als Kostenbestandteil in die Gebührenkalkulation der Kommune mit ein. Hierzu kommen dann noch die Aufwendungen für die Kanalisation nebst eines möglichen Kostenansatzes für die Verwaltung (z.B. für den Gebühreneinzug etc.)[63]. Eine wichtige Bedeutung haben insbesondere im Zusammenhang mit den privatwirtschaftlichen Rechtsformen die Haftungsfragen. Neben der Sicherstellung der dauernden Aufgabenerfüllung durch den privaten Dritten muß gewährleistet sein, daß der Private auch mit Blick auf mögliche Fehlleistungen die mitunter hohen Risiken abdecken kann. Hierfür wurden aber innovative Angebote durch die Versicherungswirtschaft geschaffen.

---

schmutzten Abwässer an die private Organisationsform. Es werden nur selten Modelle entwickelt, die auch im Kanalisationsbereich private Organisationsformen zulassen, obwohl die Tendenz zur Entwicklung von Sondermodellen in der letzten Zeit zugenommen hat.

62 Vgl. Rudolph, K.-U. und Bienstock, Klaus, Erfahrungsbericht über die Betreibermodell-Ausschreibung der Kläranlage Bad Wörishofen, in: Wasserwirtschaft 86, 996, S. 124.

63 Sofern die Kanalisation nicht ebenfalls im Rahmen eines Betreiber- oder Kooperationsmodells privatisiert wird.

Neben der Eigengesellschaft als spezielle privatwirtschaftliche Rechtsform mit öffentlicher Ausrichtung kann man in Deutschland drei Grundformen unterscheiden:

- ➔ Betreibermodell
- ➔ Kooperationsmodell
- ➔ BOT-Modell (Built-Operate-Transfer)[64].

In den letzten Jahren ist in Deutschland eine Vielzahl von privatwirtschaftlichen Organisationsformen geschaffen worden. Es ist festzustellen, daß die verschiedenen Formen zwar in Detailfragen sehr unterschiedlich sind, es jedoch möglich ist, verschiedene Grundformen zu identifizieren. Anders als in anderen Ländern ist in Deutschland der Markt der privatwirtschaftlich tätigen Abwasserentsorger stark zersplittert. Es gibt sehr viele kleine und mittlere Unternehmen, die mit den Kommunen Verträge individuell gestalten.

Seit einiger Zeit ist jedoch auch noch eine weitere Entwicklung erkennbar. Die Versorgungsunternehmen haben den kapitalintensiven Abwassermarkt als Betätigungsfeld erkannt[65]. Es ist festzustellen, daß diese Unternehmen privatwirtschaftliche Modelle sche-

---

64 Zur Bewältigung der kurzfristig anstehenden Aufgaben bieten sich insbesondere das Betreibermodell und das Kooperationsmodell an, da auf diesem Wege - wie nachfolgend im einzelnen erläutert - eine schnelle Handlungsfähigkeit der Kommunen erreicht werden kann, ohne daß vorab eigene Zeit und kostenintensive Verwaltungs- und Betriebsstrukturen aufgebaut werden müssen. Ein "Betreibermodell auf Zeit " stellt das sog. BOT-Modell dar, welches aber nicht weiter behandelt werden soll.

65 Die aktuelle Entwicklung zeigt, daß mehr und mehr originäre Versorgungsunternehmen in den Entsorgungsmarkt mit Tochtergesellschaften einsteigen und vornehmlich Kooperationsmodelle anbieten. Hier findet sich ein Betätigungsfeld, sowohl die im Unternehmen befindliche Finanzstärke in den kapitalintensiven Abwasserbereich zu investieren, sich zum anderen aber auch in den unruhigen Zeiten der Liberalisierung der Energiemärkte ein weiteres Standbein aufzubauen. Insbesondere die regionalen Versorger verfügen über gewachsene Verbindung zu den Flächengebieten und kennen die örtlichen Gegebenheiten. Als bekannte Anbieter leitungsgebundener Versorgungsdienste finden die Angebote dieser Unternehmen im Abwasserbereich gegenüber „unbekannten Marktteilnehmern“ breite Akzeptanz. Möglich ist andererseits aber auch, daß sich die Kommunen durch die umfassende Versorgung und Entsorgung von den Unternehmen abhängig fühlen und ihren politischen Handlungsspielraum gefährdet sehen. Aber auch Abfallentsorgungsunternehmen, die bereits Erfahrungen im Entsorgungssektor haben, stoßen in dieses zukunftsträchtige Marktsegment vor und bauen sich ein weiteres Standbein auf, daß die Nachfrageschwankungen im Zuge des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes kompensieren kann. Vorteile können so insbesondere durch die zu erwartenden Synergieeffekte erzielt werden, sofern das Unternehmen eine Vielzahl von Abwasserbeseitigungsdiensten in der Region anbietet. Darüber hinaus kann es durch überregional erworbene Kenntnisse Vorteile generieren, da die regionalen Versorgungsunternehmen vielfach Zugang zu Know-how der überregional operierenden Mutter-

matisieren. Auf diesem Wege kann - ungeachtet der Komplexität - die "Systemlösung von der Stange" dargestellt werden. Die neuen Entsorgungsunternehmen können so Know-how aufbauen mit dem Ziel, überregionale Erfahrungen auszunutzen, welches wiederum angesichts oftmals zusätzlicher Synergieeffekte zu Kosten- und damit Wettbewerbsvorteilen führen kann. Diese Entsorgungsunternehmen haben Organisationsschemata entwickelt, die sich ungeachtet vielfältiger Ausgestaltungsmöglichkeiten auf das Betreiber- und Kooperationsmodell reduzieren lassen[66].

3.2.1 Eigengesellschaft

Die Eigengesellschaft nimmt in der Reihe der privatwirtschaftlichen Organisationsformen noch eine Sonderrolle ein, da sie im vollständigen Eigentum der Kommune ist. Rechtsform der Eigengesellschaft ist im Abwasserbereich zumeist die GmbH. Die Kommune ist zu 100 % Gesellschafterin. Bei der Eigengesellschaft kommt es anders als bei den bislang dargestellten Organisationsformen des öffentlichen Rechts zu einer Trennung von Verantwortung und operativer Tätigkeit. Da die Verantwortung der Abwasserentsorgung stets bei der öffentlichen Hand verbleibt, kann nur die Tätigkeit der Abwasserbeseitigung auf die eigene Rechtsperson „Eigengesellschaft“ übertragen werden[67].

---

gesellschaften haben. Zentralisierung und Standardisierung von Leistungen sollen Kosten drücken und damit zu Gebührenentlastungen führen. Die Vorteilhaftigkeit des Modells steigt also mit der Zahl der Teilnehmer. Vgl. hierzu: Baasch, Klaus-Hinnerk und Grewin, Hans Werner: Abwasserbeseitigung, eine öffentliche Aufgabe und Ökonomie - Ein Erfahrungsbericht aus dem Amt Achterwehr (Schleswig-Holstein) auf dem Weg zum Kooperationsmodell, in: Kommunale Steuerzeitschrift, Heft 7, Juli 1997. Am Beispiel des Kooperationsmodells des Amtes Achterwehr mit der Schleswag Entsorgung GmbH werden die Vorteile des Kooperationsmodells rechnerisch verdeutlicht.

66 Fraglich ist, ob der Staat sich darauf beschränken soll, in diesem umwelttechnisch sensiblen Bereich Qualitätsnormen festzulegen oder ob er vielmehr aufzeigen muß, wie die umweltpolitischen Ziele erreicht werden sollen, d.h. technisch und organisatorisch. Wenn der Staat die Technik vorgibt, entledigt sich der Staat selbst eines Optimierungspotentials, da die Innovatitivität des Marktes keinen Einsatz findet. Als negativ werden Betreibermodelle häufig deshalb angesehen, weil der Staat sich aus dem Abwasserbereich zurückzieht und Kompetenzen an private Dritte abgibt, die er angesichts eines schleichenden know-how Verlustes nicht mehr kontrollieren kann. Gefahren werden hier insbesondere angesichts der hohen Umweltsensibilität in Verbindung mit gesundheitlichen und Seuchenschutzerfordernissen gesehen. Späth entkräftet diese Ängste, indem er auf den Vergleich zu einem Chemiewerk hinweist, welches grundsätzlich in privater Regie betrieben wird und sich der Staat allenthalben noch mit Fragen der Kontrolle auseinandersetzt. (Vgl. Späth, Lothar: Privatisierung kommunaler Aufgaben, a.a.O.). Es zeigt sich, daß hier unter Aspekten des Gefahrenpotentials keine wesentlichen Unterschiede vorliegen.

67 Die rechtlichen Rahmenbedingungen der Eigengesellschaft entsprechend den privatrechtlichen Vorschriften der jeweiligen Rechtsform, im Fall der GmbH dem GmbH-Gesetz.

Die Eigengesellschaft tritt bei der Abwasserentsorgung in den direkten Wettbewerb mit anderen privatwirtschaftlichen Unternehmen. Die Vorteile einer Eigengesellschaft liegen in einer direkten Kontrolle durch den Gesellschafter Kommune. Angesichts der in der GmbH weitreichenden Einflußmöglichkeiten des Gesellschafters, kann die Kommune ihre Verantwortung für die ordnungsgemäße Durchführung der Abwasserentsorgung zweifelsohne erfüllen. Weiterer Vorteil der Eigengesellschaft ist die vollständige Übernahme des kaufmännischen Rechnungswesens und Controlling [68].

Die Eigengesellschaft unterscheidet sich von den nachfolgend dargestellten anderen privatwirtschaftlichen Rechtsformen dahingehend, daß sie im vollständigen Eigentum der Kommune tendenziell vorhandenes kommunales know-how übernimmt. Zwar sind Vorteile durch die privatwirtschaftliche Struktur und kaufmännisches Buchhaltungs- und Bilanzierungswesen vorhanden, doch fehlen zumeist die bei überregional tätigen privaten Entsorgern vorhandenen Synergieeffekte (bzw. überregionaler know-how-Transfer). Die Eigengesellschaft agiert zumeist in ihrem angestammten Umfeld und plant, errichtet und betreibt die örtliche Abwasserentsorgungseinrichtung, nur unter veränderter Rechtsform. Die Einbringung „echter“ privatwirtschaftlicher Strukturen wird dadurch nicht immer gewährleistet.

3.2.2 Betreibermodell

Einen weitergehender Schritt zur privatwirtschaftlichen Durchführung von Abwasserbeseitigungsleistungen stellt das Betreibermodell dar. Eine Vorreiterrolle nahm hierbei das Niedersächsische Betreibermodell ein[69]. Das niedersächsische Betreibermodell ist dadurch gekennzeichnet, daß der private Dritte als „Betreiber“ die Anlagen plant, finanziert und anschließend betreibt. Das Grundstück ist und bleibt im Eigentum der öffentlichen Hand. Als in diesem Modell zu privatisierende Anlagen kommen regelmäßig die Kläranlagen in Betracht, da die Kanalisation im Rahmen dieses Modells bei der Kommune ver-

---

[68] Die Kommune muß bei Gründung einer Eigengesellschaft stets abwägen, ob die Vorteile aus der umfassenden Kontroll- und Mitbestimmungsfunktion durch Verzicht auf Privilegien hinsichtlich Finanzierung und Besteuerung kompensiert werden. Bei den finanzierungsrelevanten Privilegien ist zunächst die Bonität der öffentlichen Hand zu nennen und der bessere Zugang zu Kapitalmärkten in Verbindung mit der privilegierten Konditionsgestaltung des Kapitalmarktes für die öffentliche Hand.

[69] Das Land Niedersachsen hatte dem politischen Trend der 80er Jahre folgend, ein Betreibermodell für die Abwasserentsorgung entwickelt .

bleibt. Grundsätzlich gibt es eine Vielzahl von unterschiedlichen Formen, deren Grundform sich jedoch auf diese Art des Betreibermodells zurückführen läßt[70]. Der Modellaufbau läßt sich wie folgt darstellen:

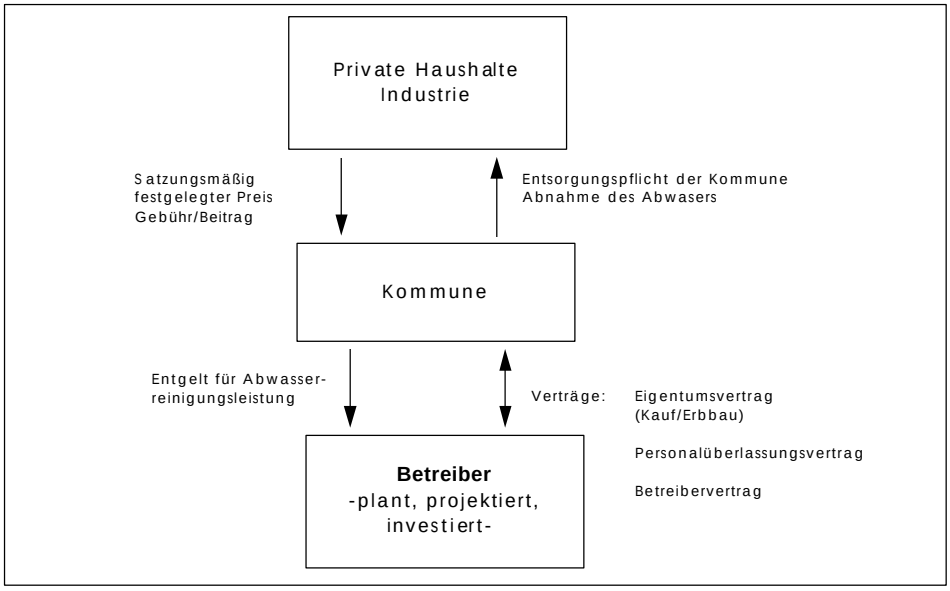


Abbildung 7, Eigene Darstellung

Grundlage sämtlicher Formen von Betreibermodellen ist die Vergabe

- der Bauleistungen,
- der Finanzierung und
- des Betriebes von

Abwasserreinigungseinrichtungen per Leistungsvertrag an einen privaten Dritten. Der Leistungsumfang des privaten Dritten ist dabei individuell vereinbar, so daß es eine Vielzahl unterschiedlicher Arten des Betreibermodells gibt. Das Betreibermodell ist der konsequente Versuch, innerhalb des institutionellen Rahmens der hoheitlichen Aufgabe der Abwasserbeseitigung privatwirtschaftliches know-how einzubinden.

---

70 Der Begriff des Betreibermodells ist grundsätzlich nicht eng definiert. Sowohl in der Literatur als auch im praktischen Sprachgebrauch werden nahezu sämtliche Modelle hierunter subsumiert, bei denen es zu einer Einschaltung eines operativ tätigen privaten Erfüllungsgehilfen kommt.

Zu unterscheiden sind die Betreibermodelle nach

- Umfang der vergebenen Leistungen,
- Eigentum an den Anlagen während des Betreibervertrages und
- Zeitraum des Betreibervertrages

Umfang der vergebenen Leistungen

Beim Grundtyp des Betreibermodells werden, sofern Neuanlagen zu errichten sind, der Bau, die Finanzierung und die operative Betreibung der Abwasserreinigung an private Gesellschaften vergeben. Im Gegenzug verpflichtet sich die Kommune, dem privaten Betreiber das zu entsorgende Abwasser zur Verfügung zu stellen. Es lassen sich Lösungen darstellen, daß das im Zuge des Betriebsübergangs auf die private Gesellschaft freiwerdende Personal übernommen wird [71]. Insgesamt ist die Vergabe von Teilleistungen in zahlreichen Varianten möglich, so daß eine Vielfalt von Betreibermodellformen existieren.

Eigentum an den Anlagen während des Betreibervertrages

Hier ist zu unterscheiden, ob Altanlagen vorhanden bzw. Neuanlagen zu erstellen sind. Sofern Altanlagen vorhanden sind, werden diese dem Betreiber im Rahmen eines Nutzungsüberlassungsvertrages zur Verfügung gestellt. Werden Neuanlagen erstellt, so obliegt dieses der privaten Gesellschaft. Das Eigentum der Anla-

---

[71] Der Umfang der zu übertragenden Leistungen gibt den Grad der Privatisierung und damit die Nutzung privatwirtschaftlichen know-hows an. Kosteneinsparungen gegenüber den klassischen Organisationsformen kann das Betreibermodell im wesentlichen in den Bereichen der Bauleistungen und der Betriebsleistungen entfalten. Der Bereich der ggf. vorhandenen Finanzierungsvorteile wird an späterer Stelle behandelt. Vorteile aus der Bauphase ergeben sich aus den regelmäßig vorhandenen Erfahrungen der privaten Gesellschaft aus anderen Abwasserprojekten. Neben diesen Erfahrungsvorteilen können private Projektierungen regelmäßig zügiger erstellt werden, welches u.a. in einer verkürzten Planungszeit begründet sein kann. Dieser Vorteil wird allgemein als Einkauf von Zeit bezeichnet und stellt einen der wesentlichen Aspekte bei der Entscheidung für das Betreibermodell dar. Die private Gesellschaft ist im Gegensatz zur Öffentlichen Hand in einigen Fällen nicht an ein Ausschreibungsvergabeverfahren (VOL/VOB) gebunden und kann vor diesem Hintergrund oftmals Baukosten- und Erstellungsvorteile generieren.

gen geht regelmäßig nach Beendigung des Betreibervertrages auf die Kommune über. Eines der Hauptziele des Betreibermodells ist die Nutzung von Vorteilen aus dem Wettbewerb. Es gilt im Rahmen der institutionellen Möglichkeiten, Wettbewerbselemente möglichst effizient und umfangreich einfließen zu lassen. Vor diesem Hintergrund ist die Auswahl des Betreibers von besonderer Bedeutung. Bei der Auswahl eines herstellerunabhängigen Betreibers können weitere Vorteile durch optimale Ausnutzung des Wettbewerbs erzielt werden[72].

Zeitraum des Betreibervertrages

Grundsätzlich lassen sich die Betreibermodelle in Kurzzeit- und Langzeitmodelle unterteilen. Ein Kurzzeitmodell ist für Zeiträume zwischen 5 und 10 Jahren ausgelegt, von einem Langzeitmodell spricht man bei Laufzeiten zwischen 20 und 25 Jahren. Die Erfahrungen aus den bislang umgesetzten Betreibermodellen haben gezeigt, daß der Zeitraum des Betreibervertrages Auswirkungen auf die Vorteilhaftigkeit der Organisationsform gegenüber den klassischen Formen aufweist. Innerhalb von langfristigen Verträgen können die Betreiber monopolartige Stellungen einnehmen. Es handelt sich bei dieser Form des Wettbewerbs um einen „Wettbewerb um das Monopol“, wohingegen bei kurzfristigen Verträgen die Betreibergesellschaft ihre Wettbewerbsfähigkeit ständig neu beweisen muß[73].

---

72 Durch die Verpflichtung eines Anlagenherstellers als Betreiber werden sicherlich vornehmlich dessen Anlagen Einsatz finden. Dieses muß nicht unbedingt die wirtschaftlichste Lösung sein. Ein Wettbewerb auch auf dieser Stufe würde sicherlich Vorteile bringen.

73 Vor diesem Hintergrund hat sich eine Tendenz hin zu kurzfristigen Verträgen entwickelt. Sollte der Wettbewerb nach Ablauf der 5 Jahre im worst case keinen geeigneten Betreiber finden, würde der Betrieb wieder an die Kommune fallen, welche die Verantwortung für die Abwasserentsorgung durch das Betreiberrmodell ja nicht aufgegeben hat. Es ist zu beachten, daß bei langfristigen Betreiberverträgen die Kommune weitestgehend den Einfluß auf die Abwasserbeseitigung verliert. Zwar ist die Kommune weiterhin für die Abwasserbeseitigung verantwortlich, doch hat sie nur geringe Eingriffsmöglichkeiten in die Geschäftsführung des Betreibers und kann die Entwicklung vor diesem Hintergrund nicht steuern. Durch die langfristige Übertragung von operativen und administrativen Abwasserbeseitigungsaufgaben ist die Kommune nicht mehr zur Vorhaltung von weitreichendem know-how in diesem Bereich gezwungen, obwohl Kontrollaufgaben in erheblichem Umfang vorgenommen werden müssen. Hier ist Konfliktpotential vorhanden.

3.2.3 Kooperationsmodell

Beim Kooperationsmodell handelt es sich um eine weitere Mischform zwischen öffentlicher und privater Abwasserbeseitigung. Es handelt sich bei dieser Organisationsform um eine Weiterentwicklung des Betreibermodells, das Vorteile aus öffentlich-rechtlichen und privatwirtschaftlichen Modellen verbindet[74]. Beispielhaft soll an dieser Stelle das Kooperationsmodell der Eurawasser-Gruppe am Beispiel Goslar dargestellt werden[75]:

Eurawasser Kooperationsmodell

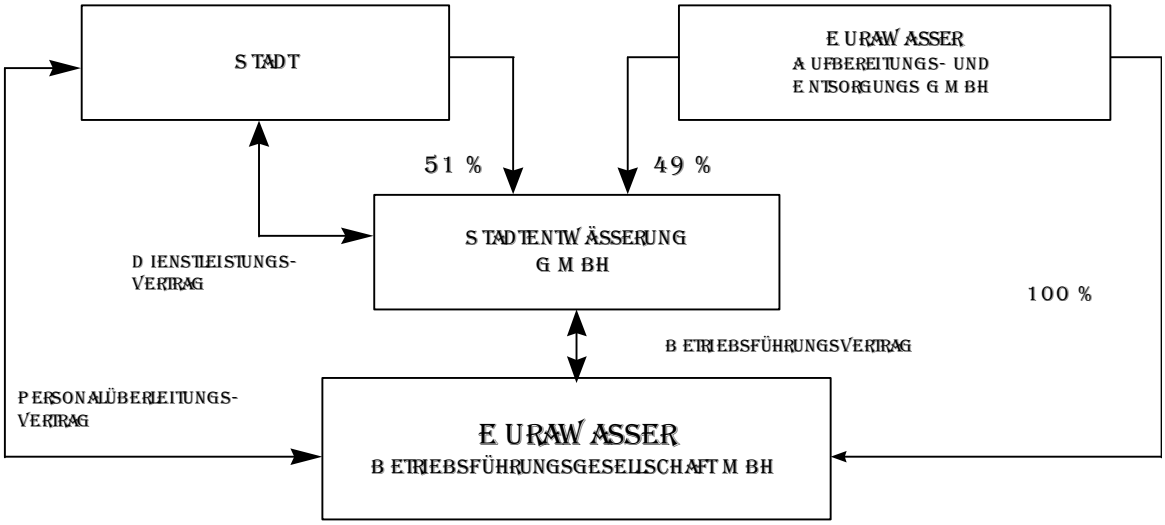


Abbildung 8, in Anlehnung an das Kooperationsmodell der Eurawasser.

Die Stadt Goslar und die Eurawasser Aufbereitungs- und Entsorgungs GmbH gründen die Stadtentwässerung Goslar GmbH. Die Gesellschaft übernimmt sämtliche Anlagen und Ausrüstungen und wird auch zum Neuinvestor und schließt die Kredite ab. Als Mehrheitsgesellschafter übt die Stadt umfangreiche Kontroll-, Aufsichts- und Mitspracherechte sowohl über den Aufsichtsrat als auch im Rahmen des mit dieser Gesellschaft geschlossenen Dienstleistungsvertrages aus. Die Eurwasser Betriebsführungsgesellschaft

---

74 Vgl. hierzu: Baasch, Klaus-Hinnerk und Grewin, Hans Werner: Abwasserbeseitigung, eine öffentliche Aufgabe und Ökonomie - Ein Erfahrungsbericht aus dem Amt Achterwehr (Schleswig-Holstein) auf dem Weg zum Kooperationsmodell, in: Kommunale Steuerzeitschrift, Heft 7, Juli 1997.

mbH betreibt das vorhandene System und ist auch für die Instandhaltung verantwortlich. Die Betriebsführung wird zu einem für die gesamte Vertragslaufzeit von 25 Jahren festgelegten jährlichen Festpreis durchgeführt. Eine Preisgleitklausel regelt die Anpassung dieses Festpreises an veränderte Kostenfaktoren. Der Personalübernahmevertrag gewährleistet die Weiterbeschäftigung und die vorherigen Konditionen der vorhandenen Mitarbeiter.

Charakteristisch für das Kooperationsmodell ist die weite Einflußnahmemöglichkeit der Kommune auf die Abwasserentsorgung. Die Gemeinde übernimmt im Kooperationsmodell regelmäßig 51 % des Stammkapitals und hat somit entscheidende Gestaltungsmöglichkeiten[76]. Neuinvestitionen werden von der Kooperationsgesellschaft vorgenommen. Der Haushalt der öffentlichen Hand wird hierbei nicht berührt. Die Kooperationsgesellschaft kann nunmehr einen Betriebsführer beauftragen, die Abwasserbeseitigung durchzuführen. Auf diesem Wege können Vorteile aus dem meist vorhandenen überregional erworbenen know-how des Betriebsführers erzielt werden. Vorteile des Kooperationsmodells sieht Landsberg insbesondere in der flexiblen Unternehmensführung und dem schnellen Abbau von Investitionsdefiziten durch die Einbindung privaten Kapitals[77].

4 Gründe für Privatisierungen

Die Heterogenität der Organisationsformen des deutschen Abwassersektors ist offensichtlich. Zahlreiche Aspekte sprechen für eine Privatisierung. Daß die Privatisierungsentscheidung aber dennoch verzerrt ist, wird durch gravierende Hemmnisse begründet. Vor der Darstellung von Privatisierungshemmnissen soll aber in diesem Abschnitt kurz auf potentielle Privatisierungsgründe eingegangen werden, auch wenn die Darstellung der Hemmnisse im Vordergrund stehen soll.

---

75 Vgl. Hütker, Hans-Joachim: Privatisierung der Stadtentwässerung Goslar: Vom Regiebetrieb zur GmbH im Kooperationsmodell; Sonderdruck aus WIB, Nr. 5, 1996.

76 Die von der Gemeinde aufzubringende Einlage kann über die Einbringung der bereits vorhandenen Abwasserbeseitigungsanlagen dargestellt werden Auf die Besonderheiten der Bewertung der Einlage wird bei der Analyse des fiskalischen Privatisierungsmotives konkret eingegangen.

77 Wie an späterer Stelle gezeigt wird, verhindert der Wettbewerb, daß die Renditen der Betreiber ein angemessenes Maß übersteigen. Die nach Abschluß des Vertrages möglicherweise durch weitere Rationalisierungen erwirtschafteten Potentiale verbleiben aber beim Privaten. Diese dürften aber angesichts des Wettbewerbes nicht sehr hoch sein.

4.1 Effizienzorientierte Gründe

Ein wichtiges Ziel bei der Wahl der Organisationsform ist die Effizienz(steigerung). Das Ziel der Effizienzsteigerung ist aber sicherlich kein Ziel, das eine Privatisierung **direkt** auslöst. Es handelt sich vielmehr um ein übergeordnetes Ziel. Eine aus Sicht des Verfassers pragmatische Abgrenzung hat Spelthahn vorgenommen, die auch Eingang in diese Arbeit finden soll. Spelthahn unterscheidet zunächst die

- betriebliche Effizienz (auch Produktionseffizienz) von der
- volkswirtschaftlichen Effizienz.

Während die betriebswirtschaftliche (Produktions-) effizienz eine eindeutige Definition hat, ist die Bewertung der volkswirtschaftlichen Effizienz schon schwieriger[78]. Klassisches Effizienzkriterium ist das Pareto-Kriterium, das aber angesichts seiner Anknüpfung an subjektive Wertungen der Individuen nicht praktikabel ist[79]. Als praktikableres - indes schwächeres - Kriterium wurde hierfür das Kompensations-Kriterium entwickelt, das eine allokative Veränderung dann als effizient erkennt, wenn die „Gewinner“ in die Lage versetzt werden, die Verlierer (zumindest theoretisch) in Geld zu kompensieren, so daß die Verlierer nicht schlechter gestellt sind als vor der Veränderung und die Gewinner noch einen „Nettovorteil“ behalten[80].

---

78 Spelthahn führt dazu aus, daß man bei der Definition der volkswirtschaftlichen Effizienz, die je nach politischem Standpunkt auch weitere Ziele wie Arbeitsplatzssicherung, fiskalpolitische Ergiebigkeit, stabilitätspolitische Sicherung etc. einschließt, man zwar einen umfassenden Begriff von Effizienz erhält, man aber den Preis zahlt, daß man fast nicht mehr mit dieser Effizienz vergleichen kann. Vgl. Spelthahn (1994), S. 29.

79 Vgl. ebenda. Demnach müßte zur Effizienzmessung theoretisch die Zustimmung aller von der Veränderung Betroffenen eingeholt werden. Spelthahn (1994) stellt aber fest, daß auch der Fall eintreten kann, daß ein Individuum nach der Veränderung nicht schlechter gestellt ist, aber aus Gründen wie Neid oder aus Gerechtigkeitserwägungen die Besserstellung anderer Individuen ablehnt. Hierzu ist anzumerken, daß dieser Bereich durch die Entwicklung von Fairneßkonzepten entwickelt wurde. Hier schließt Fairneß das Vorliegen von Pareto-Effizienz und Neidfreiheit ein. Aber auch dieser Ansatz gestaltet die Bewertung nur noch komplizierter.

80 Eine weitere wichtige Unterschiedung wird zwischen der **Allokationseffizienz** und der **Produktionseffizienz** vorgenommen. Vgl. Spelthahn (1994) S. 30 .Mit der Allokationseffizienz ist die Frage verbunden, ob ein optimales Angebot an Gütern und Dienstleistungen erreicht werden kann, wenn der Staat die Aufgabe nicht selbst vornimmt sondern sie nur bereitstellt, indem entweder öffentliche Aufträge vergeben werden oder die Ver- und Entsorgung dem Markt privater Unternehmen mit Hilfe staatlicher Regulierungsvorschriften überlassen wird. Vgl. ebenda. Mit der Produktionseffizienz ist die Frage verbunden, ob die Bereitstellung des Angebotes durch die öffentliche Hand genauso effizient erfolgen kann wie in der Privatwirtschaft oder ob es ggf. betriebswirtschaftlich effizienter ist, wenn der Staat öffentliche Aufträge an Dritte vergibt, wobei

Auch wenn es nicht direktes Ziel dieser Arbeit sein soll, die Effizienzvorteile des Privaten ggü. dem öffentlichen Anbieter darzustellen - sondern vielmehr die verzerrenden Mechanismen, die gegen eine Privatisierung sprechen, soll dennoch auf die bisherigen Erfahrungen in Deutschland mit Privatisierungen eingegangen werden, die Produktionseffizienzvorteile von privatwirtschaftlichen Lösungen dokumentieren (im folgenden wird - sofern nicht anders erwähnt - stets von der Produktionseffizienz gesprochen).

Effizienzsteigerungen durch Privatisierungen ?

Die wesentlichen Optimierungsansätze der privatwirtschaftlichen Lösungen werden durch das regelmäßig erhebliche Potential sowohl im Bau- und Betriebskostenbereich, als aber auch im Finanzierungsbereich gefunden. Zudem kommt es regelmäßig zu einer zügigeren Projektrealisierung, die neben der Ersparnis von Bauzeitzinsen sowohl unter **ökologischen** als auch **infrastrukturellen** Aspekten als vorteilhaft angesehen werden kann. In Deutschland sind bis zum Jahre 1997 rund 200 privatwirtschaftliche Projekte mit einem vertraglich gebundenen Investitionsvolumen von rd. DM 12 Mrd. umgesetzt worden[81]. Der Marktanteil der privatwirtschaftlichen Projekte gemessen an den „entsorgten Einwohnergleichwerten“ [82] beträgt derzeit rd. 5 %. Die Darstellung der Produktivitässteigerungspotentiale durch privatwirtschaftliche Lösungen kann angesichts dieses geringen Volumens anschaulich an realisierten Einzelfallbeispielen erfolgen, die aber zugleich generelle Rückschlüsse auf das Optimierungspotential zulassen[83].

---

ihm hierdurch Administrations- und Verwaltungskosten entstehen. Vgl. neben Spelthahn auch Windisch, a.a.O. S. 9.

81 VpA-Info, ohne Datumsangabe.

82 Die Maßgröße des Einwohnergleichwertes zielt darauf ab, die unterschiedliche Einleitungsbelastung zwischen der an die Kläranlage angeschlossenen Wohnbevölkerung und dem Abwasser von Gewerbebetrieben und Industrie in einem Maß zu vereinen. Die Belastung an Sauerstoff zehrenden Stoffen bei der Abwasserbehandlung wird als biochemischer Sauerstoffbedarf (BSB 5) gemessen und entsprechend dem täglichen BSB5 Anfall eines Einwohners in der Maßgröße EGW ausgedrückt. Vgl. hierzu BdE-Gutachten, a.a.O. S. 47 f. - dort genaue Berechnung.

83 Eine breitere Unterlegung der These läßt sich aber auf den Erfahrungen der vollständigen materiellen Privatisierung in England und Wales liefern. Durch die Transparenz des Regulierungssystems können hier Effizienzsteigerungen der nunmehr privaten Wasser- und Abwassergesellschaften ggü. den vormals staatlichen Strukturen durchgehend aufgezeigt werden. Diese Aus-

Optimierungen im Bau- und Betriebskostenbereich

Optimierungsansätze im Bau- und Betriebskostenbereich durch eine Privatisierung sind zahlreich vorhanden. Im folgenden soll vor diesem Hintergrund auf einige konkrete Fälle eingegangen werden. Hierdurch wird auch deutlich, in welchen Teilbereichen Optimierungen erzielt werden können.

In **Bad Wörishofen** wurden beim Neubau der Kläranlage im Rahmen eines Betreibermodells die Kosten deutlich reduziert[84]. Der im Jahr 1992 erste Entwurf für das Klärwerk brachte eine Kostenschätzung in Höhe von DM 43,42 Mio. netto[85]. Eine Modifizierung der Planung durch die öffentliche Hand erbrachte eine Reduzierung der Kosten auf nunmehr DM 37,6 Mio. netto. Trotz dieser Reduzierung wäre eine Gebührenanhebung immer noch erforderlich gewesen. Um weiteres Optimierungspotential zu nutzen, wurde in Bad Wörishofen mit Blick auf einen ganzheitlichen Optimierungsansatz unter Einschaltung privaten Kapitals und know-hows eine Betreibermodell-Ausschreibung gewählt[86].

An der EU-weiten Ausschreibung haben sich 27 Firmen beteiligt. Alle beteiligten Bieter mußten den Amtsvorschlag oder einen modifizierten Amtsvorschlag anbieten. Im Ergebnis konnten die Kosten für den Amtsvorschlag auf DM 33,3 Mio., den modifizierte Amtsvorschlag auf DM 32,3 Mio. und ein gleichwertiges Nebenangebot auf DM 25,3 Mio. reduziert werden. Zudem konnten Zeiteinsparungen von 1 Jahr realisiert werden, so daß zum einen Bauzeitzinsen eingespart wurden, die notwendige Infrastruktur schneller zur Verfügung gestellt werden konnte und auch dem ökologischen Aspekt Rechnung getragen werden konnte.

Der Fall Goslar

---

sagen lassen sich aus Sicht des Verfasers auf die deutsche Situation übertragen, so daß diese These von zwei Seiten her empirisch unterlegt werden kann.

84 Vgl. Deutscher Bundestag, 13. Wahlperiode, Drucksache 13/3095, S. 7.

85 Vgl. zu dieser Darstellung Rudolph/Bienstock, a.a.O..

86 Es wurde berücksichtigt, daß die sich beteiligenden Unternehmen auch Nebenangebote mit alternativen Konzepten abgeben können, die zu einer weiteren Reduzierung der Bau- und Betriebskosten führen sollten.

Im Jahre 1991 beschloß der Rat der Stadt Goslar, die gesetzlichen Vorgaben hinsichtlich der Abwasserreinigung umzusetzen und entsprechende Baumaßnahmen zur Erweiterung und zum Ausbau der Kläranlage vorzunehmen[87]. Die geplanten Investitionskosten beliefen sich auf rund DM 60 Mio. Im Zuge dieser erheblichen Investitionserfordernisse beantragten zwei Fraktionen, die Verwaltung solle Möglichkeiten einer Privatisierung überprüfen.

Am Anfang einer Prüfung alternativer Organisationsformen stand - wie üblich - eine Regiekostenberechnung. Eine Regiekostenberechnung ist ein Vorteilhaftigkeitsvergleich alternativer Rechtsformen, die die Kostenstruktur des öffentlich-rechtlichen Regiebetriebes als Referenzwert mit privaten Angeboten vergleicht. Diese Regiekostenberechnung ist aber aus nachfolgenden Gründen nicht ohne Probleme aufzustellen.

Die Bedingungen, unter denen die öffentliche Hand Projekte im Abwasserbereich durchführt, sind mit denen der privaten Wirtschaft nicht vergleichbar. Eine Regiekostenberechnung ist keine Gebührenrechnung; eine Vielzahl von Faktoren und Kalkulationsansätze spielen hier eine Rolle. Nur bei einem Vergleich auf Basis gleicher Grunddaten und Kalkulationsansätze ist ein unverzerrtes Bild zu erwarten[88] . Uneinheitliche Kalkulationsansätze finden sich laut Schulze vor allem in folgenden Bereichen:

- Ansatz realer bzw. nominaler Werte,
- Ansatz unterschiedlicher Kreditformen,
- Ansatz unterschiedlicher Kreditlaufzeiten bzw. Lebensdauer der Investitionen,
- keine bzw. uneinheitliche Ermittlung der Restbuchwerte,
- Ansatz der Zinsen nach der Durchschnittswertmethode oder Ermittlung der durchschnittlichen Verzinsung,
- unbegründete Übernahme von Kalkulationsansätzen lt. KAG in die Vergleichskostenrechnung wie z.B. Abschreibung von Beiträgen und Orientierung der Eigenkapitalverzinsung am Marktzins,

---

87 Vgl. Hütker, H.-J., a.a.O..

88 Vgl. Schulze, Dieter: Im Blickpunkt - Berechnung der Vergleichskosten (Regiekosten) bei der Einbeziehung Dritter in Aufgaben der Abwasserentsorgung, in: Kommunale Steuerzeitschrift, Februar 1997.

- keine Nutzung der Abschreibungsbeträge der aus Beiträgen oder Zuschüssen Dritter finanzierten Investitionen.

Um verläßliche Aussagen treffen zu können, müßten die finanziellen Grundlagen des Regiebetriebes aus der Kameralistik herausgelöst werden und in einer Schattenrechnung auf Grundlage der kaufmännischen Buchführung und privatwirtschaftlichen Kalkulationen erstellt werden[89].

Die Stadt Goslar hatte zur Prüfung der Vorteilhaftigkeit alternativer Organisationsformen zunächst eine verwaltungsinterne Arbeitsgruppe eingesetzt. Zur Wahrung der Objektivität und auch mit Blick auf die vorhandenen Personalressourcen wurde ein externer Berater eingeschaltet, der mit der Untersuchung dieser Frage beauftragt wurde. Das Ergebnis der vergleichenden Untersuchung war, daß sich der Regiebetrieb bzw. Eigenbetrieb kostengünstiger als das Kooperationsmodell darstellte[90]. Es wurde deutlich, daß die Nachteile des Kooperationsmodells insbesondere in der steuerlichen Benachteiligung ggü. dem Eigenbetrieb begründet waren. Nach Vorlage dieser Vergleichsberechnung wurde eine interfraktionelle Arbeitsgruppe ins Leben gerufen, um die weitere Vorgehensweise zu planen. Trotz des vergleichsweise nachteiligen Abschneidens des Kooperationsmodells wurde empfohlen, im Wege eines Ausschreibungsverfahrens zu prüfen, ob die Stadtentwässerung Goslar nicht doch in einem Kooperationsmodell wirtschaftlicher als im Regiebetrieb geführt werden könnte.

Ungeachtet der scheinbar nachteiligen Alternative Kooperationsmodell wurde diese Lösungsmöglichkeit aufgegriffen. Die Vorteile der Privatwirtschaft zeigen sich im Wettbewerb, an dem in Goslar 25 Bieter(gemeinschaften) teilgenommen haben[91]. Die Auswer-

---

89 Dies wird aber in der Regel nicht getan, da sich hierbei angesichts der Kameralistik sowie fehlender Kostenrechnung entscheidende Parameter gar nicht exakt berechnen lassen. Denkbar wäre es, wenn die Kommune in ihre Vergleichsrechnung die steuerliche Belastung als kalkulativen Posten ansetzt. Aber auch dieser Ansatz ist nicht unproblematisch.

90 Hütker führt aus, daß in der vergleichenden Betrachtung, bei der die Betriebskosten der Kläranlagen und der Kanäle sowie der Kapitaldienst für die Investitionen zur Erweiterung der Kläranlage berücksichtigt und über einen Zeitraum von 25 Jahren bewertet wurden, die Abwassergebühren für den Eigenbetrieb ca. DM 0,30 bis DM 0,50 /m³ günstiger als die Gebühren im Kooperationsmodell waren. Die Abwassergebühren für den Eigenbetrieb bewegten sich in dieser Modellrechnung zwischen DM 4,00 und DM 6,00/m³ bei einer tatsächlichen Abwassergebühr von DM 3,72/m³ zum Zeitpunkt der Berechnung.

91 Als entscheidende Bewertungskriterien wurden Erfahrungen beim Bau und Betrieb von Kanalnetzen gesehen. Hütker führt aus, daß sich die Wertung der Angebote zeitaufwendiger als

tung der Ergebnisse brachte, daß ein Bieter mit einem verwertbaren Nebenangebot unter den Kosten der Eigenbetriebslösung blieb. Mit Blick auf eine mögliche Änderung der Steuergesetzgebung wären drei Bieter günstiger gewesen. Das Ergebnis der Ausschreibung war, daß das Kooperationsmodell beschlossen wurde, da die Stadtentwässerung Goslar wirtschaftlich günstiger in der Rechtsform einer GmbH geführt werden konnte. Das Einsparpotential allein aus den Baumaßnahmen für die Zentralkläranlage belief sich auf DM 9 Mio.

Ein weiteres Beispiel ist die Errichtung der Kläranlage in **Altenburg**[92]. Die veranschlagten Kosten für die Errichtung beliegen sich in der Ausgangsplanung auf über DM 100 Mio. Durch weitere Optimierung ließen sich die Kosten auf DM 84 Mio. reduzieren. In einer sodann vom Bundesumweltministerium durch einen Gutachter unterstützten Ausschreibung erhielt ein Kurzzeit-Betreibermodell den Zuschlag. Hierdurch konnten die Investitionskosten auf einen verbindlichen Wert von netto DM 39,7 Mio. (zzgl. einiger Sonderleistungen auf DM 47,785 Mio.) reduziert werden. Bereits nach 1 Jahr konnte die 1. Baustufe in Betrieb genommen werden.

Im Rahmen des sog. „Niedersächsischen Betreibermodells“ konnten ebenfalls erhebliche Einsparpotentiale nachgewiesen werden, wie aus folgender Übersicht hervorgeht[93]:

---

erwartet gestalteten, da die Ausschreibung sehr komplex war, verschiedene technische Lösungen als Nebenangebote eingereicht wurden und eine unterschiedliche Angebotsdarstellung erfolgte. Um die Angebote vergleichbar zu machen, wurden die in die nähere Auswahl einbezogenen Angebote unter vereinbarten Annahmen für einen Zeitraum von 20 Jahren unter Berücksichtigung des Kapitaldienstes auf die Baukosten und inflationierten Betriebskosten berechnet. Mit einbezogen in die vergleichende Bewertung wurden die Kosten bei einer Eigenbetriebslösung auf Grundlage der vorliegenden Kostenermitlung für die Erweiterungsmaßnahmen und der tatsächlichen Betriebskosten.

92 Vgl. Deutscher Bundestag, 13. Wahlperiode, Drucksache 13/3095, S. 7; vgl. weiter Rudolph, K.-U. Das Kurzzeitbetreibermodell für die Abwasserreinigung für die Stadt Altenburg. in: der Gemeindehaushalt 4/1995.

93 Niedersächisches Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr, Privatisierung kommunaler Kläranlagen - Erfahrungen mit dem Betreibermodell in Niedersachsen, 3. Aufl., Januar 1991.

Gemeinde	Realisierte Investitionskosten in DM Mio.	Realisiertes Einsparpotential ca. in %.
Algermissen	3,2	20,0
Wesendorf	4,4	13,6
Wedemark	20,0	30,0
Dahlenburg	2,3	50,0
Wagenfeld	5,0	15,0
Bad Laer	3,65	20,0
Hambühren	5,2	14,5

Tabelle 3

Spelthahn hat die Kosteneinsparpotentiale der Betreibermodelle Wesendorf und Wedemark auch mit Blick auf die Kritiker dieser Modelle, die im wesentlichen den vorsteuerbegründete Vorteil erkennen, näher untersucht[94].

In **Wesendorf** konnten danach Einsparpotentiale insbesondere durch Synergieeffekte realisiert werden, die der Betreiber durch den gleichzeitigen Betrieb einer Abfalldeponie erreichen konnte[95]. Spelthahn erläutert, daß die Einsparungen noch höher ausgefallen

---

94 Spelthahn (1994), S. 117 In Wedemark konnten die Kosten insbesondere durch die veränderte technische Konzeption des Betreibers im Vergleich zur gemeindlichen Regiekostenberechnung zurückgeführt werden. Allein durch eine Neuplanung konnte das veranschlagte Investitionsvolumen von DM 24,65 Mio. auf DM 19 Mio. gesenkt werden. Zudem kamen weitere Einsparungen während der Bau- und Betriebsphase. Angemerkt werden muß hier aber, daß die Gemeinde die Regiekosten auf Basis der Wiederbeschaffungszeitwerte gerechnet hat, so daß es hier zu einer verzerrten Betrachtung kommt. Spelthahn erläutert, daß man dieses dennoch als reale Ersparnis für den Bürger sehen muß, da dieser ja den höheren, auf Wiederbeschaffungszeitwerte kalkulierten Preis hätte zahlen müssen. Aus Sicht des Verfassers ist dieses Argument wohl annehmbar, gleichwohl eignet sich dieses Beispiel nur indirekt, um die Kostensenkungspotentiale des privaten Betreibers nachzuweisen. Des weiteren geht Spelthahn auf eine Regiekostenberechnung in Heiternd (Hessen) ein, in welcher die Regiekostenberechnung eine Vorteilhaftigkeit des Eigenbetriebs ggü. dem Betreibermodell ergab. Als Grund für diese Vorteilhaftigkeit gibt Spelthahn an, daß zum einen die gemeindliche Planung nahezu optimal war und die steuerliche Belastung sowie die notwendigen Versicherungsaufwendungen hier letztendlich zu einem Nachteil der privaten Angebote führte.

95 Generierung von Synergieeffekten: Durch die Generierung von Synergieeffekten sowie Einbringung überregionaler Erfahrungen kann der private Anbieter Kostensenkungspotential generieren. Baasch und Grewin sehen Optimierungspotential vor allem durch die sinnvolle Standardisierung der Anlagentechnik, der Zentralisierung im Einkauf und der Ersatzteillagerung, der überört-

wären, wenn die Technik der Kläranlage nicht schon vor der Ausschreibung festgelegt worden wäre[96].

Die gezeigten Beispiele machen deutlich, daß die privatwitschaftliche Lösung durch einen ganzheitlichen Optimierungsansatz unter Einschaltung des gesamten Wettbewerbs auf allen Stufen regelmäßig Kostensenkungspotential im Bau- und Betriebskostenbereich generieren kann. Dies gilt insbesondere, wenn Neuinvestitionen anstehen und der Private bereits im Planungsstadium einbezogen wird.

Es läßt sich erkennen, daß sich ein wichtiges Kosteneinsparpotential in Form der **Projektsteuerung** im Zusammenhang mit umfangreichen Investitionen findet. Hierbei können sowohl Wettbewerbsvorteile professionell ausgenutzt als auch **Terminrisiken auf den Projektsteuerer abgewälzt** werden[97]. Spelthahn erwähnt, daß im Gegensatz zur öffentlichen Hand der private Betreiber versucht, den Bereich Abwasser als Ganzes zu optimieren. Im Bereich der öffentlichen Hand sind Planung, Bau und Betrieb oftmals drei voneinander getrennte Bereiche[98]. Auch die Kritiker der Privatisierung sehen, daß Wettbewerb erfinderisch macht, doch bezweifeln die Kritiker oftmals, ob der Wettbewerb an der richtigen Stelle ansetzt. Ein häufig vorgebrachtes Argument ist demnach, daß auch die öffentliche Hand durch die Ausschreibung einen ähnlichen Wettbewerb unter Einschaltung von Ingenieurbüros erreichen kann. Obwohl diese Argumente sicherlich Substanz haben erläutert Rudolph, daß sich zwar ein Ingenieurwettbewerb mit guten Ergebnissen realisieren ließe, dies aber oftmals an den schmalen Planungsbudgets der Kommu-

---

lichen Bereitschafts- und Störungsbeseitigung, der Reduzierung des Verwaltungsaufwandes durch den Verbund gleichartiger Betriebe sowie durch einen effektiven Personaleinsatz. Vgl. auch Baasch, Grewin, a.a.O. Eine weitere Möglichkeit der Ausnutzung von Synergieeffekten liegt in der Nutzung von economies of scale. Dies ist aber aus verschiedenen Gründen problematisch. Durch die Einbeziehung privater Erfüllungsgehilfen werden sich regelmäßig keine direkten Größenvorteile erzielen lassen, da diese zumeist in bestehende Strukturen einsteigen.

96 Der private Betreiber ist nach der Untersuchung Spelthahns zwar in den Genuß des Vorsteuerabzugs gekommen, mußte aber zusätzlich Umsatzsteuer auf das Entgelt, Körperschaftsteuer, sowie Gewerbesteuer in Kauf nehmen. Dennoch wurde durch das Synergieeinsparpotential ein günstigeres Angebot möglich.

97 Dabei können sich die Kommunen eines unabhängigen Projektsteuerers bedienen, oder - was vielfach am Markt angeboten wird - einer Projektsteuerungsgesellschaft aus einem Finanzkonzern, zumeist Tochtergesellschaft einer Leasinggesellschaft, die regelmäßig über den Konzernverbund die Finanzierung anbietet.

98 Vgl. Spelthahn (1994) a.a.O. S. 106; dort wird auf einen Beitrag von Rudolph, K.-U. (Zur Privatisierung der Abwasserbeseitigung, Stand-Entwicklung-Meinungen, in Korrespondenz-Abwasser 12/85, 32. Jg. S. 1063) verwiesen.

nen scheitert. Zudem sei es sicher richtig, daß die Ingenieursbüros unter Wettbewerbsdruck zahlreiche gute Ideen entwickeln können, für die Kosten der Realisierung aber nicht die Verantwortung tragen, wohingegen der private Betreiber vor dem Hintergrund seines verbindlichen Angebots „umsichtiger“ kalkulieren müsse[99].

Die wichtigsten Einsparungen lassen sich aber auch mit Blick auf den hohen Anteil an Kapitalkosten im Planungsbereich einsparen. Spelthahn führt auf, daß angesichts der nach Investitionsvolumen zu berechnenden Honorarforderungen der Architekten die Überdimensionierung von Anlagen tendenziell gefördert wird[100]. Aber in gleiche Richtung zielt die Zuschußproblematik, da gewährte Zuschüsse ebenfalls tendenziell zu größeren Investitionsvolumina führen. Viele andere Optimierungsfelder sind im Bereich der Bau- und Betriebskosten denkbar. Die umfassende Einbindung von privatwirtschatlichem know-how bedeutet den Einkauf von umfassenden Management- und Branchenkenntnissen, die zumeist auf kommunaler Ebene in dieser Form nicht vorgehalten werden können. **In einer Kommune wird regelmäßig nur einmal in 50 oder 100 Jahren eine Kläranlage <u>neu</u> geplant, gebaut und finanziert. Für überregionale private Anbieter ist dieses Tagesgeschäft.**

Ein wichtiger Aspekt ist aber auch die **Riskoverlagerung**. Neben der Risikoverlagerung von Terminfristen und Erstellung spielen im umweltsensiblen Abwasserbereich gewichtige Umweltverschmutzungsrisken eine bedeutende Rolle. Hier gilt es insbesondere mit verläßlichen Partnern zusammenzuarbeiten, da ansonsten die Überwachungs- und Risikokosten der Kommune die Effizienzvorteile schmälern[101].

---

99 Vgl. Spelthahn (1994) a.a.O. S. 106; dort wird auf einen Beitrag von Rudolph, K.-U. (Das Niedersächsische Betreibermodell zur kommunalen Abwasserbeseitigung und andere Möglichkeiten der Kostensenkung, KPV/NV (Hrsg.), Neue Wege zur Finanzierung der Abwasserbeseitigung, Recklinghausen, 1988, S. 31) verwiesen.

100 Vgl. Spelthahn (1994), a.a.O. S. 106. Spelthahn erwähnt auch die langen Entscheidungswege durch die Rechnungsprüfung, da sämtliche Maßnahmen auf durch Dritte kontrollierbar sein müssen. Dieser Aspekt wird sicherlich durch die bei einer Privatisierung erhöhten Kontrollkosten kompensiert. Hier sind allerdings neue Ausschreibungsformen entwickelt worden, die eine Überdimensionierung einschränken. Zuem sind Formen geschaffen worden, bei denen der Architekt am Einsparvolumen gemessen wird.

101 Kostenfaktor bei Privatisierungen sind **Aufsichtskosten** der öffentlichen Hand. Die öffentliche Hand muß als verantwortliche Instanz zur ordnungsgemäßen Abwasserentsorgung bei Durchführung privater Dritter Kosten ansetzen, da die technischen Kontrollmöglichkeiten mit großem Aufwand verbunden sind. Diese Kosten sind sicherlich nicht immer auf den privaten Dritten abwälzbar. Prinzipiell müßten diese Aufsichtskosten aber auch bei der Durchführung durch die Verwaltung entstehen (Stichwort interne Revision). Die Komplexität einer Privatisie-

Optimierungen im Finanzierungsbereich

Einer der wichtigesten Kostenvorteile der Privatisierung ist sicherlich, daß der private Investor die Projekte **regelmäßig schneller realisiert und damit in hohem Maße Bauzeitzinsen einspart**. Die Kommune ist angesichts enger Investitionsbudgets in Zeiten leerer Kassen tendenziell an einer Streckung der Investitionen interessiert, zumal die Zuschüsse oftmals zwar zugesagt werden, eine Auszahlung erst zu einem späteren Zeitpunkt erfolgt. Dies hat auch Auswirkungen auf den Umweltschutz und die standortrelevante Infrastruktur[102].

Zahlreiche **Finanzierungsinstrumente im derivativen Bereich** sind bislang der kommunalen Ebene angesichts der zurückhaltenden Einstellung der kommunalen Rechtsaufsichtsbehörden aber auch der „traditionellen" Einstellung der Kämmerer weitgehend verschlossen. Insbesondere die Bewertung durch die Rechtsaufsichtsbehörden variiert von Bundesland zu Bundesland erheblich. Der von der Privatwirtschaft zweckmäßige Einsatz von Zinssicherungsinstrumenten würde insbesondere bei der Finanzierung langfristiger Vorhaben bei umsichtiger Anwendung nutzbringend sein. Da die kommunale Ebene aus

---

rung des Abwasserbereiches, die neben Umweltgesichtspunkten auch Auswirkungen auf die Bereiche Arbeits- und Sozialrecht, und Fragen der Eigentumszuordnung und eine Vielzahl weiterer Bereiche tangiert, erfordert umfangreiche Vertragsgestaltungen. Hiermit sind **Transaktionskosten** verbunden. Darüber hinaus sind zur Erfassung des vertraglichen Sachverhaltes, zum Erwerb von speziellem know-how, **Informationskosten** notwendig. Informationskosten ergeben sich allein schon aus der Prüfung, welche zukünftige Organisationsform gewählt werden soll. Zudem müssen die Haftungsrisiken vertraglich geregelt werden.

102 Sicherlich lassen sich durch die Wahl bestimmter Finanzierungsinstrumente Optimierungspotentiale nutzen. Gleichwohl ist aber zu bedenken, daß die Finanzierungsmöglichkeiten der öffentlichen Hand privilegiert sind. Ein Wirtschaftlichkeitsvergleich bestimmter Finanzierungsinstrumene orientiert sich stets an den Konditionen des privilegierten Kommunalkredites. Optimierungspotential läßt sich allenfalls durch steuerliche Gestaltungsmöglichkeiten nutzen. Gerade hierin liegt aber der Bezug zu Privatisierungsformen. Auf die zwiespältige Rolle einer Kommune bei Inanspruchnahme steuerlicher Vergünstigungen und mögliche Anreizeffekte übergeordneter Staatsglieder wird noch eingegangen. Die Wahl des Finanzierungsinstrumentes ist regelmäßig steuerinduziert. Hiermit ist ggf. ein Rechtsform- oder Eigentumswechsel verbunden, der wiederum fiskalische Effekte auslöst. Es handelt sich bei dieser Thematik um einen weiten Bereich, der parallel zur gesamten Privatisierungsdiskussion steht und von daher zwar in diesem Kontext, jedoch unter einem separaten Blickwinkel behandelt werden kann und muß. Es läßt sich nicht von exogenen Finanzierungsentscheidungen sprechen, die endogene fiskalische Effekte generieren. Finanzierungsentscheidungen und steuerliche bzw. fiskalische Aspekte unterliegen einer simultanen Betrachtung. Daß private Unternehmen tendenziell stärker innovative Finanzierungsformen nutzen als die öffentliche Hand, dies wird schon durch die strengen kommunalaufsichtlichen Genehmigungserfordernisse deutlich.

Mangel an Sach- und Personalressourcen aber eine Risikosteuerung von derivativen Instrumenten nicht vorhalten kann, wird die kommunalaufsichtliche Genehmigung dieser Instrumente regelmäßig versagt[103]. Der private Erfüllungsgehilfe kann diese Instrumente einsetzen und damit weitere Effizienzvorteile generieren. Daß durch die Nichtanwendbarkeit von derivativen Finanzinstrumenten seitens der Öffentlichen Hand nunmehr Privatisierungsentscheidungen getroffen werden, ist aber unrealistisch. Vielmehr handelt es sich um einen weiteren Baustein der Anwendungsmöglichkeiten des privaten Sektors, der Effizienzvorteile gegenüber dem öffentlichen Sektor begründet.

4.2 Fiskalische Gründe

Vorstellbar ist, daß sich durch die Privatisierung

- **Steueraufkommen erzielen** lassen, da die bislang steuerfreie Wertschöpfung im hoheitlichen Sektor nunmehr durch den steuerpflichtigen privaten Sektor ausgeübt wird,

- **Verschuldung** bei Investitionsbedarf **in den privaten Sektor verlagert** wird oder

- **Veräußerungserlöse** für bestehendes Anlagevermögen **generiert werden**, die als Sanierungsbeitrag des laufenden Haushaltes insbesondere in Zeiten defizitärer Haushalte willkommen sind.

---

103 Eine entsprechende Kosten-/Nutzen-Analyse wird in der Praxis regelmäßig nicht vorgenommen.

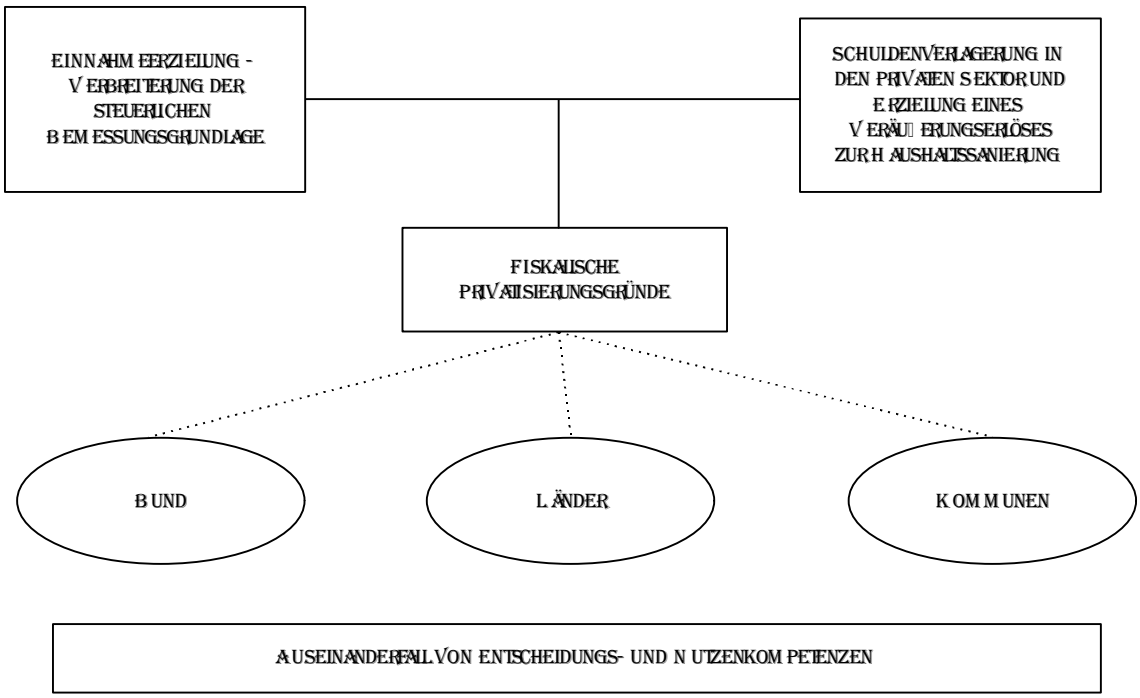


Abbildung 9, Eigene Darstellung

Erzielung eines Steueraufkommens

Insbesondere mit Blick auf eine mögliche Erhöhung der Steuereinnahmen zeichnet sich für den föderalen Staat die Thematik des Auseinanderfallens von Entscheidungs- und Nutzenkompetenz bereits ab, da die volumensmäßig interessanten Steuerarten (Körperschaftsteuer, Umsatzsteuer) der übergeordneten Bundes- und Landesebene zustehen, wohingegen die Entscheidungsgewalt über die tatsächliche Realisierung der jeweiligen Privatisierung bei der kommunalen Ebene liegt. Ein direktes Privatisierungsmotiv ist nicht gegeben, dennoch ergibt sich zwangsläufig im Rahmen einer Privatisierung eine Verbreiterung der steuerlichen Bemessungsgrundlage.

Effekt der Schuldenreduktion und Defizitdeckung kommunaler Haushalte

Die Kommune kann angesichts der Veräußerung des Anlagevermögens einen Liquiditätszufluß erhalten. Auf diese Weise besteht für die Kommune die Möglichkeit, ihre Verschuldung zu reduzieren. Im Fall der Privatisierung „Kooperationsmodell Goslar“ wird an späterer Stelle gezeigt, daß sich die Übernahme des Anlagevermögens an den Rest-

schulden orientiert[104]. Fraglich ist allerdings generell, ob die Kommune diese Erlöse den Restschulden des ehemaligen Gebührenbereiches genau zuordnen kann, da das Gesamtdeckungsprinzip dieses regelmäßig verhindert. Hier sind Gestaltungsspielräume denkbar, auf die noch detailliert bei der Behandlung der Privatisierungshemmnisse eingegangen wird[105].

Schuldenverlagerung in den privaten Sektor

Der Schuldenverlagerungaspekt ist insbesondere bei Erweiterungsinvestitionen von aktuellem Interesse. Bei Erweiterungsinvestitionen in kostenrechnenden Einrichtungen bleibt die dauernde Leistungsfähigkeit der Kommune (in einer von überhöhten Gebühreneinnahmen abstrahierenden Betrachtung) weitgehend unberührt.

Auf den ersten Blick könnte man meinen, daß sich durch die Verlagerung von Schulden in den privaten Sektor die Verschuldungsgrenze der Kommune erweitert. Hierzu sind aber die institutionellen Verschuldungsgrenzen deutscher Kommunen näher zu betrachten: Die Verschuldungsfähigkeit der Kommune ist mit Blick auf die Gemeindeordnungen gegeben, sofern die Aufrechterhaltung ihrer dauernden Leistungsfähigkeit gewährleistet ist. Bei der Auslagerung des Abwassersektors als kostenrechnende Einrichtung kommt es

---

104 Sollte es zu sogenannten Übererlösen kommen (d.h. Erlöse, die objektiv höher sind als der isoliert betrachtete Ertragswert dieses spezifischen Objektes, z.B. in Form von strategischen Preiskomponenten) , müßten diese - mit Blick auf das Urteil des OVG Münster vom 5.8.1994 zum Wesen des Gebührenhaushaltes - sicherlich dem Gebührenhaushalt zustehen. Hierauf wird noch an späterer Stelle eingegangen.

105 Doch darf nicht verkannt werden, daß die Gestaltung ausschließlich zu Gunsten des Haushaltes nur kurzfristig positive Effekte mit sich bringt. Das Gestaltungspotential hat zumindest bei der Gründung einer Eigengesellschaft (GmbH, 100 % Kommune) dort Grenzen, wo die Bilanzstrukturen der Gesellschaft eine permanente Unterstützung durch die Gesellschafterin „Kommune“ erfordert. Diese eher mittelfristig wirkende Erkenntnis kann aber durch kurzfristige Politik dominiert werden. Zudem würden bei einem hohen Veräußerungserlös die hohen Ansätze des Anlagevermögens zu hohen Abschreibungsbeträgen der Gesellschaft führen, so daß die Gebühren c.p. ansteigen. Auch dies kann allein aus politischen Gründen nicht immer positiv sein. Ein weiterer interessanter Aspekt liegt im föderalen Finanzausgleich begründet. Die der Kommune zufließende Liquidität führt zu einer zumindest temporären Entspannung des Haushaltes. Diese Entspannung wird Auswirkungen auf die kommunalen Forderungen aus dem Finanzausgleich haben (Bedarfszuweisungen). Grundsätzlich läßt sich feststellen, daß je größer der positive Effekt aus dem Liquiditätszufluß ist, desto größer auch die Nachteile aus dem Finanzausgleich sind. Die Vorteilhaftigkeitsabwägung dieses „trade-offs“ ist komplex. Der kommunale Finanzausgleich hemmt somit kommunale Initiativen zur Verbesserung ihrer Finanzlage, z.B. durch eine Veräußerung des kommunalen Anlagevermögens. Dieser Effekt ist zwar nicht überzubewerten, er stellt aber einen Baustein in der komplexen Privatisierungsdebatte des deutschen Abwassersektors dar.

zu einer „Bilanzverkürzung“, da auch die Einnahmekraft in Form von Gebühren sinkt. Die Kommune hat also auf der einen Seite weniger Einnahmen, auf der anderen Seite ist sie aber auch von den Kosten entlastet. Die dauernde Leistungsfähigkeit bleibt vor diesem Hintergrund weitgehend unberührt[106].

Ungeachtet der institutionellen Möglichkeit der Kreditaufnahme in diesem Fall, kann es aber aus gesamtwirtschaftlicher Sicht, z.B. zur Einhaltung gesamtstaatlicher Schuldengrenzen, sinnvoll sein, daß die Verschuldung im privaten Sektor anfällt. Zu einer Schuldenverlagerung wird es bei einer gesamtwirtschaftlichen Betrachung sicherlich kommen, denkt man insbesondere an die Erfüllung des Maastricht-Kriteriums. Krämer sieht hierin eine Verletzung der Rechtsformneutralität durch die Europäische Union, die sich aus Art. 222 des Vertrages über die Gründung dem Europäischen Vertrag ableiten läßt. Nach Ansicht Krämers übten die Konvergenzkriterien des Maastricht-Vertrages einen „indirekten aber starken Zwang zur Privatisierung“ aus. Aus Sicht des Verfassers ist ein derart starker Privatisierungszwang **nicht** gegeben. Von einem Privatisierungszwang kann in diesem Fall schon angesichts des Auseinanderfallens von Entscheidungs- und Nutzenkompetenz gesprochen werden[107].

Der Bund hat als primärer Träger der Nutzenkompetenz kein Durchgriffsrecht auf die Entscheidungsebene. Er kann zwar versuchen, Anreize für eine Privatisierung zu geben, die tatsächliche Entscheidung ist aber der kommunalen Ebene vorbehalten. An diesem Beispiel wird die Bedeutung von Nutzen- und Entscheidungskompetenz für die Privatisierung des Abwassersektors besonders deutlich.

---

106 Von weitergehender Bedeutung ist aber der Zeitpunkt der Veräußerung. Hier ist zu beachten, daß zahlreiche Kommunen auf den Wiederbeschaffungszeitwert abschreiben und sich somit ein anderer Restbuchwert als bei Abschreibungen auf die historischen Anschaffungs- bzw. Herstellungskosten ergibt. Haben die Benutzer angesichts dieser gegenüber der Privatwirtschaft erhöhten Abschreibungen die Anlagen bereits „überbezahlt“ (d.h. der Restbuchwert wäre bei Abschreibungen auf Anschaffungs- und Herstelllungskosten bereits null), so müßte ein Veräußerungserlös ihnen direkt gutgeschrieben werden. Hierauf wird noch an späterer Stelle eingegangen.

107 Im Rahmen eines nationalen Stabilitätspaktes hätten sowohl Bund, Länder und Gemeinden die Ziele des Maastricht-Vertrages zu verfolgen. Die Motivation zur Zielverfolgung ist aber differenziert zu betrachten, da im wesentlichen der Bund als verantwortliche Instanz des Maastricht-Vertrages an einer Reduzierung des Schuldenstandes primäres Interesse hätte. Die Vorteile, die die Kommunen aus dem Euro hätten, lassen sich regelmäßig nur schwer quantifizieren und sind sicherlich auch von der jeweiligen Lage und Gewerbestruktur abhängig. Sie haben keine direkte Auswirkung auf die Privatisierungsentscheidung.

4.3 Wirtschaftspolitische Gründe

In Deutschland läßt sich feststellen, daß zwar viel über Privatisierung diskutiert wird, in anderen Ländern jedoch gehandelt wurde[108]. Gellert führt aus, daß in Deutschland Managementressourcen für diese wertschöpfungsfreie Diskussion gebunden werden, während andere Länder handeln und dadurch entscheidende Marktvorteile erzielen[109]. Der weltweit expandierende Markt der Abwasserbeseitigung wird für die nächsten Jahrzehnte jetzt verteilt. Am Beispiel der deutschen Industrie führt Gellert weiter aus, daß diese es angesichts der institutionellen Strukturen versäumt hat , im Inland Erfahrungen zu sammeln, die in Form von Referenzmodellen neue Aufträge akquirieren können.

Mit Blick auf die Entscheidungskompetenz zur Privatisierung handelt es sich bei dem wirtschaftspolitischen Aspekt nur um ein Nebenmotiv. Für die Umsetzung von einem Motiv zur tatsächlichen Privatisierung wäre es erforderlich, daß die Motivträger auch die entsprechende Entscheidungsgewalt haben bzw. entsprechende Anreizeffekte schaffen[110]. Fraglich ist, ob es die Träger der Nutzenkompetenz schaffen, der kommunalen Ebene Anreizeffekte zur Privatisierungsentscheidung zu geben, oder ob das Ergebnis nicht vielmehr eine langfristige Thematisierung und damit Sensibilisierung für das Problem ist, die dann zu einer Bewußtseinsänderung führt, und somit erst einen Beitrag zur politischen Willensbildung leistet. Erste Schritte sind durch die Änderung des Wasserhaushaltsgesetzes geschaffen worden, die es ermöglichen, die Verantwortung vollständig auf private Dritte zu verlagern. Die Haltung der Länder hat die Umsetzung aber bislang verhindert.

---

108 Vgl. Gellert, Michael, Die Argumente und Positionen privater Betreiber, in: Privatisierung kommunaler Aufgaben, Hrsg. Fettig, Wolfgang und Späth, Lothar, Baden-Baden, 1997, S. 45.

109 Vgl. Gellert, Michael, a.a.O., S. 45.

110 Durch die Privatisierung des Abwassersektors wird - nach jetziger steuerlicher Gesetzeslage - die Abwassergebühr umsatzsteuerlich belastet, so daß die in den Gebühren enthaltene Umsatzsteuer für die Unternehmen als Vorsteuer abzugsfähig ist. Hierdurch ermäßigen sich die Produktionskosten, insbesondere im Bereich der abwasserintensiven Industrien, und die Unternehmen gewinnen an Wettbewerbsfähigkeit. Dieses gilt aber nur an Standorten, die noch erheblichen Investitionsbedarf vor sich haben und die Gebühren sich durch die Umsatzsteuerbelastung nicht erhöhen, sondern durch den Vorsteuerabzug zunächst ermäßigen. Hierdurch kann aber nur ein temporärer Wettbewerbsvorsprung erzielt werden, da durch die Umsatzsteuerbelastung der Gebühren dieser Vorteil im Zeitablauf aufgezehrt wird. Zudem ist fraglich, ob sich abwasserintensive Industrien überhaupt an Standorten ansiedeln, die noch erheblichen Investitionsbedarf vor sich

4.4 Umweltorientierte Gründe

Der Abwassersektor ist ein umweltsensibler Bereich. Zahlreiche Investitionen sind notwendig, um die im Zuge unserer heutigen Zeit auftretenden Schadstoffe durch Reinigungsvorgänge dem Abwasser wieder zu entziehen und es auf diese Weise wieder dem ökologischen Kreislauf zuzuführen. Dabei sind hohes know-how und modernste Technologien erforderlich[111].

Es kann festgestellt werden, daß der private Sektor in vielen Fällen den neuesten Stand der Umwelttechnik flexibler oder schneller einsetzen und damit u.U. einen höheren Umwelterfolg erzielen kann. Hierbei kann insbesondere der international ausgerichtete private Anbieter auf überregionale Erfahrungen aus dem Einsatz dieser Technologien zurückgreifen. Die einzelne Kommune ist hierbei vornehmlich auf ihr eigenes know-how gestellt; häufig werden auch mit Blick auf die regionale Wirtschaftsförderung lokale oder regionale Ingenieurbüros eingeschaltet, die aber den Wissensvorsprung internationaler Konzerne nicht immer durch Regionalkenntnisse kompensieren können[112].

Umweltziele führen nicht direkt zur Privatisierung. Zur Privatisierung kommt es, da die bestehenden Organisationsstrukturen den hohen Umweltanforderungen nur eingeschränkt gewachsen sind. Das Ziel dieser Auflagen ist eindeutig die Erfüllung des Umweltschutzes, nicht die Privatisierung. Daß es zu Privatisierungen kommt, ist ein Produkt von Optimierungsüberlegungen. Die Förderung des Umweltschutzes in Form von Gesetzen und Auflagen wird von den übergeordneten föderalen Ebenen des Staates und von Institutionen der Europäischen Union vorangetrieben und vertraglich vertreten. Wie aber dargestellt, ist für die Privatisierungsentscheidung nur die kommunale Ebene im Rahmen der Selbstverwaltung zuständig. Entscheidungs- und Nutzenkompetenz fallen hier institutionell auseinander, wenngleich annahmegemäß der Nutzen jedes Bürgers - auch der

---

haben. Die Erörterung dieses Aspektes ist charakteristisch für die Komplexität der Auswirkungen einer Privatisierung auf eine Vielzahl von Bereichen.

111 Daneben sind aber auch Ansätze zu vermuten, z.B. eine institutionelle Trennung von operativen Abwasserbeseitigern und regulierenden Aufsichtsgremien Hier werden durchaus spieltheoretische Bereiche tangiert.

112 Eine besondere Situation ergibt sich in den neuen Bundesländern. Die Umweltbestimmungen aus den alten Bundesländern wurden praktisch übernommen, ohne die möglicherweise unterschiedlichen Präferenzen für Umweltgüter in den neuen Ländern zu berücksichtigen. Hierdurch ergeben sich in den neuen Bundesländern mitunter ggü. den alten Ländern unterschiedliche Prioritäten, die auch Auswirkungen auf die Privatisierungsentscheidung haben können.

Nutzen der Entscheidungsträger als übergeordneter Staatsglieder - mit einem verbesserten Umweltschutz steigt[113].

4.5 Ordnungspolitische Gründe

Ferner lassen sich ordnungspolitische Privatisierungsgründe erkennen[114]. Es scheint, daß es sich hierbei zwar um einen Privatisierungsgrund, wohl nicht aber um ein „privatisierungsauslösendes Motiv“ handelt. Dies läßt sich alleine daraus erkennen, daß die Ordnungspolitik eine Aufgabe des Bundes ist, der bereits mit der Änderung des Wasserhaushaltsgesetzes einen „ordnungspolitischen“ Rahmen geschaffen hat, sich eine Wirkung auf die Kommunen indes noch nicht ergeben hat, da die Länder dies - sicherlich aus anderen als ordnungspolitischen Gründen - verhindern.

Welches Motiv im Einzelfall die Privatisierung auslöst, läßt sich nicht generell darstellen. Zu vielschichtig sind die einzelnen Gründe, die sich teilweise überlagen. Anstehende Neuinvestitionen bei bereits hohen Gebühren oder ausgeschöpfte Schuldengrenzen spielen sicherlich eine bedeutende Rolle, wenn auf die Nutzung privatwirtschaftlicher Lösungsmodelle trotz der nachfolgend beschriebenen Privatisierungshemmnisse zurückgegriffen wird. Deutlich wird aber auch, daß zahlreiche denkbare Gründe, z.B. die steuerliche Einnahmeerzielung, das Umweltmotiv aber auch die ordnungs- und wirtschaftspolitischen Gründe auf übergeordneten förderalen Ebenen angesiedelt sind. Durch das Auseinanderfallen von Nutzen- und Entscheidungskompetenz bei gleichzeitig fehlenden Anreizstrukturen können Privatisierungen sicherlich nicht direkt ausgelöst werden.

---

113 Vgl. ferner Martin Meyer-Renschhausen, ZögU Band 19 Heft 1, 1996, Die Auswirkungen der Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen auf die Umwelt am Beispiel von Energiewirtschaft und Abwasserreinigung (zitiert bei Fürst). Eine Privatisierung unter ökologischen Gesichtspunkten ist unkritisch zu sehen. Ökologisch positiv zu beurteilen ist eine Privatisierung im Fall von anstehenden Sanierungsinvestitionen. Kommunen würden Investitionen strecken. Höhere Effizienz schafft einen stärkeren Spielraum zur Verbesserung des Umweltschutzes.

114 Vgl. auch Spelthahn (1994), a.a.O. S. 26 f..

C Privatisierungshemmnisse

1 Privatisierungshemmnis Besteuerung

1.1 Steuerrechtliche Grundlagen - Vorbemerkung

Die unterschiedliche Steuerpflicht von den Hoheitsbetrieben und privaten Unternehmen stellt ein großes Privatisierungshemmnis dar. Vor diesem Hintergrund ist die hoheitliche Einordnung als zentraler Anknüpfungspunkt einer Steuerpflicht näher zu beleuchten[115]. Die Besteuerung der Abwasserbeseitigung ist abhängig von der Organisationsform. Grundlegend zu unterscheiden ist, ob die Kommune die Abwasserbeseitigung als juristische Person des öffentlichen Rechts eigenständig durchführt, oder ob sie sich eines Erfüllungs- oder Verwaltungsgehilfen bedient. Wird die Abwasserbeseitigung durch die Kommune selbst im Rahmen öffentlich-rechtlicher Organisationsformen durchgeführt, so wird diese Tätigkeit weder mit Ertrags-, Substanz oder Umsatzsteuer belastet. Anders hingegen wird die im privatrechtlichen Rahmen durchgeführte Abwasserbeseitigung steuerlich eingestuft. Diese grundlegend unterschiedliche steuerliche Behandlung der Abwasserbeseitigung ist eine der zentralen Ursachen für die aus unterschiedlichen Organisationsformen begründete Kostendifferenz der Abwasserentsorgung. Die aktuelle Diskussion befaßt sich mit der Frage, inwieweit dieses auf den ersten Blick offensichtliche Mißverhältnis der Besteuerung des Entsorgungssektors weiterhin bestehen kann[116]. Hierdurch werden - wie nachfolgend gezeigt - deutliche Privatisierungshemmnisse begründet.

---

115 Die Abwasserbeseitigung wird in Deutschland, wie bereits aus verwaltungsrechtlicher Sicht beschrieben, als eine hoheitliche Aufgabe angesehen. Die auf Grundlage der entsprechenden Landeswassergesetze ermächtigten juristischen Personen des öffentlichen Rechts sind verpflichtet, das in ihrem Geltungsbereich anfallende Abwasser zu entsorgen.

116 Die Diskussion erstreckt sich hierbei auf den gesamten Entsorgungssektor, sowohl auf den Abfallbereich als auch auf den Abwasserbereich. Obwohl zwischen diesen Entsorgungsbereichen erhebliche Unterschiede bestehen, trifft die Argumentation über die steuerliche Einordnung in vielen Fällen auf beide Bereiche zu. Vor diesem Hintergrund werden - sofern es geboten erscheint - die für beide Bereiche gemeinsamen Argumente erörtert, wobei aber auch auf die Unterschiede hinsichtlich der Anwendbarkeit der Diskussionsergebnisse für die Bereiche eingegangen wird. Die Unterschiede zwischen dem Abfall- und Abwasserbereich werden insbesondere durch die im Rahmen des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes verringerte Entsorgungverantwortung der Öffentlichen Hand deutlich. Die Kommunen sind demnach praktisch nur noch für die Entsorgung des privaten Hausmülls verantwortlich. Diese Situation läßt sich nur unzureichend auf die Situation im Abwasserbereich übertragen.

1.2 Steuerlich relevante Zahlungsströme im Abwasserbereich

Zur Verdeutlichung der für eine Besteuerung relevanten Zahlungs- und Leistungsströme soll folgendes Schaubild dienen:

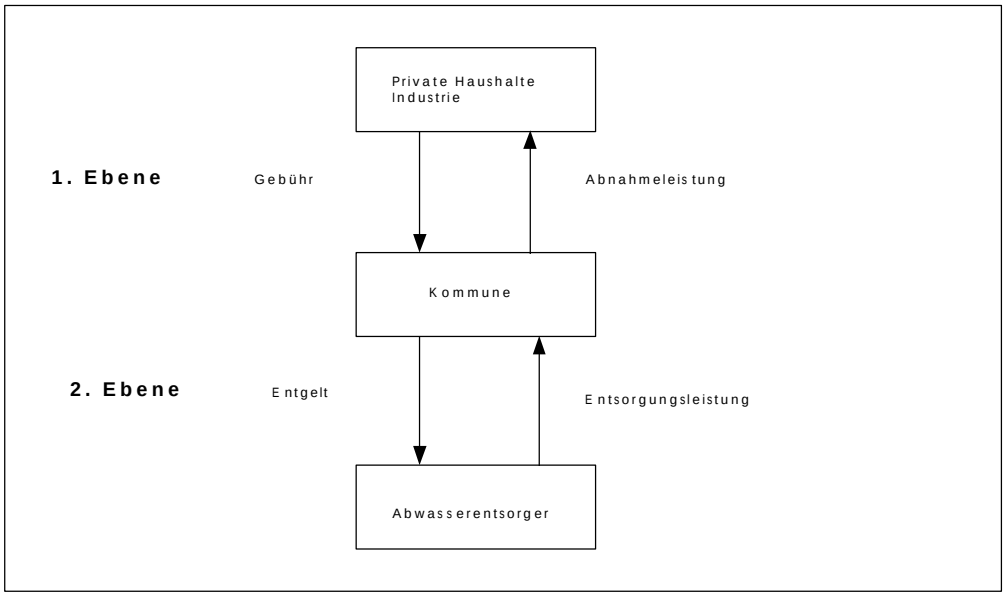


Abbildung 10, Eigene Darstellung

Bei Durchführung der Abwasserbeseitigung im Rahmen einer öffentlich-rechtlichen Organisationsform erbringt die öffentliche Hand die Abnahme- und Entsorgungsleistung für private Haushalte und Industrie. Hierfür werden sowohl Gebühren als auch Beiträge seitens des Hoheitsträgers dem Verbraucher in Rechnung gestellt. Die Gebühren sind nicht mit Umsatzsteuer belastet[117]. Bei Einschaltung eines privaten Erfüllungsgehilfen werden die im Schaubild als 1. Ebene bezeichneten Leistungsströme durch eine 2. Ebene erweitert. Die öffentliche Hand verlagert als Hoheitsträger die operative Tätigkeit der Abwasserentsorgung zum Teil oder als Ganzes auf einen privaten Dritten, der für diese Tätigkeit ein Entgelt berechnet. Dieser Vorgang ist steuerlich relevant. Der private Erfüllungsgehilfe wird - wie es der Name nahelegt - **nicht** mit hoheitlichen Befugnissen ausgestattet. Die Beziehung zur Kommune ist privatrechtlicher Natur.

117 Auf die Besonderheiten der Entgeltbeziehung, insbesondere auf die Anwendung des öffentlichen Preisrechtes, wird an späterer Stelle detailliert eingegangen.

Die umsatzsteuerlichen Leistungen erbringt der private Erfüllungsgehilfe ausschließlich gegenüber dem Hoheitsträger. Dieser Sachverhalt wird durch den sogenannten Einschalterlaß des BMF begründet[118]. Der Erlaß argumentiert, daß angesichts Übertragbarkeit allein der Tätigkeit, nicht aber der hoheitlichen Verantwortung , die Leistungen des privaten Erfüllungsgehilfen nur gegenüber dem Hoheitsträger erbracht werden, so daß eine steuerlich relevante Leistungsbeziehung zwischen dem Nutzer und dem Erfüllungsgehilfen nicht stattfindet. Der Hoheitsträger empfängt die Leistungen zur Erfüllung der hoheitlichen Aufgabe. Der private Erfüllungsgehilfe dient nur zur hoheitlichen Leistungserbringung. Da der Hoheitsträger selbst nicht unternehmerisch tätig wird, kann er keine Umsatzsteuer in der Gebühr ausweisen. Hieraus resultiert, daß die umsatzsteuerlich belastete Entgeltforderung auch nicht mit einem Vorsteuerabzug verbunden werden kann.

Die Mehrbelastung der privaten Unternehmen durch Substanz- und Ertragsteuern ist eindeutig. Differenzierter hingegen sind jedoch die umsatzsteuerlichen Effekte zu werten. Ein wichtiger Bereich sind die Finanzierungskosten. Für den privaten Erfüllungsgehilfen stellt die Darlehensfinanzierung, auch ohne Kommunalkreditkonditionen, eine wichtige Finanzierungsform dar. Die Kapitalkosten werden über das Betreiberentgelt von der Kommune vergütet. Die in diesem Betreiberentgelt enthaltenen Zinskosten aus der Finanzierung werden der öffentlichen Hand als Betreiberentgeltschuldnerin (inkl. 16 % USt.) in Rechnung gestellt.

Auf den ersten Blick verteuern sich allein aus der steuerlichen Einordnung des privaten Erfüllungsgehilfen die Finanzierungskosten für den Abwasserkunden ggü. der öffentlichrechtlichen Lösung. Bei detaillierter Betrachtung kommt es aber zu einem kostenneutralen Ergebnis: Der private Erfüllungsgehilfe kann als vorsteuerabzugsberechtigte Körperschaft bei seinen Investitionsvorhaben durch den Vorsteuerabzug bereits einen Liquiditätsvorteil erzielen[119]. Vor diesem Hintergrund verringern sich seine Investitionskosten

---

118 BMF Schreiben vom 6. November 1990: Umsatzsteuerliche Beurteilung der Einschaltung von Unternehmen in die Erfüllung hoheitlicher Aufgaben - IV- A 2 S 7300 59/90.

119 Dieser Liquiditätsvorteil kann auch als „Steuerkredit“ verstanden werden. Hierbei ist wie grundsätzlich bei Steuerkrediten anzumerken, daß ein „Kreditrisiko“ zu Lasten des Finanzamtes mit der Krediteinräumung verbunden ist. Kommt es zu Absatzschwierigkeiten des Abwasserverbrauchs, können „Kreditstundungen“ und „Tilgungsausfälle“ eintreten. Hier wird ein Teil des Investitionsrisikos vom Finanzamt mitgetragen. Auf ausführliche Zahlenbeispiele zur Verdeutlichung des Einflusses der Besteuerung auf die Tarif- und Preisstrukturen soll verzichtet werden. Ausführliche Zahlenbeispiele, die im Text gezeigte Sachverhalte verdeutlichen finden sich u.a. bei Seinsche, Gerlinde und Pago, U.W.: Auswirkungen auf die Tarif- und Preisstrukturen durch

gegenüber dem nichtvorsteuerabzugsberechtigten Hoheitsbetrieb, so daß sich im gleichen Ausmaß auch die Zinsaufwendungen reduzieren. Hier ist eine Neutralität gewährleistet.

Eine umsatzsteuerliche Mehrbelastung der Leistung des privaten Unternehmens ergibt sich aber in allen Bereichen, denen kein Fremdbezug und damit ein Vorsteuerabzug zugrundeliegt. Hierbei handelt es sich u.a. um den Personalkostenblock sowie den Abgabenblock (Verbände, Abwasserabgabe etc.), der laut ATV-Gebührenumfrage 25 % der Gesamtkosten ausmacht. Eine zahlenmäßige Darstellung der Auswirkung unterschiedlicher Steuerbelastungen findet sich in Anlage 1 (im Rahmen eines europäischen Vergleiches) [120].

1.3 Steuerliche Behandlung von Tätigkeiten der öffentlichen Hand im Abwasserbereich nach deutschem Recht

Die für eine steuerliche Beurteilung der Tätigkeiten der öffentlichen Hand relevanten Vorschriften finden sich im Körperschaftsteuergesetz, im Gewerbesteuergesetz sowie im Umsatzsteuergesetz. Auf Grundlage dieser gesetzlichen Vorschriften sind zahlreiche höchstrichterliche Entscheidungen ergangen, die die z.T. komplexe steuerliche Einordnung ausführen. Die öffentliche Hand kann ihre Tätigkeiten als steuerfreier Hoheitsbetrieb oder als steuerpflichtiger Betrieb gewerblicher Art durchführen.

Die gesetzliche Bestimmung eines Betriebes gewerblicher Art findet sich in § 4 KStG. Als Betriebe gewerblicher Art gelten damit alle Einrichtungen einer juristischen Person des öffentlichen Rechts, die einer nachhaltigen wirtschaftlichen Tätigkeit zur Erzielung von Einnahmen außerhalb der Land- und Forstwirtschaft dienen, sich innerhalb der juristischen Person des öffentlichen Rechts wirtschaftlich herausheben und nicht überwie-

---

die Besteuerung kommunaler Entsorgungsunternehmen, in Korrespondenz Abwasser Nr. 11/1995, S. 2060 ff. sowie in Sinz, Klaus, Auswirkungen der Reformüberlegungen zur Besteuerung kommunaler Entsorgungsbetriebe auf die einzelnen Steuerarten - Grundlagen der Besteuerung, in: Gemeindehaushalt Nr. 10/1994, S. 217 ff.

120 Auf ausführliche Zahlenbeispiele zur Verdeutlichung des Einflusses der Besteuerung auf die Tarif- und Preisstrukturen soll verzichtet werden. Ausführliche Zahlenbeispiele, die im Text gezeigte Sachverhalte verdeutlichen finden sich u.a. bei Seinsche, Gerlinde und Pago, U.W.: Auswirkungen auf die Tarif- und Preisstrukturen durch die Besteuerung kommunaler Entsorgungsunternehmen, in Korrespondenz Abwasser Nr. 11/1995, S. 2060 ff. sowie in Sinz, Klaus, Auswirkungen der Reformüberlegungen zur Besteuerung kommunaler Entsorgungsbetriebe auf

gend der Ausübung öffentlicher Gewalt dienen[121]. Entscheidend für die Qualifikation eines Aufgabengebietes einer juristischen Person des öffentlichen Rechts ist demnach der Begriff der „überwiegenden Ausübung öffentlichen Gewalt“. Im Gesetz lassen sich hierzu keine weiteren Erläuterungen finden. Welche Tätigkeiten nun steuerlich als Hoheitsbetriebe angesehen werden, ist der entwickelten Rechtsprechung überlassen. Zwar wird im Abschnitt 5 Abs. 24 der KStR explizit ausgeführt, daß es sich bei der Abfallentsorgung um eine hoheitliche Tätigkeit handelt, sowie im Abschnitt 5 Abs. 14 eher einschränkend dargelegt, daß zu den Hoheitsbetrieben u.a. Anstalten zur Müllbeseitigung und Müllverbrennung, zur Straßenreinigung und zur Abführung von Abwässern und Abfällen gehören können, doch handelt es sich bei diesen Aussagen um Feststellungen, die jeweils im Rahmen der entwickelten Rechtsprechung überprüft werden müssen.

Zentrale Aspekte am Beispiel des BFH Urteils vom 23. Oktober 1996

Zentrale Aspekte zur Einordnung der Tätigkeiten als Hoheitsbetriebe oder Betriebe gewerblicher Art lassen sich aus der Rechtsprechung des BFH erkennen. In einer im Jahre 1996 ergangenen BFH-Entscheidung zur körperschaftsteuerlichen Einordnung der Hausmüllentsorgung finden sich die grundlegenden Kennzeichen für die hoheitliche Einstufung, die sich gleichzeitig auf den Abwasserbereich übertragen lassen[122].

---

die einzelnen Steuerarten - Grundlagen der Besteuerung, in: Gemeindehaushalt Nr. 10/1994, S. 217 ff.

121 Darüber hinaus wird festgelegt, daß für die Annahme eines Betriebes gewerblicher Art weder eine Gewinnerzielungsabsicht noch eine Beteiligung am allgemeinen wirtschaftlichen Verkehr erforderlich ist. Die juristische Person des öffentlichen Rechts unterliegt nach BFH-Rechtsprechung darüber hinaus mit jedem einzelnen Betrieb gewerblicher Art der Körperschaftsteuer (BFH Urteil vom 8.11.1989 I R 187/85, BSTBL II 1990, 242). Hinsichtlich der Gewerbesteuer ist im § 2 Abs. 1 Satz 1 GewStG in Verbindung mit § 2 Abs. 1 GewSTDV festgehalten, daß eine juristische Person des öffentlichen Rechts mit jedem ihrer Betriebe gewerblicher Art einzeln der Gewerbesteuer unterliegt, sofern diese mit Gewinnerzielungsabsicht betrieben werden und an dem allgemeinen wirtschaftlichen Verkehr teilnehmen. Zudem ist die juristische Person des öffentlichen Rechts hinsichtlich ihres Betriebes gewerblicher Art auch Unternehmen im Sinne UStG gem. § 2 Abs. 3 S. 1 UStG einschließlich der Vorsteuerabzugsberechtigung. Das Körperschaftsteuerrecht führt in § 4 Abs. 5 KStG entsprechend aus, daß als Hoheitsbetriebe diejenigen gelten, die überwiegend der Ausübung öffentlicher Gewalt dienen.

122 Das angesprochene Verfahren behandelt die steuerliche Einordnung der Hausmüllentsorgung eines Landkreises in den Jahren 1984 und 1985. Neben der Hausmüllentsorgung hat der Landkreis auch einen Müllsackverkauf durchgeführt Vgl. BFH-Urteil vom 23. Oktober 1996, I R 1-2/94. Die in der Urteilsbegründung dargestellten Sachverhalte werden als derzeitiger Stand der Begriffsbestimmung eines Hoheitsbetriebes angesehen und lassen sich ungeachtet des Verfahrensobjektes im Bereich der Abfallentsorgung auf den Abwasserentsorgungssektor weitgehend übertragen. Vgl. auch Gern; Alfons: Zur Körperschaft- und Umsatzsteuerpflicht kommunaler

Im Rahmen des in der Urteilsbegründung genannten Verfahrens handelt es sich bei Tätigkeiten um eine Ausübung öffentlicher Gewalt, wenn diese Tätigkeiten den juristischen Personen des öffentlichen Rechts eigentümlich und vorbehalten sind[123]. Weiter führt die Urteilsbegründung aus, daß, sofern eine juristische Person des öffentlichen Rechts Aufgaben übernimmt, die auch von Personen des Privatrechts ausgeübt werden, und die juristische Person des öffentlichen Rechts dadurch - und sei es auch nur ungewollt - in einen potentiellen Wettbewerb zu privatwirtschaftlichen Unternehmen tritt, diese Tätigkeit nicht mehr hoheitlich ist [124]. Es wird dargelegt, daß es in diesem Fall

> „..unerheblich ist, ob die juristische Person des öffentlichen Rechts mit der zu beurteilenden Tätigkeit einer öffentlich-rechtlichen Leistungsverpflichtung nachkommt und ob die Einnahmen, die sie durch diese Tätigkeit erzielt, in Form öffentlich-rechtlicher Gebühren oder Beiträge erhoben werden[125]“.

Wie lassen sich nun die für die Annahme eines Hoheitsbetriebes zentralen Postulate der Eigentümlichkeit und des Vorbehalts definieren ?

Unternehmen nach der Rechtsprechung des Bundesfinanzhofes, Kommunales Steuerrecht 1997, Nr. 9, S. 167 ff.
Ausführungen hierzu finden sich u.a. bei Wellmann, Susanne R. „Abfallentsorgung als Hoheitsbetrieb gemäß § 4 Abs. 5 KStG ?“, in: Der Betrieb, Heft 10 vom 7.3.1997.

123 Vgl. hierzu auch BFH-Urteile vom 9.2.1953 V 84/52 U, BFHE 57,221, BSTBL III 1953,86; vom 15. März 1972 I R 232/71, BFHE 105,27, BSTBL II 1972, 500; vom 21.September 1989 V R 89/85, BFHE 158,177, BSTBL II 1990,95; vom 14. März 1990 I R 156/87, BFHE 161,46, BSTBL II 1990,866).

124 Vgl. BFH-Urteile vom 30. Juni 1988 V R 79/84, BFHE 154,192, BSTBL II 1988, 910.

125 Vgl. BFH-Urteile vom 21. September 1989 V R 89/85 in BFHE 158,177 BSTBL II 1990,95; vom 28. Januar 1988 V R 112/86, BFHE 152,360, BSTBL II 1988,473.

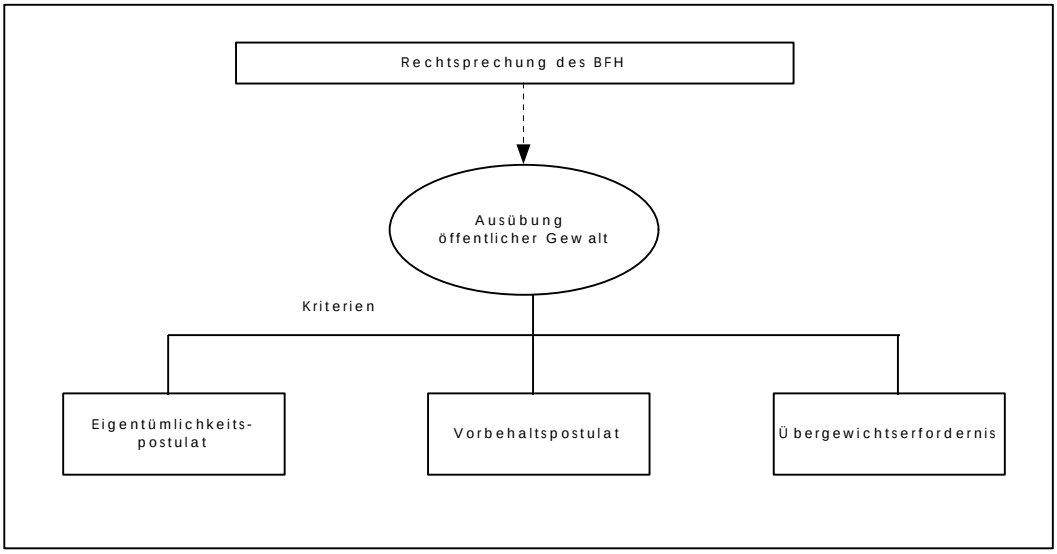


Abbildung 11, Eigene Darstellung

Vorbehalten ist laut dieser Rechtsprechung eine Tätigkeit immer dann, wenn sie der juristischen Person des öffentlichen Rechts kraft Gesetz ausschließlich übertragen worden ist[126]. Die Hausmüllentsorgung ist durch die Bestimmungen des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes den juristischen Personen des öffentlichen Rechtes zugewiesen. Dies gilt ebenso gemäß den Landeswassergesetzen für den Abwasserentsorgungsbereich. Das Vorbehaltskriterium ist demnach erfüllt. Die Charakterisierung des **Eigentümlichkeitspostulats** fällt indes schwerer. Die Urteilsbegründung führt hierzu aus, daß die Eigentümlichkeit der Tätigkeit immer dann vorhanden ist, wenn die Endverantwortung für die Aufgabenerfüllung bei der juristischen Person des öffentlichen Rechts verbleibt[127].

---

126 Vgl. hierzu auch Gern; Alfons: Zur Körperschaft- und Umsatzsteuerpflicht kommunaler Unternehmen nach der Rechtsprechung des Bundesfinanzhofes, Kommunales Steuerrecht 1997, Nr. 9, S. 167 ff..

127 Vgl. Gern, a.a.O. **Gern führt aus, daß dieses Merkmal aus verwaltungsrechtlicher Sicht überflüssig ist, da die Bedeutung des Eigentümlichkeitspostulates bereits in der Vorbehaltsklausel enthalten ist, da offensichtlich immer dann, wenn sich die juristische Person des öffentlichen Rechts kraft Sonderrechts im Sinne einer verwaltungsrechtlichen Abgrenzung des öffentlichen Rechts zum privaten Recht tätig ist, die Kompetenz und damit die Endverantwortung bei der juristischen Person des öffentlichen Rechts liegen muß.** Hier wird ebenso auf die BFH-Entscheidung vom 23.10.1996 verwiesen. In dem Urteil vom 23.10.1996 wird über den Sachverhalt der Pflichtaufgabenzuweisung der öffentlichen Hand argumentiert, daß die kommunale Daseinsvorsorge bei der Hausmüllentsorgung im Vordergrund steht und keine wirtschaftlichen Interessen.

Ein weiterer Aspekt ist das **Übergewichtserfordernis** der Ausübung öffentlicher Gewalt. Die Urteilsbegründung führt hierzu aus, daß dies nicht schon aus der Tatsache folgt,

> „ daß die juristische Person des öffentlichen Rechts aufgrund ihres ausschließlichen Rechts zur Entsorgung des Hausmülls und der Überlassung des Müllbesitzers im Bereich der Hausmüllentsorgung über öffentliche Zwangs- und Monopolrechte verfügt. Derartige Rechte reichen für die Annahme eines Hoheitsbetriebes nicht aus..... Entscheidend ist vielmehr, inwieweit eine aufgrund der rechtlichen Ausgestaltung ihrer Art nach einheitlich als hoheitlich zu beurteilende Tätigkeit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben oder zur Erzielung von Einnahmen und damit wirtschaftlichen Interessen der juristischen Person des öffentlichen Rechts dient."

Die Hausmüllentsorgung ist den juristischen Personen des öffentlichen Rechts im Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz ausschließlich vorbehalten. Gleiches gilt regelmäßig für die Abwasserentsorgung, deren rechtliche Regelungen sich in den Landeswassergesetzen wiederfinden[128].

An dieser Stelle soll auf die unterschiedliche Auslegung des Begriffs der Ausübung öffentlicher Gewalt im Verwaltungsrecht und im Steuerrecht eingegangen werden. Bach stellt fest, daß die Rechtsprechung der Finanzgerichte den Begriff der Ausübung öffentlicher Gewalt im Vergleich zum Verwaltungsrecht restriktiver beurteilt[129]. Das Steuerrecht orientiert sich an der Idee der Wettbewerbsgleichheit zwischen privater und öffentlicher Wirtschaft mit der Zielrichtung, daß die Steuerfreiheit der juristischen Personen des öffentlichen Rechts die private Wirtschaft nicht benachteiligen soll[130].

Das Verwaltungsrecht bestimmt, daß hoheitliche Aufgaben zwar selbst nicht privatisierbar sind und die juristische Person des öffentlichen Rechts vor diesem Hintergrund auch

---

128 Unberührt ist von dieser gesetzlichen Zuweisung der Pflichtaufgabe, und das sei an dieser Stelle nochmals betont, daß sich die juristischen Personen des öffentlichen Rechts jeweils privater Erfüllungsgehilfen bedienen. Dieses Verhältnis ist über den zuvor dargestellten Einschalterlaß rechtlich geregelt. Aus Sicht des Verfassers ist aber zu bezweifeln, daß angesichts der zunehmenden Einbeziehung privater Dritter in die Produktion öffentlicher Leistungen unter dem Wettbewerbsaspekt weiter von einem steuerlichen „Hoheitsbetrieb" gesprochen werden kann; mit Blick auf das Eigentümlichkeits- und Vorbehaltspostulat sollte vielmehr ein Schwerpunkt auf die potentielle Wettbewerbssituation gelegt werden. Hierzu später mehr.

129 Vgl. Bach, Stefan: Umsatzsteuerliche Konsequenzen der privaten Bereitstellung öffentlicher Leistungen im Bereich hoheitlicher Aufgaben, in: Steuern und Wirtschaft, Nr. 1/1994.

130 Diese Aussage läßt sich auch mit der europäischen Sichtweise zu diesem Punkt (6. Richtlinie Nr. 77/388 zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedsstaaten über die Umsatzsteuern vom 17. Mai 1977) in Übereinstimmung bringen.

keiner Konkurrenz gegenübersteht, wesentliche Tätgkeiten der hoheitlichen Aufgabenerfüllung jedoch auf private Unternehmen als Erfüllungsgehilfen übertragen werden können. Hierbei handelt es sich demnach um die betriebswirtschaftliche Entscheidung der Kommune zur Eigenfertigung oder des Fremdbezuges. Es läßt sich unter diesem Aspekt sehr wohl eine Konkurrenzsituation zur privaten Wirtschaft erkennen.

Die unterschiedliche Auslegung des Wettbewerbbegriffs im Verwaltungs- und Steuerrecht ist eine wichtige Ursache für die unterschiedliche Besteuerung der operativen Tätigkeit „Abwasserbeseitigung“, wobei festzustellen ist, daß diese Argumente in der laufenden Diskussion nur geringen Eingang finden. Es wird als erforderlich angesehen,

> „.. bei der teleologischen Auslegung des steuerrechtlichen Begriffs der Ausübung öffentlicher Gewalt den Wettbewerbsgedanken nicht auf die Absatzmärkte der öffentlichen Leistungen - also auf die Leistungserbringung gegenüber dem Nutzer - (sondern) ihn vielmehr hinsichtlich der hoheitlichen Aufgaben auch aus der Perspektive der Finanzierung, Beschaffung und Produktion zu betrachten“[131].

Durch diesen Gedanken wird es möglich, ungeachtet der gesetzlichen Zuweisung der Pflichtaufgabe der Entsorgung, das Wettbewerbselement in den Vordergrund zu stellen.

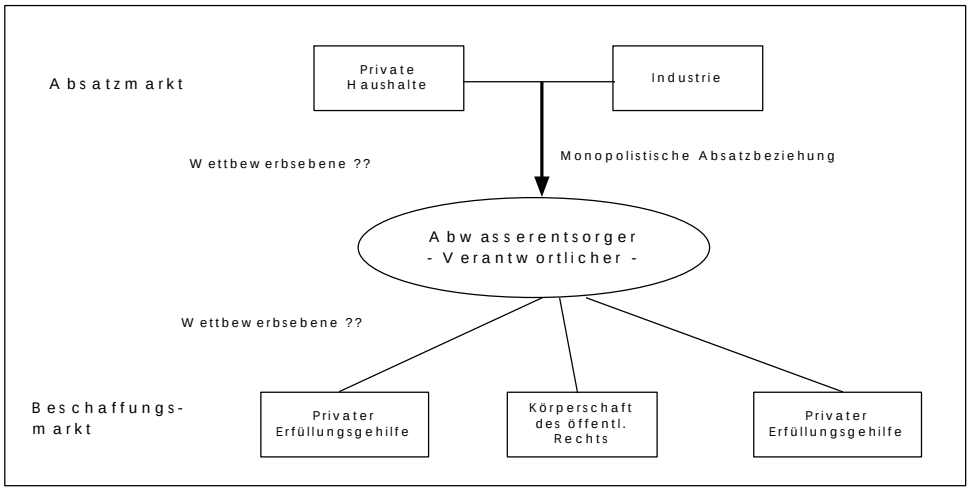


Abbildung 12, Eigene Darstellung

131 Vgl. Bach, Stefan, a.a.O.

Diese Sichtweise ist aber nicht unumstritten. Forster führt in einer Stellungnahme zu Bach aus, daß angesichts der rechtlichen Überlegenheit der öffentlichen Hand zur Entscheidung über die Einbeziehung eines privaten Erfüllungsgehilfen von einer echten Wettbewerbssituation nicht gesprochen werden kann[132] . Darüber hinaus handelt es sich bei dem Begriff „Wettbewerb“ um einen Begriff mit Gestaltungsspielraum, der weder im Steuerrecht noch im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen definiert wird. Forster sieht angesichts der mangelnden „Wahlfreiheit“ des Abfallbesitzers zur Entsorgung in Verbindung mit dem Zustimmungserfordernis der öffentlichen Hand zur Einbeziehung eines privaten Erfüllungsgehilfen sogar den Tatbestand eines „potentiellen“ Wettbewerbs als nicht gegeben an. Die Bewertung dieser Thematik wird nach Darstellung der relevanten Aussagen des Gemeinschaftsrechtes aufgegriffen[133].

1.4 Besteuerung der Abwasserbeseitigung nach Gemeinschaftsrecht

Entscheidende Impulse für die steuerliche Behandlung der Abwasserbeseitigung gehen vom Gemeinschaftsrecht aus. Deutliche Unterschiede zum nationalen Recht zeigen sich insbesondere in umsatzsteuerlichen Aspekten. Nach Artikel 4 der 6. Richtlinie Nr. 77/388 zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedsstaaten über die Umsatzsteuern vom 17. Mai 1977 sind

> „..Staaten, Länder, Gemeinden oder sonstige Einrichtungen des öffentlichen Rechts nicht steuerpflichtig, sofern diese Tätigkeiten oder Leistungen erbringen, die ihnen im Rahmen der öffentlichen Gewalt obliegen, auch wenn sie im Zusammenhang mit diesen Tätigkeiten oder Leistungen Zölle, Gebühren, Beiträge oder sonstige Abgaben erheben“.

Anknüpfungspunkt ist hiernach eine Tätigkeit im Rahmen der öffentlichen Gewalt. Das Gemeinschaftsrecht kennt anders als das nationale Recht nicht die Unterscheidung zwischen Hoheitsbetrieb und Betrieb gewerblicher Art. Die in der Richtlinie beschriebenen Institutionen sind stets dann als Steuerpflichtige einzustufen, wenn sie sich privatwirtschaftlich betätigen. Liedtke stellt hierzu heraus, daß das Gemeinschaftsrecht zwar die öffentliche Gewalt als Tatbestandsmerkmal für die steuerliche Freistellung erkennt, daß

---

132 Vgl. Forster, Eduard, a.a.O..

133 Eine Bewertung aus Sicht des Verfassers zu diesem Punkt soll noch etwas zurückgestellt werden, da das Gemeinschaftsrecht noch weitere hinweise zu dieser Thematik gibt. Es sei aber nicht verschwiegen, daß aus Sicht des Verfassers die Kommune eindeutig im Wettbewerb steht und vor diesem Hintergrund die steuerlichen Privilegien der Hoheitsbetriebe abgebaut werden müssen.

allerdings das Nationalrecht entscheidet, ob eine Einrichtung ihre Tätigkeit im Rahmen der öffentlichen Gewalt ausübt, da es eine einheitliche Definition für den Bereich der öffentlichen Gewalt nicht gibt[134].

Hier ist eine der Wurzeln für die unterschiedliche steuerliche Einordnung der Abwasserbeseitigung in Europa gelegt worden. Entscheidend ist also nach Gemeinschaftsrecht die Rechtsbeziehung zwischen Leistendem und Leistungsempfänger. Eine privatrechtlich ausgeübte Tätigkeit der juristischen Person des öffentlichen Rechts ist aus Gemeinschaftssicht steuerbar[135]. Forster führt hierzu aus, daß die deutschen Finanzgerichte bis zur Auslegung des Art. 4 Abs. 5 der 6. EG RL durch den EuGH die „Ausübung öffentlicher Gewalt" als Tatbestandsmerkmal vornehmlich nach dem Inhalt der Leistung qualifizieren[136]. Diese Methode steht nicht im Einklang mit der formbezogenen Bestimmung des EuGH und ist somit richtlinienwidrig[137]. Grundsätzlich entspricht die Nichtbesteuerung der Körperschaften des öffentlichen Rechts bei Ausübung öffentlicher Gewalt beiden Rechtsauffassungen. Das Gemeinschaftsrecht kennt hingegen keine Verknüpfung zwischen Umsatzsteuerrecht und Körperschaftsteuerrecht, wie im deutschen Recht durch den Verweis des § 2 Abs. 3 UStG auf das Körperschaftsteuerrecht. Das Gemeinschaftsrecht zielt mit seinen Ausführungen der Richtlinie vornehmlich sowohl auf eine umfassende Besteuerung des Verbrauches als auch auf den nachfolgend dargestellten Aspekt der Wettbewerbsneutralität zwischen öffentlichem und privatem Sektor ab.

Auf die Auswirkungen der unterschiedlichen umsatzsteuerlichen Behandlung auf den Abwasserpreis wird anhand einer von Rudolph entwickelten Übersicht in **Anlage 1** detailliert eingegangen. Es wird deutlich, daß die Umsatzsteuer eine gewichtige Preiskomponente ist.

---

134 Vgl. Urteil des EuGH vom 6. Februar 1997 (Rs.C.247/95).

135 Artikel 2 der 6. EG RL definiert den Anwendungsbereich der Umsatzsteuer. Hiernach sollen nur Tätigkeiten mit wirtschaftlichem Charakter besteuert werden. Der Entsorgungssektor befindet sich augenscheinlich in einem Grenzbereich.

136 Vgl. Forster, a.a.O. Vgl. weiter Urteil des EuGH vom 6. Februar 1997 (Rs.C.247/95).

137 Allerdings sieht Forster seit den Stellungnahmen zur Umsatzsteuer durch den EuGH in der deutschen Finanzrechtsprechung zur Umsatzsteuer eine gewisse Ambivalenz dahingehend, daß sowohl behutsame Modifizierungen von Begründungsansätzen vorgenommen werden als auch an

Wettbewerbsaspekte

Ein wichtiges Kriterium der steuerlichen Freistellung bezieht sich auf den Wettbewerbsaspekt. Gerade in diesem Aspekt ist einer der Schlüssel zur Lösung der steuerlichen Ungleichbehandlung zu sehen, da das Gemeinschaftsrecht ggü. nationalem Recht andere Vorstellungen entwickelt hat. Die 6. Richtlinie führt hierzu weiter aus:

> „Falls sie (die genannten Körperschaften) jedoch solche Tätigkeiten ausüben oder Leistungen erbringen, gelten sie für diese Tätigkeiten oder Leistungen als Steuerpflichtige, sofern eine Behandlung als Nicht-Steuerpflichtige zu größeren Wettbewerbsverzerrungen führt. Die vorstehend genannten Einrichtungen gelten in jedem Fall als Steuerpflichtige in bezug auf die in Anhang D aufgeführten Tätigkeiten, sofern der Umfang dieser Tätigkeiten nicht unbedeutend ist“

In Anlage D ist der Entsorgungssektor nicht aufgeführt. Vielmehr sind Tätigkeiten wie das Fernmeldewesen, die Lieferung von Gas, Elektrizität und thermischer Energie, wenn deren Umfang nicht unbedeutend ist, aufgeführt. Gerade in der Formulierung „größere Wettbewerbsverzerrung“ findet sich ein unbestimmter Rechtsbegriff. Es liegt nahe, daß diese Frage durch die Rechtsprechung zu klären sein wird. Aus Sicht des Verfassers, liegt zumindest für den deutschen Abwassersektor eine „größere“ Wettbewerbsverzerrung vor, so daß hier Handlungsbedarf geboten erscheint. Die größere Wettbewerbsverzerrung bezieht sich aus Sicht des Verfassers nämlich auch auf das Verhältnis zwischen Kommunen und privaten Entsorgern und nicht nur auf das Verhältnis zwischen Gebührenzahler und Kommune (hier besteht aufgrund des Vorbehalts- und Eigentümlichkeitspostulates qua Gesetz bekanntlich kein Wettbewerb).

Verbrauchssteuerliche Aspekte

Neben dem Aspekt der Wettbewerbsneutralität spielt die Einbindung wirtschaftlicher Aktivitäten in eine umfassende Verbrauchsbesteuerung, wie sie vom Gemeinschaftsrecht gewollt ist, ein wichtige Rolle. Forster merkt hierzu an, daß das gemeinsame Umsatzsteuersystem auf der Maßgabe beruht,

---

anderen Stellen an früheren Besteuerungskriterien festgehalten wird und auf eine Konformität zum Gemeinschaftsrecht hingewiesen wird.

„ daß auf Gegenstände und Dienstleistungen ,..., eine allgemeine zum Preis der Gegenstände und Dienstleistungen genau proportionale Verbrauchssteuer anzuwenden ist.“

Nach einem Verbrauchsteuerkonzept ist jede Leistung die durch ein Entgelt vergütet wird ungeachtet des rechtlichen Hintergrundes der Leistung mit Verbrauchsteuern zu belegen[138].

Die Abgrenzung zwischen Gemeinschaftsrecht und nationalem Recht ist offensichtlich. Zwar wird die derzeitige Steuerfreiheit der Abwasserbeseitigung durch die 6. Richtlinie gedeckt, da die nationale Rechtsprechung die Abwasserbeseitigung als Ausübung öffentlicher Gewalt erkennt, doch ist fraglich, inwieweit sich dieses aufgrund unterschiedlicher Kriterien hergeleitete Ergebnis auf Dauer aufrechterhalten läßt. Würde die Abwasserbeseitigung - wie es aus Sicht des Verfassers geboten ist - als Betrieb gewerblicher Art qualifiziert werden - würde auch nach Gemeinschaftsrecht eine Steuerpflicht erfolgen. Hierzu sei angemerkt, daß das primäre und sekundäre Gemeinschaftsrecht nach der Rechtsprechung des EuGH Vorrang vor innerstaatlichen Regelungen hat[139].

---

138 Forster unterstreicht die Forderung nach einer umfassenden Einbindung in eine verbrauchsteuerliche Konzeption mit der Regelung in den deutschsprachigen Nachbarländern, die seiner Meinung nach im Entsorgungsbereich diesem Konzept gerechter werden. So werden nach § 2 Abs. 3 ÖStUSTG in Österreich Anstalten zur Müllbeseitigung und zur Abfuhr von Spülwasser und Abfällen als Betriebe gewerblicher Art eingestuft. Darüber hinaus wird in der Schweiz die Umsatzbesteuerung ähnlich der 6. EG-RL dahingehend umgesetzt, daß in Art. 17 Abs. 4 der schweizerischen Mehrwertsteuerverordnung die Steuerpflicht der im Anhang zu dieser Verordnung aufgeführten, entgeltlich erbrachten Leistungen von Einrichtungen des öffentlichen Rechts, zu denen u.a. die Tätigkeiten auf dem Gebiet der Entsorgung gehören, festgelegt werden.

139 Vgl. Liedtke, Frank und Brügmann, Karl-Heinz: Die Besteuerung der Gemeinden und ihre Betriebe gewerblicher Art, Probleme der Besteuerung kommunaler Entsorgungsunternehmen am Beispiel der Abwasserentsorgung, in: Finanzwirtschaft, Nr. 4/1997. Liedtke erläutert, daß der Vorrang des Gemeinschaftsrechtes auf der ungeschriebenen Norm des primären Gemeinschaftsrechtes basiert. Der Vorrang des Gemeinschaftsrechtes ist durch die Zustimmungsgesetze oder Gemeinschaftsverträge in Verbindung mit Artikel 24 Abs. 1 GG der innerstaatliche Rechtsanwendungsbefehl erteilt worden. Es ist festgelegt, daß der EuGH das für die Auslegung des Gemeinschaftsrechtes zuständige Gemeinschaftsorgan ist (Art. 177, 189 EWGV). Anwendungsvorrang im Sinne des Gemeinschaftsrechtes bedeutet, daß das im Widerspruch zum Gemeinschaftsrecht stehende nationales Recht auf die durch Gemeinschaftsrecht geregelte Rechtsbeziehung nicht angewendet wird. Liedtke führt weiter aus, daß abweichendes nationales Recht nicht nichtig, sondern nicht anwendbar ist und der Mitgliedsstaat mit abweichendem nationalen Recht somit verpflichtet ist, den unabwendbaren Teil seines Rechtes zu ändern. Vgl. Liedtke, Frank und Brügmann, Karl-Heinz: Die Besteuerung der Gemeinden und ihre Betriebe gewerblicher Art, Probleme der Besteuerung kommunaler Entsorgungsunternehmen am Beispiel der Abwasserentsorgung, in: Finanzwirtschaft, Nr. 4/1997.

Eine andere Möglichkeit wäre die Aufnahme der Abwasserbeseitigung in den Anhang D der 6. Richtlinie; dies würde ebenfalls den Eintritt einer Steuerpflicht begründen und hätte damit letztendlich auf die Privatisierung des Abwassersektors eine fördernde Wirkung.

Folgende Übersicht soll einen Überblick über die unterschiedliche Umsatzbesteuerung des Abwassersektors in Europa geben[140]:

Land		**Mehrwertsteuersätze für den Abwasserbereich**
Belgien		befreit
Großbritannien	für private Haushalte	0 %
	für Unternehmen	17,5 %
Luxemburg		3,0 %
Frankreich		20,6 %
Spanien		7,0 %
Griechenland		8,0 %
Österreich		20,0 %
Irland		12,5 %
Deutschland	Leistungen privater Erfüllungsgehilfen an die Kommune	16,0 %
	Leistungen der öffentlichen Hand	befreit
Italien		19 %
Dänemark		25 %

Tabelle 4: Umsatzsteuersätze im Abwasserbereich

1.5. Aktuelle Rechtsprechung unter Einbindung europäischer Kriterien

Die sich mit der hoheitlichen Einordnung befassende Rechtsprechung läßt sich einem aktuellen Verfahren des Finanzgerichtes Brandenburg entnehmen (I K 1491/95 U). Hier vertrat der Kläger, ein brandenburgischer Abwasserzweckverband, die Auffassung, daß die Abwasserentsorgung ein Betrieb gewerblicher Art ist und damit steuerpflichtig[141]. Das Gericht hat am 19. März 1997 die Klage abgewiesen, Revision jedoch zugelassen[142].

---

140 Aus BGW/ BMBF-Aktionsprogramm Industrie und Ministerien „Stärkung der internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wasserindustrie“ - Arbeitsgruppe II: Neue Strukturen für die Ver- und Entsorgung im Inland - hier: Steuerliche Rahmenbedingungen - von K.U. Rudolph.

141 Vgl. OFD Cottbus, Verfügung vom 22.1.1996 - S 7100 - 19 St - 132.

142 Vgl. zum folgenden: BFH AZ VR 32/97.

In der Klageabweisung führte das Finanzgericht Brandenburg - u.a. mit Blick auf die 6. Richtlinie - an, daß die Nichtbesteuerung zu keinen größeren Wettbewerbsverzerrungen führt. Gegen diesen Sachverhalt erhob sich die Revision. Demnach führe die Nichtbesteuerung der Abwasserentsorgung zu größeren Wettbewerbsverzerrungen, da die Entschließung zur Wahl eines dritten Erfüllungsgehilfen nicht mehr frei von umsatzsteuerlichen Erwägungen sei. Das Finanzamt sah hingegen keinen Wettbewerb zwischen dem Kläger und einem privaten Unternehmen, sondern nur eine Konkurrenz zu anderen Gemeinden, die unter Berücksichtigung einer Vielzahl von Gesichtspunkten frei sind, die Abwasserentsorgung entweder selbst durchzuführen oder aber durch ein privates Unternehmen durchführen zu lassen[143].

So ist das **Vorbehaltspostulat** nach Auffassung des Gerichtes zumindest für das Streitjahr 1993 erfüllt, da die Abwasserbeseitigung und Abwasserbehandlung in Brandenburg eine ausschließliche Aufgabe der Körperschaften des öffentlichen Rechts war; zudem bestand ein Anschluß und Benutzungszwang, so daß auch der Anschlußverpflichtete nicht wählen konnte, wen er mit der Entsorgung seiner Abwässer beauftragt. Auch war das **Eigentümlichkeitspostulat** erfüllt, da der Kläger als Abwasserzweckverband öffentliche Gewalt ausübte. Diese Tätigkeit war Teil der öffentlichen Daseinsvorsorge, insbesondere in den Bereichen des Gesundheitsschutzes, des Umweltschutzes sowie der öffentlichen Sicherheit und Ordnung.

Auch die europäische Dimension geht in die Revisionsablehnung ein, indem ausführlich Bezug auf die Definition des Begriffs der „öffentlichen Gewalt“ in der 6. Richtlinie genommen wird. Es wird ausgeführt,

> „daß es sich bei den Tätigkeiten „im Rahmen der öffentlichen Gewalt“ um solche Tätigkeiten handelt, die die Einrichtungen des öffentlichen Rechts im Rahmen der eigenen für sie geltenden rechtlichen Regelungen ausüben; ausgenommen sind die

---

143 Das FA stellt hierzu fest, daß eine zu berücksichtigende weitere Konkurrenzsituation nur dann gegeben wäre, sofern „eine Gemeinde die Abwasserentsorgung bei jeder denkbaren Gestaltungsvariante nur als Unternehmer im Sinne des Umsatzsteuerrechts und eine andere Gemeinde nur hoheitlich durchführen könnte.“ In der Revisionsablehnung wird auf zahlreiche BFH-Entscheidungen eingegangen, die ausführen, daß Abwasser „seit jeher als Ausübung öffentlicher Gewalt“ beurteilt“ wird. Hieran sei auch im Streitfall festzuhalten. Ähnlich dem Urteil vom 23.10.1996 werden die Anknüpfungspunkte der Annahme des Hoheitsbetriebes aufgeführt.

Tätigkeiten , die sie unter den gleichen rechtlichen Bedingungen ausüben wie private Wirtschaftsteilnehmer“[144].

Es wird deutlich, daß die steuerliche Einordnung der Abwasserbeseitigung derzeit unbefriedigend durch den Gesetzgeber geregelt ist. Weitaus unbefriedigender würde es aber sein, wenn die Rechtsprechung auf diesem wichtigen Feld dem Gesetzgeber zuvorkommen würde. Eine derart gewichtige Frage wie die Besteuerung des Entsorgungssektors sollte aus Sicht des Verfassers nicht durch die laufende Rechtssprechung entschieden werden, sondern ist vielmehr durch den Gesetzgeber zu regeln (und zwar aus Sicht des Verfassers zu Gunsten einer Steuerpflicht). Einen diesbezüglichen Anlauf hat es bereits von der Bundesregierung gegeben. Im Jahre 1994 hat die Bundesregierung in einem Positionspapier die Entsorgungsbetriebe als Betriebe gewerblicher Art eingestuft. In diesem Zusammenhang sollte ein steuerlicher Querverbund zwischen Ver- und Entsorgungsbetrieben ermöglicht werden[145].

Eine Aufnahme in das Jahressteuergesetz 1996 ist nicht erfolgt[146]. Es ist fraglich, ob über den Gesetzgeber in absehbarer Zeit derartige Planungen wieder aufleben werden. Ebenso unsicher ist die Entscheidung der Rechtsprechung zu diesem Punkt, ob nun auf nationaler oder auf Gemeinschaftsebene.

1.6 Steuerliche Ungleichbehandlung

1.6.1 Ist die Steuerfreiheit der Hoheitsbetriebe steuersystematisch gerechtfertigt?

---

144 Hier wird auf zahlreiche Urteile des EuGH hingewiesen. Der BFH erläutert, daß die Abwasserbeseitigung durch den Abwasserzweckverband nicht unter den gleichen rechtlichen Bedingungen wie bei privaten Wirtschaftsteilnehmern ausgeübt wurde und es sich somit um eine Tätigkeit handele, die ihm im Rahmen der öffentlichen Gewalt oblag. Das Argument der „größeren Wettbewerbsverzerrung“ wurde dahingehend entkräftet, daß nach der für das Land Brandenburg geltenden Rechtslage für das Jahr 1993 die Abwasserbeseitigung als hoheitliche Maßnahme im Bereich des Gesundheits- und Umweltschutzes nur durch die öffentliche Hand und nicht durch private Unternehmen ausgeübt wurde.

145 Im Rahmen einer Koalitionsvereinbarung vom 11.11.1994 wurde Übereinstimmung erzielt, die Gleichbehandlung von öffentlich-rechtlichen und privaten Entsorgungsleistungen zu erreichen.

146 Als Gründe hierfür gelten die ablehnende Haltung der kommunalen Spitzenverbände sowie die zu diesem Zeitpunkt noch anhängigen Verfahren am BFH. Freilich bewerten die kommunalen Spitzenverbände die Erleichterung für Investitionen durch vorsteuerliche Anreizeffekte, insbesondere in den Neuen Bundesländern, als erfreulich, doch überwiegt nach ihren Berechnungen die

Die aktuelle steuerliche Ungleichbehandlung von Hoheitsbetrieben und privaten Unternehmen ist aus Sicht des Verfassers unter zahlreichen Aspekten nicht gerechtfertigt. Sowohl private Unternehmen als auch die Körperschaften des öffentlichen Rechts in ihrer Eigenschaft als Hoheitsbetriebe verrichten objektiv die gleiche Leistung, werden aber steuerlich in hohem Maße unterschiedlich behandelt. Kommunale Hoheitsbetriebe stehen in direkter Konkurrenz zu privatwirtschaftlichen Unternehmen. Auch gibt es Fälle, in denen Kommunen bzw. kommunale Hoheitsbetriebe nicht nur mit privaten Unternehmen, sondern auch außerhalb des Hoheitsgebietes (unter Gründung von Tochtergesellschaften) mit anderen kommunalen Hoheitsbetrieben um Märkte konkurrieren. Bei Aufrechterhaltung von steuerlichen Privilegien werden Marktunvollkommenheiten klar gefördert. Es sollte in die Betrachtung einbezogen werden, daß sich der Staat aus Sicht des Verfassers in eine wirtschaftlicht Betätigung begibt, die in eindeutiger Konkurrenz zum privaten Sektor steht und von daher eine Steuerprivilegierung nicht zu rechtfertigen ist. Die im Gemeinschaftsrecht erwähnten „größeren Wettbewerbsverzerrungen“ sind eindeutig gegeben. Kommunale Hoheitsbetriebe im Abwassersektor sollten aus Sicht des Verfassers zu Betrieben gewerblicher Art umqualifiziert werden. **Die hieraus resultierende „Einführung“ einer Steuerpflicht wäre vor diesem Hintergrund aus Sicht des Verfassers geboten.**

Sicher, die derzeitge Gesetzeslage erlaubt es nicht, daß der Gebührenzahler in den direkten Kontakt mit dem privaten Leistungsträger tritt und somit wie zuvor dargestellt, zwischen Gebührenzahler und Kommune kein Wettbewerb entsteht. Ein Wettbewerb wird durch die zwangsweise Einschaltung der Kommune - auch wenn diese keine Wertschöpfung erbringt - und damit über das Vehikel Eigentümlichkeits- und Vorbehaltspostulat verhindert. Diese direkte Beziehung ließe sich aber aus Sicht des Verfassers durch eine entsprechende Gesetzesänderung des Wasserhaushaltsgesetzes und insbesondere der Landeswassergesetze erwirken, welche die im Steuerrecht relevanten Anknüpfungspunkte (Vorbehalts- und Eigentümlichkeitspostulat) mit Blick auf die in der Praxis existierende Rolle der Kommunen als wettbewerbsrelevante Marktteilnehmer entsprechend korrigiert, m.a.W., daß der private Entsorger in eine direkte Beziehung zum Bürger treten kann und auch auf diese Weise der bereits existierende Wettbewerb auch „sichtbar“ gemacht wird. Angemerkt sei, daß die zu dieser Thematik ergangenen und zuvor darge-

---

Belastung unter Einbeziehung der alten Bundesländer erheblich, so daß die Einführung einer Steuerpflicht zu mehrheitlich ansteigenden Gebühren führen würde.

stellten Urteile sich sämtlich auf die Streitjahre vor Einführung des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes bzw. der Erweiterung des Wasserhaushaltsgesetzes beziehen.

Der Anknüpfungspunkt des Vorbehalts- und Eigentümlichkeitspostulates ist die Qualifizierung der Abwasserbeseitigung als elementarer Bestandteil der komunalen (bzw. staatlichen) Daseinsvorsorge. Auch unter dem Aspekt der **steuerlichen Ungleichbehandlung der Trinkwasserversorgung und der Abwasserentsorgung** ist aus Sicht des Verfassers die steuerliche Privilegierung der kommunalen Hoheitsbetriebe im Abwassersektor nicht mehr vertretbar. Die Steuerfreiheit der Hoheitsbetriebe im Abwassersektor ist klar an die Einordnung als Bestandteil der kommunalen Daseinsvorsorge geknüpft. Das dynamische Rechtsinstitut der kommunalen Daseinsvorsorge und die Verbindung zur steuerrechtlichen Qualifizierung sollte vor diesem Hintergrund auf den Prüfstand gestellt werden.

Aus Sicht des Verfassers ist die Frage der staatlichen Verantwortung von steuerlichen Fragen trennbar. Es ist ein anderes Feld die Frage zu beantworten, ob die Verantwortung für die ordnungsgemäße Abwasserbeseitigung bei der Kommune verbleibt oder aber im Falle einer Privatisierung auf den Privaten übergeht. Das aus der fehlerhaften Abwasserentsorgung entstehende Gefährdungspotential kann nicht mehr als wesentliche Begründung für die operative Durchführung durch den Hoheitsträger dienen; viele andere (steuerpflichtige) Industrien mit hohem „Gefährdungspotential“ werden ebenfalls ausschließlich privat betrieben. Die „Qualitätssicherung“ kann aus Sicht des Verfassers auch durch staatliche Auflagen - bzw. Regulierungssysteme erreicht werden, wie später am Beispiel der englischen Wasserindustrie detailliert gezeigt wird. Aufgrund der ausführlichen Darstellung des englischen Systems soll dieser Aspekt hier zunächst zurückgestellt werden.

Hinzu kommt noch ein weiterer Punkt. Die steuerliche Privilegierung der kommunalen Hoheitsbetriebe kann auch mit Blick auf die somit „reduzierten“ Steuereinnahmen von Bund und Ländern als „Subvention“ gesehen werden. Es scheint aber, daß diese Suvention vom Bund gar nicht gewollt ist, da durch die „privatisierungsfreundliche“ Erweiterung des Wasserhaushaltsgetzes durch den Bund gerade die Möglichkeiten zur Privatisierung verbessert wurde. Hier sind entgegengerichtete Strömungen zu identifizieren, die sich sicherlich auf mangelnde Abstimmung innerhalb der Politik zurückführen lassen.

Die diversen Tätigkeiten des Staates - das Angebot von Gütern und Dienstleistungen - werden in unterschiedlicher Weise mit Steuern belegt. Sicher, zahlreiche Tätigkeiten der öffentlichen Hand, z.B. der Verteidigungsbereich, lassen sich gar nicht mit (Verbrauchs-) Steuern belegen, aber es gibt zahlreiche Bereiche, bei denen der Staat als Anbieter von Gütern oder Dienstleistungen auftritt und eine Besteuerung möglich wäre. Insbesondere die gebührenfinanzierten Bereiche kämen hierfür in Frage. Ist aber die unterschiedliche Besteuerung von Tätigkeiten der öffentlichen Hand aus steuersystematischen Gründen gerechtfertigt ? Diese Frage kann an dieser Stelle sicherlich nicht erschöpfend beantwortet werden, sondern muß vielmehr angesichts der Komplexität weiterführenden Untersuchungen überlassen werden. Einige Elemente dieser Diskussion sind bereits bei der europäischen Betrachtung einer potentiellen Steuereinführung mit Blick auf die 6. EG-Richtlinie aufgegriffen worden[147].

1.6.2 Kompensation von steuerlichen Nachteilen durch Produktivitätssteigerungen des privaten Sektors

---

147 Dennoch sollen hier einige Kernelemente der Fragestellung angerissen werden. Zur Klärung dieser Frage ist zwischen den potentiell relevanten Steuerarten (Ertrags- / Substanzsteuern und Verbrauchsteuern) sowie der Form der Leistungsfinanzierung- bzw. -entgeltung (steuerfinanziert versus gebührenfinanziert) zu unterscheiden. Voraussetzung für eine Besteuerung ist es, daß eine direkt zurechenbare Leistungsbeziehung vorliegt, die über eine Entgeltform beglichen werden kann. Für steuerfinanzierte Bereiche kann angesichts der fehlenden direkten Entgeltbeziehung zwischen der Leistung und dem Leistungsbezieher keine Verbrauchsteuer erhoben werden. Ertrags- und Substanzsteuern fallen aber auf der Ebene der Produktionsfaktoren an. Es sicherlich auch schwer politisch durchzusetzen, die Inanspruchnahme einer steuerfinanzierten Leistung mit einer Verbrauchsteuer zu belegen. Eine ertragsteuerliche Bemessungsgrundlage z.B. im Landesverteidigungsbereich ist angesichts der mangelnden Gewinnerzielungsabsicht auszuschließen. Zudem liegt keine potentielle Konkurrenzsituation zu Mitbewerbern vor, so daß auch von keiner verzerrenden steuerlichen Ungleichbehandlung auszugehen ist. Man kann also davon ausgehen, daß die Steuerfreiheit der Inanspruchnahme steuerfinanzierter Leistungen in den überwiegenden Fällen gerechtfertigt ist, sofern diese den Charakter von Gütern und Dienstleistungen haben und keine Transfers darstellen. Der Abwasserbereich ist gebührenfinanziert, d.h. daß die in Anspruch genommene Leistung direkt bezahlt wird. Hierdurch erscheint sowohl eine spezifische Verbrauchsbesteuerung als auch zumindest theoretisch die Identifizierung einer ertragsteuerlichen Bemessungsgrundlage des Gebührenhaushaltes“ als möglich. Im Ertragsteuerbereich kann man angesichts der hoheitlichen Leistungsqualifizierung möglicherweise eine Gewinnerzielung ausschließen, so daß ein Ertragsteueraufkommen entfallen könnte. Ob aber - und hierauf soll ein Schwerpunkt liegen - die direkt zurechenbaren Konsumausgaben für die Abwasserbeseitigung durch die hoheitliche Qualifizierung ebenso von einer Konsumsteuer befreit sein sollen wie im Fall der Landesverteidigung ist zweifelhaft. Man kommt zu dem Ergebnis, daß die steuerliche Freistellung dieser gebührenfinanzierten hoheitlichen Leistung aus verbrauchsteuerlicher Sicht keine zwingende Bestätigung erhält. Aus steuersystematischen Gründen wäre eine Besteuerung des Konsums hier angezeigt.

Vielfach wird in Deutschland argumentiert, eine Privatisierung bei bestehender steuerlicher Ungleichbandlung zwischen Hoheitsbetrieben und privaten Unternehmen kann mit Blick auf einen Wirtschaftlichkeitsvergleich öffentlich vs. privat deshalb realisiert werden, weil die Nachteile aus einer privatisierungsbegründeten Umsatzsteuerlast durch die Produktivitätssteigerungen des Privaten (über-)kompensiert werden, so daß sich im Ergebnis ein mindestens gleichwertiger, in einigen Fällen positiver Effekt auf den Preis (bzw. dann weiter auf die Gebühr) erzielen läßt. Durch die Auslagerung der Wertschöpfung in den steuerpflichtigen privaten Sektor ergibt sich - abstrahiert man in einem ersten Schritt von Vorsteuerabzugsmöglichkeiten und Steuergestaltungen - eine Belastung des Entgeltes.

Untersucht man diesen Ansatz näher, kommt man zu der auf den ersten Blick bedenklichen Erkenntnis, daß Rechtsformwechsel und / oder make-or-buy Entscheidungen zum Ergebnis führen, daß nicht der Bürger profitiert, sondern zunächst der Fiskus, der Produktivitätsgewinne in gebührenrechnenden Einrichtungen durch eine Besteuerung „abschöpft“.

Dieses muß aber mit einem zweiten Blick aus allokativen und distributiven Überlegungen heraus nicht immer negativ zu werten sein, sofern z.B. die Bemessungsgrundlage weitgehend unelastisch ist und durch die zusätzlichen Einnahmen auf „stärker“ verzerrende Einnahmequellen verzichtet werden kann. Dies ist aber mit Blick auf die angespannten Haushaltslagen und die tendenzielle Entwicklung der Gebühren hin zu einer „Quasi-Steuer“ nicht zu erwarten.

Abstrahiert man von den einzelnen Ebenen im föderalen System, so läßt sich zunächst feststellen, daß der Staat durch die Privatisierung auf die Wertschöpfung im eigenen Sektor verzichtet, durch diesen Schritt aber per Saldo Effizienzgewinne generiert werden. Der Nutzen dieser „preismindernden“ Entwicklung wird aber nicht dem Verbraucher gutgebracht, da die Kostensenkungsmöglichkeiten durch eine zusätzliche steuerliche Belastung auf die Wertschöpfung zumindest teilkompensiert werden. Überspitzt formuliert, läßt sich der Staat die Ausgliederung und den daraus resultierenden Verzicht auf potentielle Vorteile der eigenen Leistungserstellung durch ein Steueraufkommen bezahlen. Effizienzgewinne werden als Rente abgeschöpft, wobei es sich angesichts der hier relevanten Steuern nicht um eine lokal „verbleibende“ Rente handelt, da Steuergläubiger (und damit Träger der Nutzenkompetenz) im wesentlichen die übergeordneten Gebiets-

körperschaften sind, die mit den Trägern der Entscheidungskompetenz zur Privatisierung nicht identisch sind. Im föderalen Staat mit unterschiedlichen Steuerhoheiten fließen die hier relevanten Steuereinnahmen nicht primär der auslagernden Ebene zu, sondern in weitem Umfang übergeordneten Ebenen und kommen nur in weitaus geringerem Maße über Finanzausgleichsmechanismen auf die kommunale Ebene zurück. Belastet wird der Verbraucher.

Dieser Sachverhalt soll grob für den Bereich der Umsatzsteuer skizziert werden[148]. Zu unterscheiden ist zwischen der mittelbaren Beteiligung am Umsatzsteueraufkommen aus dem steuerlichen Verbund und der unmitelbaren Beteiligung aus dem Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer. Als Ersatz für die Gewerbekapitalsteuer wurde den Kommunen die direkte Beteiligung am Umsatzsteueraufkommen zugebilligt. Für das Jahr 1998 erwarten die Kommunen hieraus Einnahmen in Höhe von DM 5,5 Mrd.[149] . Das Beispiel bezieht sich auf die Anteile von DM 1,-- zusätzlichen Umsatzsteueraufkommens bezogen auf das Land Schleswig-Holstein:

---

148 Vgl. hierzu auch den Gemeindefinanzbericht 1997, a.a.O., S. 160 ff.

149 Der Gemeindefinanzbericht erläutert, daß die vom Bundestag und Bundesrat beschlossene Anhebung des Mehrwertsteuersatzes von 15 % auf 16 % zum 1. April 1998 wegen der Reservierung für die Rentenversicherung nicht erhöhend auf die kommunalen Einnahmen aus - weder unmittelbar über den Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer noch mittelbar über den Steuerverbund im kommunalen Finanzausgleich. Auf der Ausgabenseite der kommunalen Haushalte ist dagegen auch der Verbrauch durch die Steuererhöhung belastet. Die Reservierung dieser Mehreinnahmen für die Rentenversicherung ist durch die Vorwegentnahme bei der Umsatzsteuerverteilung geregelt. Danach stehen dem Bund vom Aufkommen der Umsatzsteuer 1998 vorab 3,64 v.H. und ab 1999 5,63 % v.H. des Umsatzsteueraufkommens als Ausgleich für die Belastungen aufgrund eines zusätzlichen Bundeszuschusses an die Rentenversicherung zur Verfügung.

1998	Anteile vom Aufkommen	Betrag	Anteile Bund	Anteile Kommunen	Anteile Kommunen S.H.	Anteil Länder	Anteil S.H.
Umsatzsteueraufkommen	100 %	1,0000					
Vorwegentnahme Bund	3,64 %	0,0364	0,0364				
Bereinigtes Aufkommen	96,36 %	0,9636					
Direkter Gemeindeanteil gesamtes Bundesgebiet (2,2 v.H. des bereinigten Aufkommens)	2,12 %	0,0212		0,0212			
Anteil Neue Länder (15 % von 2,2 %)	0,32 %	0,0032					
Anteil Alte Länder (85 % von 2,2 %)	1,80 %	0,0180					
Anteil Gemeinden Schleswig-Holstein (2,97948 % von 85 %)	0,05 %	0,0005			0,0005		
Bereinigtes Aufkommen	94,24 %	0,9424					
Bundesanteil (50,5 v.H.)	47,95 %	0,4759	0,4759				
Länderanteil vor Umsatzsteuerverteilung (49,5 % v.H. des bereinigten Aufkommens)	46,65 %	0,4665				0,4665	
Verteilung zu							
75 % nach Einwohnern		0,3499					0,0118
bis zu 25 % zur Anhebung der Finanzkraft		0,1166					
Rest nach Einwohnern (40 v.H. der 25 %)		0,0466					0,0016
Anteil Land S.H.							0,0133
Kürzung der Verbundgrundlage KFA	-5,50 %						0,0007
Anteil der Gemeinden im KFA	19 %				0,0024		-0,0024
Anteil der Gemeinden an der Kürzung der Verbundgrundlagen	26 %				0,0002		- 0,0002
Summe	100 %		0,5123	0,0212	0,0031	0,4665	0,0108

Tabelle 5: Umsatzsteuerverteilung in Deutschland am Beispiel Schleswig-Holsteins[150]

Im Ergebnis - unter Einbeziehung des Finanzausgleichs - verbleiben von DM 1,-- zusätzlicher Umsatzsteuer nur DM 0,0212 auf der kommunalen Ebene. Auf Ebene der Gemeinden Schleswig-Holsteins fallen DM 0,0031 an. Von einer Zurechnung auf die einzelne Gemeinde soll hier verzichtet werden. Dennoch wird die Tendenz deutlich, daß es nicht die zusätzlichen Steuereinnahmen auf kommunaler Ebene sind, die Privatisierungen auslösen.

150 Die Berechnung wurde vom Verfasser in Abstimmung mit Carola Fuhse, Finanzministerium Schleswig-Holstein, im April 1999 entwickelt.

In der Praxis würde ein auf Basis einer Regiekostenberechnung ermitteltes Ergebnis tendenziell Privatisierungen hemmen, da der Entscheidungshorizont der Kommune den Nutzen aus Steuermehreinnahmen zu Gunsten übergeordneter Staatsebenen nicht einbezieht. Die Wahl der steuerfreien Eigenbetriebslösung ist eine unbefriedigende Kompromißlösung. Dieses Verhalten ist aber nicht den Kommunen anzulasten, sondern vielmehr dem föderal übergeordneten Gesetzgeber, da zum einen das Steuerrecht diese Option bietet, zum anderen die Kommunen nach den Geboten der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit sogar angehalten sind, eine derartige Lösung umzusetzen. Die Auswirkungen der Steuerfreiheit von Hoheitsbetrieben im Abwassersektor auf die Gebührenhöhe führen aber dazu, daß möglicherweise ineffiziente Strukturen aufrechterhalten werden können, da das Vergleichskriterium oftmals nicht der Regiebetrieb, sondern die materielle und damit steuerbelastete Privatisierung ist. Wichtiges Ergebnis ist, daß die Einführung einer Besteuerung für Hoheitsbetriebe im Abwasserbereich (also m.a.W. die Qualifikation in einen Betrieb gewerblicher Art) regelmäßig dazu führen würde, daß auch Privatisierungen umgesetzt werden, bei denen **derzeit** die steuerliche Mehrbelastung das realisierbare Kostensenkungspotential der privatwirtschaftlichen Lösung kompensiert.

1.7. Die Einführung einer Steuerpflicht am Modell des natürlichen Monopols

In diesem Abschnitt soll zunächst die Preisfindung im natürlichen Monopol auf einer theoretischen Basis untersucht werden, um auf dieser Grundlage Aussagen zur geplanten Einführung einer Besteuerung darzustellen. Die Preisfindung im Bereich der Abwasserbeseitigung ist durch zahlreiche Besonderheiten geprägt, die eine ökonomische Bewertung komplex werden lassen. Für die nachfolgende Bewertung soll insbesondere auf die Eigenschaft des natürlichen Monopols eingegangen werden[151].

---

151 Dabei wird die klassische Definition des Natürlichen Monopols gewählt, die zur Existenz insbesondere Subadditivität der Kosten sowie einen hohen Anteil versunkener Kosten (Bestandteil der Theorie der „anfechtbaren Märkte“) vorsieht. Über die Privatisierungsmöglichkeit natürlicher Monopole ist bereits zahlreiche Literatur vorhanden. Exemplarisch seien hier genannt: Spelthahn, Sabine: Privatisierung natürlicher Monopole: Theorie und internationale Praxis am Beispiel Wasser und Abwasser, Wiesbaden, 1994, sowie Windisch, R. Privatisierung natürlicher Monopole . Theoretische Grundlagen und Kriterien, in: ders. (Hrsg.) Privatisierung natürlicher Monopole im Bereich von Bahn, Post und Telekommunikation, Tübingen 1987.

Die traditionelle Monopoltheorie geht davon aus, daß im Falle eines Angebotsmonopols auf einem Wettbewerbsmarkt der Monopolist seine Gewinne nach der Grenzkosten = Grenzerträge-Regel maximiert und eine als Cournot-Lösung bekannte Preis-Mengen-Kombination realisiert (Xc/Pc). Beim netzgebundenen Abwassersystem handelt es sich zweifellos um ein natürliches Monopol, das regelmäßig durch sinkende Durchschnittskosten DK gekennzeichnet ist. Ein degressiver Kostenverlauf ist feststellbar[152]. Sinkende Durchschnittskosten bedeuten, daß die Grenzkosten (GK) stets unter den totalen Durchschnittskosten liegen.

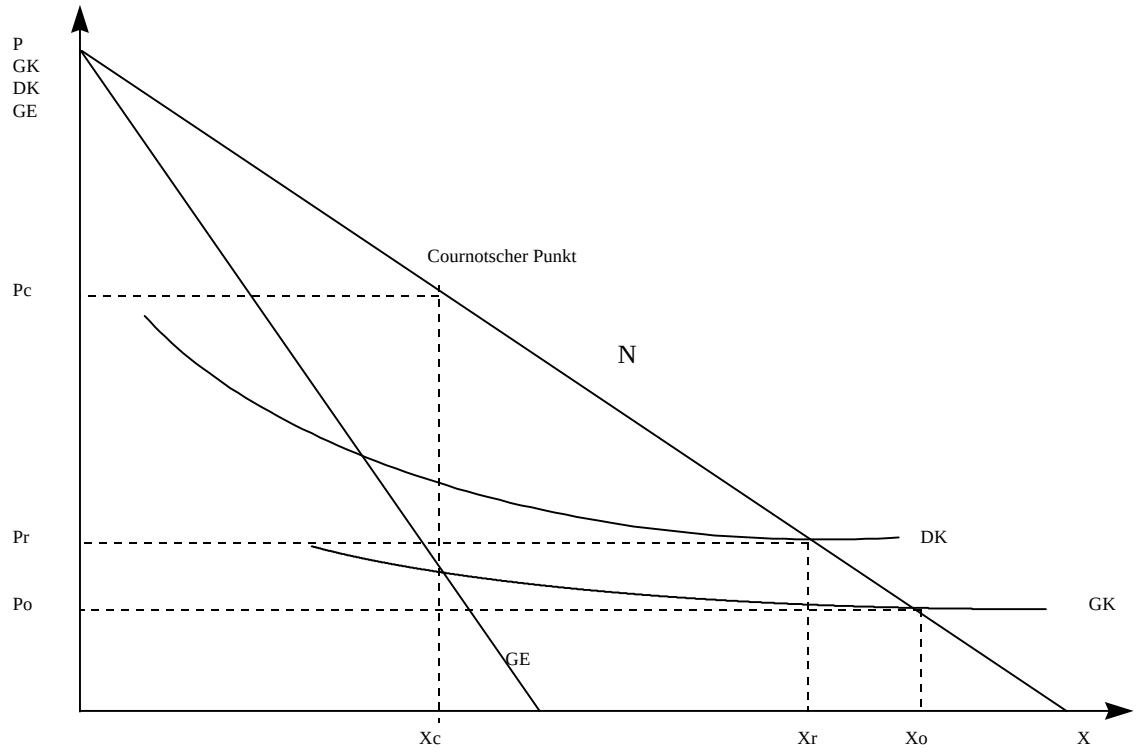


Abbildung 13

Zur Erreichung allokativer Effizienz wäre eine Preis-Mengen-Kombination anzustreben, bei dem Preis = Grenzkosten gilt. Dieses wäre beim Preis Po und der Menge Xo erreicht. Hierdurch wär das Optimum an Konsumentenrente ausgeschöpft. Wohlfahrtsverbesserungen wären nicht möglich. Würde man aber langfristig einen Preis in Höhe der Grenzkosten verlangen, würde auf Dauer ein Verlust in Höhe der Differenz zwischen Grenzkosten und totalen Durchschnittskosten hingenommen werden müssen. Dies sind die bekannten Zusammenhänge im natürlichen Monopol, die regelmäßig eine „beste“ Preisfindung nicht zulassen. Es besteht Unvereinbarkeit zwischen der

---

152 Der Ruhrverband gibt die Kostenfunktion mit $\mathbf{y(x) = 95{,}55 * x^{-0{,}218}}$ an. Ruhrverband, Stand (1994) 1995, aufgeführt im BdE-Gutachten, a.a.O., S. 103.

- wohlfahrtsoptimierten Angebotsmenge Xo
- einheitlichen Preisen für alle Nutzer und
- Kostendeckung.

Ergebnis ist regelmäßig, daß zur Preisfindung im natürlichen Monopol auf eine „second best"-Lösung zurückgegriffen werden muß. Bei diesen Lösungen muß auf eines der drei o.g. Ziele der Preisfindung verzichtet werden[153]. Zur Beurteilung der „second best"-Lösungen im einzelnen:

1. Kostendeckung und einheitliche Preise

Kostendeckung und einheitliche Preise können durch ein Gebührensystem mit administrierten Preisen wie in Deutschland erreicht werden. Das Äquivalenzprinzip erfordert die Preisdeckung der totalen Durchschnittskosten, d.h. daß der Verbraucher mit seiner Gebühr sowohl die variablen Kosten als auch die fixen Kosten trägt. Dies führt dazu, daß zwar die wohlfahrtsoptimale Menge nicht erreicht wird, hingegen ein „quersubventionsfreies Angebot" dauerhaft erreicht werden kann. Wie aus der Abbildung deutlich wird, führt eine Angebotsmenge Xr, die durch den Schnittpunkt zwischen Nachfragekurve (N) und der Kurve der Durchschnittskosten gekennzeichnet ist dazu, daß volkswirtschaftlich eine zu geringe Menge konsumiert wird. Dadurch, daß der Fixkostenanteil sehr hoch ist, ist auch die hieraus resultierende Fehlallokation groß.

2. Wohlfahrsoptimiertes Angebot und einheitliche Preise

Die Bereitstellung des Gutes zu Grenzkosten führt zwar zu einem wohlfahrtsoptimierten Angebot, es entsteht allerdings ein Verlust, der von anderer Seite zu subventionieren ist. Hier kommt insbesondere der allgemeine Haushalt in Betracht. Die Umsetzung dieser Alternative würde dazu führen, daß zwar die Ge-

153 Die Theorie der Anfechtbaren Märkte bestreitet jedoch diesen Zusammenhang, da der private natürliche Monopolist einen Preis wählen muß, der andere potentielle Markteintrittskandidaten abschreckt. Allein die Existenz potentieller Markteintrittskandidaten läßt Regulierung durch den Staat somit überflüssig werden. Hierauf soll aber nicht tiefer eingegangen werden.

bühren drastisch sinken würden, im Gegenzug jedoch „kommunale“ Steuern eingeführt oder erhöht werden müßten.

3. Wohlfahrtsoptimiertes Angebot und Kostendeckung.

Die Bereitstellung des wohlfahrtsoptimierten Angebotes zu Grenzkosten bei Kostendeckung kann durch gespaltene Tarife oder Preisdifferenzierung erreicht werden. Letzteres ist für den Abwassersektor wohl nicht anwendbar. Ein möglicher Lösungsweg wären allerdings gespaltene Tarife, die in der Praxis bereits vorkommen. Zu nennen ist hier der gesplittete Maßstab, der das „verbrauchsunabhängige“ Regenwasser vom „verbrauchsabhängigen“ Schmutzwasser trennt. Dies ist ein erster Schritt, doch wird hierdurch das Problem auch nur unzureichend gelöst, da zwar ein Bezug auf eine unelastische Nachfrage genommen wird, die Regenwassergebühr aber auch variable Kostenbestandteile als Determinante hat. Zielführend wäre die Deckung der Fixkosten durch eine **Grundgebühr** [154].

Geplante Einführung einer Besteuerung

In den vorangegangenen Abschnitten wurde auch auf die laufendende Diskussion zur Einführung einer Besteuerung des Abwassersektors eingegangen. Im folgenden soll bei bestehender Gebührenstruktur die Einführung einer Umsatzsteuer untersucht werden.

Durch die Einführung einer Umsatzbesteuerung verschiebt sich die Gebührenkurve DK auf DKt nach oben, wobei es zu einer scherenförmigen Drehung gegen den Uhrzeigersinn nach oben kommt[155]. Die neue Funktion weicht von der vorherigen mit steigendem Ordinatenwert immer stärker ab, da der vertikale Abstand für die je Einheit zu entrichtende Steuer mit steigenden Ordinatenwerten zunimmt. Es ergibt sich ein Rückgang der Verbrauchsmengen auf Xt zum Preis Pt, da der Verbraucher versucht, der steuerbegründet höheren Preisbelastung auszuweichen. Dieses gelingt aber nicht im vollen Umfang, da durch den Rückgang der Verbrauchsmenge der Gebührensatz steigt und somit auch

---

154 Vgl. auch Spelthahn (1994) a.a.O. S. 55. Spelthahn bezeichnet dieses als „Markteintrittsgebühr“ für die Konsumenten.

die Bemessungsgrundlage für die Steuer. Jeder Rückgang der Verbrauchsmenge würde c.p. zu einem ansteigenden Gebührensatz führen und damit zu einem Anstieg der steuerlichen Bemessungsgrundlage pro Einheit. Der Konsument wird für einen Verbrauchsrückgang in einer relativen Betrachtung „bestraft“. Absolut sinkt die Steuerbelastung.

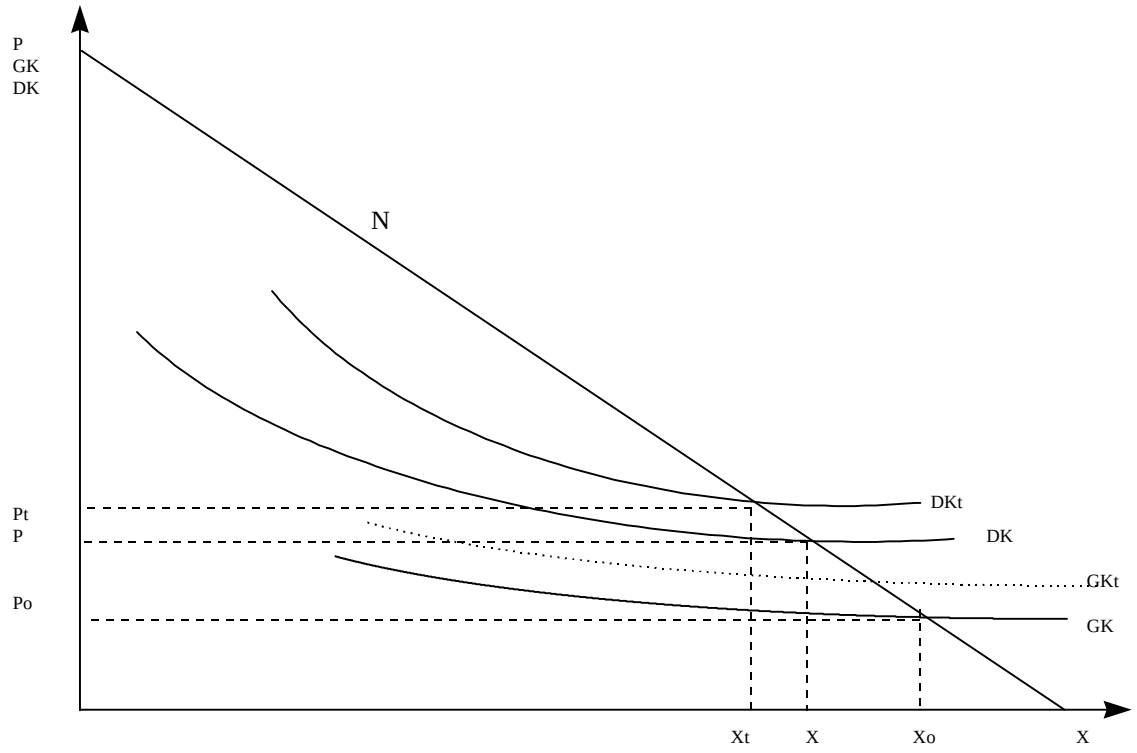


Abbildung 14, eigene Darstellung

Mit Blick auf das **Steueraufkommen** ist diese Steuer indes aus Sicht des Staates positiv zu sehen. Der Versuch des Steuerzahlers, der Steuer durch einen Nachfragerückgang auszuweichen, wird durch steigende Gebührensätze - und damit einer steigenden Bemessungsgrundlage pro verbrauchter Einheit - in Abhängigkeit vom jeweiligen Fixkostenanteil zumindest teilkompensiert[156]**.** Die Grenzkosten steigen auf GKt.

---

155 Unterstellen wir in diesem Fall, daß keine vorsteuerabzugsrelevanten Tatbestände begründet werden.

156 Fraglich ist aber, wie diese Steuer unter **distributiven** Aspekten zu werten ist. Durch die Regressionswirkung der Umsatzsteuer werden unter der Annahme einer geringen Preiselastizität weitere Belastungen insbesondere der unteren Einkommensgruppen entstehen. Hier würde sich aber die Einführung eines ermäßigten Umsatzsteuersatzes anbieten (analog der Trinkwasserbesteuerung), der auch von der Bundesregierung im Jahre 1994 vorgeschagen wurde.

Mit Blick auf die Tatsache, daß auch Güter und Dienstleistungen anderer natürlicher Monopole der Umsatzbesteuerung unterliegen, scheint eine Besteuerung der Abwasserentsorgung allein aus Gründen der Neutralität geboten.

2 Privatisierungshemmnis Gebührenfinanzierung

2.1 Gebühren und Beiträge als kommunale Einnahmequellen

Das Entgelt für die Abwasserbeseitigung in Deutschland wird überwiegend vom Nutzer in Form von Gebühren und Beiträgen erhoben. Hierdurch unterscheidet sich die Abwasserbeseitigung von anderen steuerfinanzierten Leistungen der öffentlichen Hand erheblich[157]. Gebühren- und Beitragsfinanzierungen der Abwasserbeseitigung lassen Aspekte des Verursacherprinzips erkennen[158].

Die derzeitige Praxis der Gebührenfinanzierung im Abwassersektor hemmt Privatisierungen. Bevor die einzelnen hemmenden Faktoren herausgearbeitet werden, soll aber zunächst eine Einführung in das System der Gebührenfinanzierung gegeben werden.

Die Gebührenbelastung des deutschen Bürgers bzw. der Unternehmen ist erheblich und wird im gängigen Sprachgebrauch bereits als „zweite Miete“ bezeichnet. Dies gilt insbesondere für den Abwasserbereich, wie nachfolgende Übersicht verdeutlicht:

---

157 In Deutschland wurden 1996 rund 85 % der laufenden Kosten der Abwasserbeseitigung aus den Entgelten von privaten Haushalten und gewerblich-industriellen Direkteinleitern bezogen. Rund 15 % der laufenden Kosten wurden durch sonstige Erträge und Deckungsbeiträge gedeckt und regelmäßig vor Gebührenermittlung in Anrechnung gebracht; Vgl. ATV Gebührenumfrage 1996, Bäumer, Karl-Arno und Lohaus Johannes: Kosten und Finanzierung der Abwasserentsorgung in Deutschland - Ergebnisse der ATV-Gebührenumfrage 1996, in: Korrespondenz Abwasser, Nr. 5/1997. Zu der Gebührenentwicklung finden sich auch Aussagen im BdE-Gutachten. Hiernach sind die Gebühren in den ostdeutschen Gemeinden , die in 1990 rund 30 % und in 1991 rund 45 % des westlichen Gebührenniveaus ausmachten, im Jahre 1993 bereits auf rund 66 % des durchschnittlichen Wertniveaus gestiegen und überproportional in die Preissteigerungsraten eingeflossen.

158 Zu den unterschiedlichen Gebührenprinzipien, Gebührenmaßstäben und Berechnungsmodalitäten ist insbesondere in den letzten Jahren eine Fülle von Literatur entstanden. Ziel der Darstellung dieser Sachverhalte soll es von daher sein, die praktischen Auswirkungen der Entgeltform auf die Privatisierungsentscheidung im Abwassersektor zu analysieren.

Jahr	Alte Bundesländer*	Neue Bundesländer*	Durchschnittlicher Index
1991	100,0	100,0	100,0
1992	110,0	122,0	112,0
1993	125,6	150,6	129,7
1994	140,3	165,5	144,5
1995	151,8	185,6	157,4
1996	158,2	197,8	164,7

* Durchschnitt pro Jahr

Tabelle 6: Anstieg der Abwassergebühren von 1991 bis 1996

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 17, Reihe 7, BGW

Die Implementierung von Lenkungsfunktionen in die Gebühr, insbesondere die Verfolgung von ökologischen Zielen führt tendenziell zu einer weiteren Ausweitung der Gebühreneinnahmen[159]. Weitere Kostentreiber sind erhöhte Reinigungsaufwendungen und sinkender Verbrauch. Angesichts der hohen Fixkostenbelastung führt ein sinkender Verbrauch auf kurze Sicht zu einem Ansteigen des Gebührensatzes. In der gesamten Wasserwirtschaft sind rund 75 % - 85 % der Kosten als Fixkosten anzusehen, wobei mehr als 50 % bereits von den Kapitalkosten bestimmt sind [160]. Steigende Produktivität sicherlich zu einer Kostenermäßigung[161].

---

159 Vgl. Sieckmann, a.a.O. Sieckmann vergleicht den Versuch der Internalisierung externer Effekte über Gebühren mit einer Pigou-Steuer, da den Gebühren bei dieser Gestaltung keine oder nur wesentlich geringere Kosten gegenüberstehen.

160 Vgl. Rudolph, Karl-Ulrich und Gärtner, Thomas: Die Fixkostenproblematik in der Wasserwirtschaft, in: Glasklar 1/97 Im Verlaufe der 90er Jahren sank der Trinkwasserverbrauch auf rund 130 Liter pro Tag. Dies ist für die Jahre 1990 bis 1990 ein Rückgang um 38 Liter pro Tag. In den neuen Bundesländern ist sogar ein Rückgang im gleichen Zeitraum von 20 % bis 30 % zu verzeichnen. In Hamburg ging durch den Einbau von Wasseruhren der Verbrauch um 15 % zurück.

161 Angemerkt sei an dieser Stelle bereits, daß der Verfasser nicht primär im Anstieg der Gebühren ein Indiz für eine überhöhte Gebührenkalkulation und damit ein Privatsierungshemmnis sieht, sondern vielmehr im internationalen Vergleich hohen Gebührenniveau, daß es den Kommunen über Jahre ermöglicht hat, hohe Einnahmen und damit Quersubventionssubstanz für den allgemeinen Haushalt zu erheben. Der derzeit hohe Gebührenanstieg bringt die Kommunen mit Blick auf die politische Vertretbarkeit vielmehr in die Zwangslage, alternative Lösungsmöglichkeiten - z. B. privatwirtschaftliche Lösungsmöglichkeiten zu suchen. Daß in diesen Situationen aber nicht zwangsläufig privatisiert wird, hängt mit den „lukrativen“ Einnahmen aus der derzeitigen Gebührenfinanzierungspraxis zusammen. Dies soll nachfolgend erläutert werden.

Angesichts des hoheitlichen Charakters der Abwasserbeseitigung bezahlt der Bürger bzw. Nutzer für die Abwasserbeseitigungsleistung eine Gebühr und keinen privatwirtschaftlich kalkulierten Preis. Eichhorn stellt fest, daß aber auch Gebühren unter den Preisbegriff im weiteren Sinne zu subsumieren sind. Es handelt sich aber hierbei nicht um Marktpreise, sondern um administrierte Preise, die kommunalrechtlichen Anforderungen genügen und verfassungsrechtliche Grenzen einhalten müssen[162]. Gebühren und Beiträge sind Zwangsabgaben, die es den Gemeinden ermöglichen, als lokale Monopolisten sämtliche Kosten auf die Anschlußnehmer abzuwälzen[163].

Die Gebühren und Beiträge sind im deutschen Finanzsystem eine wichtige Einnahmequelle. Von insgesamt rd. DM 194 Mrd. Gesamteinnahmen der Kommunen in den alten Bundesländern in 1998 entfielen rund DM 30 Mrd. auf Gebühreneinnahmen[164].

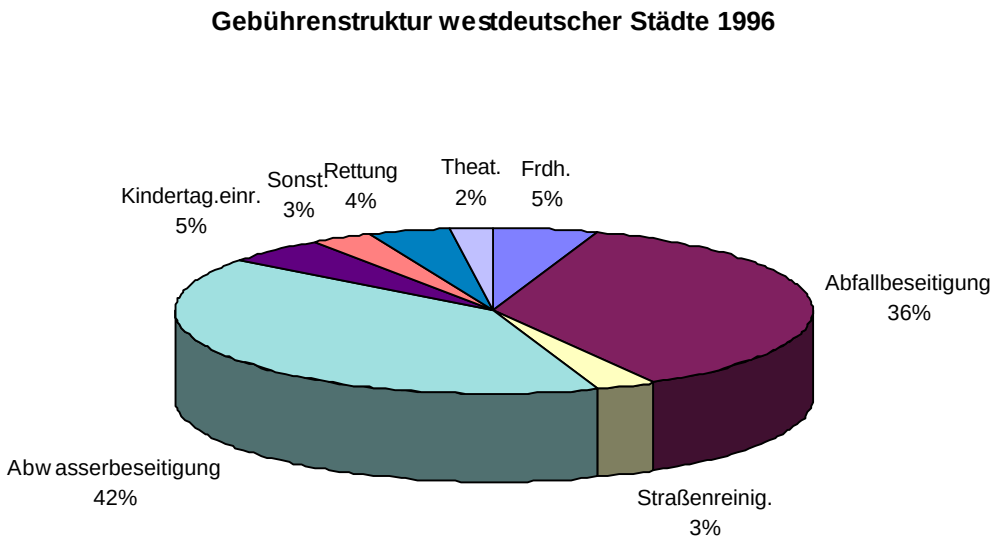


Abbildung 15, Quelle: Gemeindefinanzbericht 1999

162 Vgl. Eichhorn, Peter: Vorwort zum Band „Preise und Gebühren in der Entsorgungswirtschaft“, a.a.O. S. 13.

163 Es wurde aber bereits darauf eingegangen, daß durch die Kostendeckung durch Gebühren aber nicht zwangsläufig eine Finanzierbarkeit der Abwasserbeseitigung - insbesondere bei Neuinvestitionen sichergestellt ist, da vielmehr zum einen institutionelle Schuldengrenzen eingehalten werden, zum anderen die Gebühren von den Kommunalpolitikern politisch vertreten werden müssen, welches die „Abwälzungsfähigkeit“ einschränken kann.

164 Vgl. Gemeindefinanzbericht 1999, a.a.O.

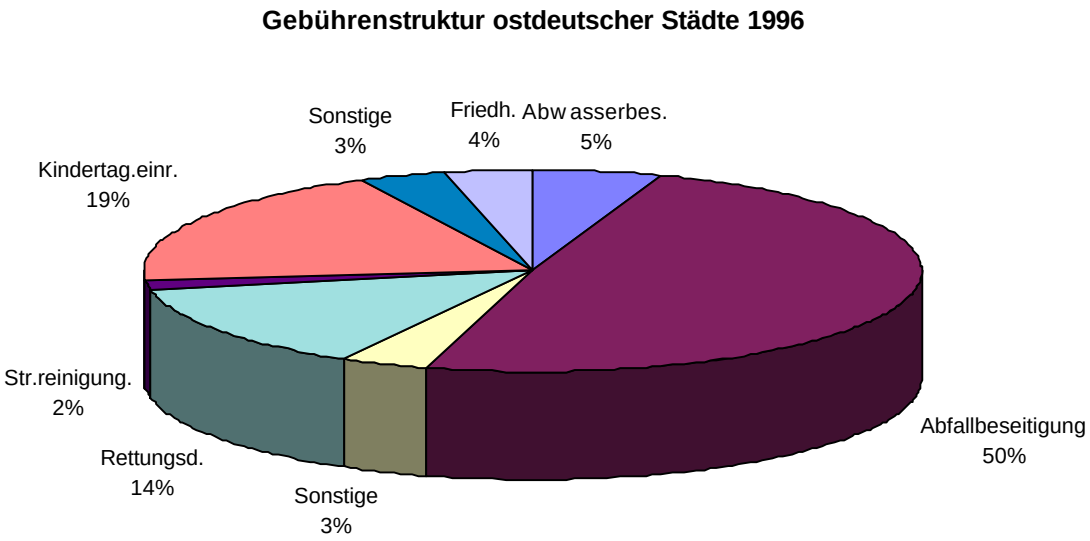


Abbildung 16, Quelle: Gemeindefinanzbericht 1999

Die kommunale Selbstverwaltung umfaßt neben der Verantwortung für die Ausgaben auch Einnahmeerzielungsinstrumente. Die Rolle von Beiträgen und Gebühren als kommunale Einnahmequelle wird insbesondere durch die in den Gemeindeordnungen der Länder festgelegte Einnahmereihenfolge der kommunalen Haushalte deutlich, die den speziellen Entgelten wie den Gebühren und Beiträgen Vorrang vor Steuern und Krediten als Deckungsmitteln einräumt[165]. Gebühren und Beiträge unterscheiden sich deutlich von den Steuern als Deckungsinstrumente, die von ihrem Wesen zur allgemeinen Deckung

165 Vgl. Mohl, Helmut: Die kommunalen Gebühren im Finanzsystem der Bundesrepublik Deutschland, in: Kommunale Steuerzeitschrift Nr. 9/1997; Vgl. weiter den Gemeindefinanzbericht 1997, in dem auf die sinkende Bedeutung der Gebühren als kommunale Einnahmequelle hingewiesen wird. Es wird festgestellt, daß durch die mit der Verselbständigung verbundene Ausgliederung von Gebühreneinrichtungen aus den Kommunalhaushalten, die kommunalen Gebühreneinnahmen in den Haushalten des Jahres 1997 deutlich unter Vorjahrsniveau blieben. Auf Grundlage von Informationen aus den westdeutschen Städten, Gemeinden und Kreisen belief sich dieser Ausgliederungseffekt bei den Gebühreneinnahmen im Jahre 1997 auf 6 %, d.h. ohne Verselbständigung von Gebühreneinrichtungen hatten sich die kommunalen Gebühreneinnahmen des Jahres 1997 in den alten Ländern wegen der derzeit reduzierten Kostensteigerungen erhöht, allerdings nur um 2 %. Im Jahre 1998 nehmen aber nach Umfragen des Deutschen Städtetages die Ausgliederungstendenzen von Gebühreneinrichtungen ab. Zwar werden die Gebühreneinnahmen in den Kommunalhaushalten 1998 wieder unter Vorjahresniveau absinken, nach Bereinigung um den Ausgliederungseffekt werden sie sich aber nur um 1 % erhöhen. In den neuen Bundesländern waren auch nach Bereinigung um die ausgegliederten Einrichtungen die kommunalen Gebühreneinnahmen um 2 % geringer als im Vorjahr. Dieser Rückgang setzt sich auch- unter Berücksichtigung des Ausgliederungseffektes um (-) 1 % in 1998 fort. Anmerkung: Hierbei handelt es sich jedoch um Gebühren im generellen, die nicht nur den Entsorgungssektor betreffen.

eines Finanzierungsbedarfs bestimmt sind. Eine direkte Gegenleistung ist mit der Steuererzahlung nicht verbunden. Beiträge und Gebühren sind hingegen spezielle Entgelte für eine von der öffentlichen Hand zu erbringende Gegenleistung. Während Gebühren stets mit einer direkten Gegenleistung verbunden sind, zielen Beiträge auf die Möglichkeit der Nutzung von Leistungen durch die öffentliche Hand ab.

Definiert werden Gebühren und Beiträge in den Kommunalabgabengesetzen der Länder. Beispielhaft führt das Niedersächsische Kommunalabgabengesetz zu den **Beiträgen** im § 6 Abs. 1 folgendes aus:

> „Die Gemeinden und Landkreise können zur Deckung ihres Aufwandes für die Herstellung, Anschaffung, Erweiterung, Verbesserung und Erneuerung ihrer öffentlichen Einrichtungen Beiträge von den Grundstückseigentümern erheben, denen die Möglichkeit der Inanspruchnahme dieser öffentlichen Einrichtungen besondere wirtschaftliche Vorteile bietet."

Gebühren werden in Verwaltungsgebühren und Benutzungsgebühren unterschieden. Für die Abwasserbeseitigung sind insbesondere die Benutzungsgebühren von Interesse. Hierzu führt § 5 NKAG folgendes aus:

> Die Gemeinden und Landkreise erheben als Gegenleistung für die Inanspruchnahme öffentlicher Einrichtungen Benutzungsgebühren, soweit nicht ein privatrechtliches Entgelt gefordert wird[166].

Durch die Ausführungen der Kommunalabgabengesetze wird die Unterschiedlichkeit von Gebühren und Beiträgen deutlich. Die Gebühr zielt auf eine tatsächliche Inanspruchnahme einer öffentlichen Leistung ab, wohingegen der Beitrag den abstrakten Vorteil einer möglichen Inanspruchnahme erkennt[167]. Beiträge unterscheiden sich von den Gebühren insbesondere dadurch, daß die Verbindung zwischen der besonderen staatlichen Leistung und der Zahlungspflicht noch weiter gelockert ist[168]. Die Ausgestaltungen der Gebühren und Beiträge sind in den Kommunalabgabengesetzen der Länder geregelt[169].

---

166 Auf die privatrechtlichen Entgelte soll hier nicht weiter eingegangen werden, da die Benutzergebühren zumindest im Abwasserentsorgungssektor dominieren.

167 Vgl. Mohl, Helmut: Die kommunalen Gebühren im Finanzsystem der Bundesrepublik Deutschland, in: Kommunale Steuerzeitschrift Nr. 9/1997.

168 Vgl. Sieckmann, a.a.O., S. 60.

169 Die Abgabensatzung bildet die rechtliche Grundlage der Gebührenerhebung und -berechnung. Die Notwendigkeit zur Aufstellung einer Satzung erfolgt nach dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung in Anlehnung an Artikel 20 Abs. 3 Grundgesetz. In den Kom-

Die getroffenen Aussagen der Kommunalabgabengesetze unterscheiden sich von Land zu Land erheblich, welches die föderale Struktur unserer Finanzordnung widerspiegelt[170].

Lenkungsfunktion der Gebühren

Es zeigt sich, daß die Gebühren zahlreichen volkswirtschaftlichen Zielen unterworfen sind. Dahmen erläutert, daß mit der Erhebung von Benutzergebühren neben dem Zweck der Erzielung einer finanziellen Gegenleistung auch lenkende Nichteinnahmezwecke verfolgt werden können. Von daher sind Gebühren auch geeignete Instrumente zur Nachfragelenkung [171]. Eine wichtige Rolle spielen die zahlreichen Ziele, die mit der Gebührengestaltung verbunden sind. Die hierzu vielfältig ergangene Rechtsprechung zeigt, daß z.T. unüberwindbare Zielkonflikte zwischen der Finanzierungs- und Lenkungsfunktion vorhanden sind[172]. Es ist zu vermuten, daß hierin ein wichtiger Grund für privatisierungshemmende Anreize gegeben ist, die sich dann in der Ausnutzung der weiten Ermessenspielräume konkretisieren[173].

---

munalabgabengesetzen (KAG) werden u.a. der Mindestinhalt der Abgabensatzung als Rechtsgrundlage, die die Abgaben begründenden Tatbestände, Maßstäbe und Sätze der Abgaben sowie Zeitpunkt und Fälligkeit geregelt.

170 Bei der Betrachtung länderspezifischer Ausgestaltungen des KAG sollen als Untersuchungsgegenstand vornehmlich die Regelungen in Schleswig-Holstein dienen, welche zwar in Teilbereichen von anderen KAG abweichen, die grundsätzlichen Elemente der Untersuchung aber beinhalten.

171 Vgl. Dahmen, Alois: Zur Förderung von Abfallvermeidung und Abfallverwertung durch Maßnahmen des kommunalen Abgabenrechts, in Kommunale Steuerzeitschrift, 37, (1988), S. 133.

172 Vgl. Bals/Nölke, Volkswirtschaftliche Kosten und kommunale Gebühren, in: Kommunale Steuerzeitschrift, Nr. 11/12, 1990, S. 212.

173 Eine ökonomische Bewertung der Gestaltungsspielräume in der Gebührenfinanzierung muß aber auch die zugrundeliegenden Ziele eines Gebühreninstrumentes im Auge haben, d.h. auch normativ festlegen, inwieweit Lenkungsfunktionen möglicherweise gebührenrechtliche Prinzipien dominieren. Bals und Nölke haben hierzu ausgeführt, daß die Frage nach den richtigen Gebühren letzlich die Frage nach den Zielen ist, die mit der Leistungserstellung erreicht werden sollen. (Bäls, Nölke, S. 202. Hierzu wird auf weitere Autoren (Bätz, Bohley Oettle) verwiesen.) Eine allokative Wirkung ist insbesondere dann gegeben, wenn eine Nachfragereagibilität vorhanden ist. Dies ist im Wasser- und Abwasserbereich mit Blick auf die sinkenden Trinkwasserverbräuche auch möglich. Sofern die Nutzer reagieren, bekommt die gestalterische Fähigkeit der Gebühr Lenkungswirkung und begründet damit allokative Auswirkungen. (Vgl. Bals/Nölke S. 203: Danach lassen sich auch Gebühren konstruieren, die die Reagibilität erhöhen, z.B. Gebührenentlastungen für Flächenentsiegelungen im Zusammenhang mit der Oberflächenentwässerung in Ballungsgebieten.) Es scheint ohnehin, das die Vielzahl von möglichen und auch realisierten Lenkungsfunktionen die Gebühren zu einem Instrument gestalten, daß sich von den eigentlichen „Gebührenprinzipien“ entfernt. Lemser merkt hierzu an, daß die Gebühren sicherlich auch ökologische Lenkungselemente enthalten können und somit eine Instrumentalisierungsabsicht für ökologische Ziele durchaus möglich ist. Diese sollten aber dort ihre Grenzen haben, wo das Äquiva-

2.2 Gebührenprinzipien und Gebührenmaßstäbe

Die Festlegung der Gebühren folgt trotz unterschiedlicher KAG in den einzelnen Ländern nach festgelegten Prinzipien, die insbesondere Höhe und Maßstäbe betreffen. Als zentrale Grundsätze gelten hier

- das Äquivalenzprinzip,
- der Gleichbehandlungsgrundsatz.
- das Kostendeckungsprinzip (Kostendeckungsgebot/Kostenüberschreitungsverbot).

Äquivalenzprinzip

Das **Äquivalenzprinzip** zielt auf die „Gleichheit" von dem tatsächlichen Wert der in Anspruch genommenen Leistung und der Gebühr ab und spiegelt den verfassungsmäßigen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wider[174]. Das Bundesverfassungsgericht führt für das bundesrechtliche Äquivalenzprinzip aus, daß Gebühren in keinem Mißverhältnis zu der von der öffentlichen Hand gebotenen Leistung stehen dürfen. Nach dieser Rechtsprechung ist dieses Prinzip nur verletzt, sofern eine gröbliche Störung des Austauschver-

---

lenz- und Kostendeckungsprinzip verletzt und steuerähnliche Konstruktionen berührt werden. (Lemser, Bernd: Kommunale Benutzergebühren und Umweltpolitik, in ZögU, Nr. 3/1998, S. 280-296, weiter Bals/Nölke, S. 203: Ein weiterer Aspekten betrifft auch die Behandlung externer Effekte. Eine volkswirtschaftlich optimale Allokation wird dann erreicht, wenn die externen Effekte internalisiert werden. Die Schwierigkeiten der Internalisierung sind bekannt und sollen hier nicht weiter ausgeführt werden. Ferner sind stabilitätspolitische Aspekte relevant. Eine Änderung des Kostendeckungsgrades kann Auswirkungen auf die Preisstabilität haben. Auch hier sind Lenkungselemente dar- und vorstellbar). Früher wurde für das deutsche Gebührenwesen die Berücksichtigung von Lenkungsfunktionen weitgehend verneint, heute aber überwiegend in der Literatur und Rechtsprechung für zulässig erkannt. Hierzu wird zumeist auf die fehlende verfassungsrechtliche Definition der Gebühr verwiesen, so daß andere Ziele als Einnahmezwecke durchaus verfolgt werden können. Vgl. hierzu Sieckmann, a.a.O. S. 73 f.; als Beispiel führt Sieckmann hier überhöhte Führerscheingebühren zur Eindämmung des Autoverkehrs an; gleichwohl lassen sich aus Sicht des Verfassers diese Überlegungen auf den Abwasserentsorgungssektor übertragen. Sieckmann fragt allerdings, in welchem Ausmaß der Zusammenhang zwischen individuell zurechenbarer staatlicher Leistung oder individuell verursachten Kosten durch den Lenkungszweck gegeben sein darf, ohne daß strukturell eine Steuer vorliegt. Fraglich ist zudem, ob die Kommunen eine eigene Umweltpolitik überhaupt verfolgen sollten oder dieses nicht besser übergeordneten Gebietskörperschaften vorbehalten sein sollte, da sich durch dieses Vorgehen der Effekt ergeben könnte, daß angesichts einer ggf. erhöhten Gebührenstellung aus Umweltgründen ein Verhalten des Zahlungspflichtigen ergeben könnte, das bundesweit erlaubt (oder sogar erwünscht) ist.

174 Vgl. auch Sieckmann, a.a.O. S. 62. Sieckmann geht in diesem Beitrag vertiefend auf die verfassungsrechtlichen Aspekte des Äquivalenzprinzips ein.

hältnisses zwischen der Gebühr und dem Wert der Leistung für den Empfänger vorliegt[175]. Mohl führt aus, daß nach diesem Prinzip die Gebühren nach dem Maß des dem Abgabepflichtigen zugeflossenen Vorteils zu bemessen sind[176]. Im umweltsensiblen Abwasserbereich wird das Maß des zugeflossenen Vorteils sicherlich nur schwer zu quantifizieren sein, betrachtet man allein unter Opportunitätsaspekten den Schaden bei fehlender Abwasserentsorgung[177]. Bals und Nölke sprechen von einer grundsätzlichen Unbestimmtheit des Äquivalenzprinzips, die den kontrollierenden Gerichten einen weiten Spielraum eröffnet, allerdings auch kaum die Identifikation typischer Anwendungsfälle erlaubt[178].

Gleichbehandlungsgrundsatz

Der **Gleichbehandlungsgrundsatz** verlangt, daß hinsichtlich der Gebühren keine Unterschiede zwischen den Nutzern gemacht werden. Er ist Ausfluß des verfassungsmäßigen Gleichheitsgrundsatzes in Art. 3 GG[179]. Diese Aussage ist für das Abgabenrecht in dieser Form nicht griffig, sondern stellt nur einen Rahmen dar, der vom Abgabenrecht konkretisiert werden muß. Hierfür wurde der Begriff der „Typengerechtigkeit“ entwickelt, der es erlaubt, Verallgemeinerungen und Pauschalierungen vorzunehmen und somit den Gleichbehandlungsgrundsatz praktikabel zu gestalten[180]. Hierdurch wird erreicht, daß man an

---

175 Vgl. dazu die Darstellung bei Wirz, Heinz: Kommunale Gebühren hinterfragt in Theorie und Praxis, Herausgegeben vom Verband der privaten Abwasserentsorger e.V. - VpA extra - Bonn, Oktober 1996, S. 10.

176 Vgl. Mohl, a.a.O.: Als problematisch erkennt er die Gebührenstaffelung nach sozialen Gesichtspunkten im Kindergartenbereich an.

177 Vgl. weiter bei Sieckmann, Helmut, a.a.O. S. 62. Hier verweist Sieckmann auf eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes. Vgl. Rott, Ulrich und Schöler, Antje: Überlegungen zur Notwendigkeit einer schmutzfrachtabhängigen Abwassergebühr für industrielle Einleiter, in: Korrespondenz Abwasser, Nr. 2,1997. Rott und Schöler diskutieren, für stark verschmutzte Abwässer eine höhere Gebühr und für gering verschmutze Abwässer eine niedrigere Gebühr als für die durchschnittliche häusliche Verschmutzung als Referenzwert einzuführen. Die Gebührenmaßstäbe sollen zentrale Gerechtigkeitspostulate erfüllen und tragen im Abwassersektor darüber hinaus dem umweltorientierten Verursacherprinzip Rechnung. Zur Realisierung dieser Ziele wird oftmals die Forderung erhoben, verschmutzungsgradorientierte Gebührenelemente einzuführen. Dieses ist zwar durch die Abwasserabgabe bereits umgesetzt, die zwar auch als Gebührenbestandteil Berücksichtigung findet, indes angesichts des überschaubaren Volumens nur untergeordnet Bedeutung erlangt.

178 Vgl. Bals, Nölke, a.a.O. S. 210.

179 Zentrale Aussage ist: Wesentliches Gleiches soll nicht willkürlich ungleich behandelt werden; wesentlich Ungleiches soll nicht willkürlich gleich behandelt werden.

180 vgl. Wirz, a.a.O. S. 11.

den Regelfall eines Sachbereiches anknüpfen kann und damit die sich dem „Typ“ entziehenden Umstände des Einzelfalles unberücksichtigt läßt[181] .

Kostendeckungsprinzip

Das **Kostendeckungsprinzip** umfaßt ein **Kostendeckungsgebot** und ein daraus abzuleitendes **Kostenüberschreitungsverbot.** Diese Prinzipien werden für die weitere Untersuchung von großer Bedeutung sein. Das Kostendeckungsgebot legt fest, daß die Kalkulation der Gebühren gewährleistet, daß das Gebührenaufkommen die voraussichtlichen Kosten der Einrichtung deckt und somit diese Einrichtung nicht vom allgemeinen Haushalt getragen wird. Es handelt sich um eine Vorschrift zur „genauen“ Ermittlung der Gebühren, um Kosten zu decken. Das Kostenüberschreitungsverbot soll das Gegenteil verhindern, nämlich eine Subventionierung des allgemeinen Haushaltes durch den Gebührenzahler[182]. Es handelt sich um eine Obergrenze für die Entgeltbemessung[183].

---

181 Vgl. Wirz, a.a.O. S. 11 f. : Wirz folgert, daß die Spielräume dieser Prinzipien erheblich sind und auch die Gerichte im Rahmen dieser Spielräume häufig zu unterschiedlichen Ergebnissen kommen. Ungeachtet der Ähnlichkeit zwischen Äquivalenzprinzip und Gleichbehandlungsprinzip bringt Wirz die Unterschiede auf eine griffige Formel, indem er feststellt, daß das Äquivalenzprinzip auf das Verhältnis der Benutzer zur abgabenerhebenden Körperschaft abstellt - demnach auf das Verhältnis von Leistung und Gegenleistung und damit auf die Höhe der Gebühr im Einzelfall - wohingegen sich das Gleichbehandlungsprinzip mit dem Verhältnis der Nutzer untereinander befaßt.

182 Tettinger, Peter J. Entgelte in der Entsorgungswirtschaft - Benutzergebühren und privatrechtliche Entgelte als normativ vorgegebene Grundtypen in: Preise und Gebühren in der Entsorgungswirtschaft a.a.O.: Vgl. weiter Wirz S. 13. Wirz erläutert hinsichtlich des Kostenüberschreitungsverbotes, daß es aber keinen bundes- oder landesrechtlichen Grundsatz zum Gewinnerzielungsverbot bei der Gebührenerhebung gibt. Die Gebühr kann auch nach dem Nutzen der gebührenpflichtigen Leistung für den Empfänger bemessen werden, wobei Wirz feststellt, daß diese Bestimmungen nur zum staatlichen Gebührenrecht ergingen und die kommunale Ebene den jeweiligen landesrechtlichen Kostendeckungsprinzipien unterliegt und somit die beiden Varianten nur kraft ausdrücklicher gesetzlicher Anordnung gelten. Landesrechtlich kommt es aber zu großen Unterschieden in Auslegungsfragen. Regelmäßig ist aber von einem Kostenüberschreitungsverbot auszugehen. Nach derzeitiger Rechtsprechung wird eine Verletzung des Kostendekkungsprinzips erst angenommen, wenn es sich um eine gröbliche Verletzung handelt (VGH Mannheim, NVWZ 1994, 194; BayVGH Gemeindehaushalt 1985, 164, OVG Münster; Urteil vom 20.9.1991 - 9 A 570/90). Kostenüberschreitungen von bis zu 3 % werden als unerheblich angesehen. Mißbräuchliche oder vorsätzliche Kostenüberschreitung gilt in jedem Falle als nicht tolerabel.

183 Zur Kompensation der mitunter erheblichen Gebührensteigerungen im Entsorgungssektor ist vor allem in den neuen Bundesländern eine politische Tendenz erkennbar, vom Äquivalenz- und Kostendeckungsprinzip abzuweichen (Vgl. auch BdE-Gutachten). Hierzu setzen z.B. die Länder Sachsen und Brandenburg im Einzelfall Landeszuweisungen an die Kommunen zur Gebührensubventionierung ein, um ein „sozialverträgliches“ Gebührenmaß zu erreichen. Die Subventionen aus sozialen Motiven im Abwasserbereich finden aber nicht immer ein ungeteiltes Echo. Der Er-

Beide Subprinzipien unterliegen somit einer kommunalen Einschätzungsprärogative, die regelmäßig mit Prognosemängeln behaftet ist[184]. Grundsätzlich ist eine Überschußerzielung untersagt, obwohl der Gestaltungsmöglichkeit hierdurch faktisch ein breiter Spielraum eröffnet wird[185]. Bals und Nölke sehen in den weiten Ermessensspielräumen des Kostendeckungsprinzips den Grundstein zur Ausübung von Lenkungsfunktionen gelegt[186]. Den zugrundeliegenden Postulaten wird die Praxis angesichts der erheblichen Spielräume des KAG nur vordergründig gerecht. Um überhaupt die Erfüllung der Basisgedanken dieser Postulate zu prüfen, muß aus Sicht des Verfassers zwingend auf die Kostenermittlung eingegangen werden. **Die Definition der Kosten durch das KAG läßt weitreichende Ermessensspielräume erkennen**. Es ist aber nur unzureichend, in einer isolierten Betrachtung über den Sinn und die Erfüllung von Kostendeckungsgraden

---

laß des Hessischen Innenministers von 1982 führt exemplarisch aus, daß die Grenzen der Vertretbarkeit und Zumutbarkeit aber je nach dem Zweck zu bewerten sind. Hiernach sind die Subventionen der Gebühren für Kindergärten aus sozialpolitischen Erwägungen vertretbar, wohingegen bei den Gebühren für die Wasserver- und -entsorgung auch umweltpolitische Aspekte zu berücksichtigen sind, die Subventionen verbieten, weil Wasser gespart und Abwasser möglichst sauber in den Vorfluter zu leiten ist. Angemerkt sei bereits an dieser Stelle, daß durch Subventionen sich zwar der Kostenträger ändert - vormals Gebührenzahler, nunmehr Steuerzahler - sich an den Liquiditätszuflüssen der Kommune jedoch nichts ändert. Daß sich aus der Kostenkalkulation privatisierungshemmende Tendenzen ergeben, bleibt hierdurch also weitgehend unberührt, obwohl es im Einzelfall sicherlich sein kann, daß die Belastung aufgrund fehlerhafter Dimensionierung eine Kommune sicherlich dazu verannlassen würde, sich vom Abwassersektor zu trennen. In diesen Fällen finden sich aber auch sicherlich keine privaten Anbieter. Vgl. hierzu auch BdE-Gutachten, a.a.O., S. 156.

184 Vgl. auch Tettinger, a.a. O. Tettinger sieht hierin vielmehr eine Veranschlagungs- oder Kalkulationsmaxime, die zahlreichen Prognosemängeln Rechnung tragen muß. Festzustellen ist der unterschiedliche Bindungscharakter dieser Prinzipien. Das Kostendeckungsgebot soll „in der Regel“ eingehalten werden, wohingegen das Kostenüberschreitungsverbot eine Sollvorschrift ist. Vgl. auch Sieckmann, a.a.O. S. 64.

185 Bals und Nölke verweisen aber auf Rogosch, der in einigen Fällen hiervon Ausnahmen zuläßt, sofern es sich um Überschüsse handelt, die als Nebenwirkung von lenkenden Gebühren entstehen. Rogosch hält in diesen Fällen das Abweichen vom Kostendeckungsprinzip grundsätzlich für zulässig, verlangt aber eine Legitimation mit Verfassungsrang und prioritärem Interesse. Bals, Nölke, a.a.O., Rogosch, Josef Konrad: Als Kosten gelten hier jeweils die gesamten Kosten der gebührenrechnenden Einrichtung; von zuzurechnenden Kosten einzelner Leistungen dieser Einrichtung wird bei diesen Prinzipien abstrahiert. Vgl. weiter Bolsenkötter, Heinz: Entsorgungsbetriebe - Kalkulation, Handelsbilanz, Steuerbilanz, in: Preise und Gebühren in der Entsorgungswirtschaft, a.a.O. S. 110 f. Vgl. Mohl, a.a.O. Vgl. Sieckmann, a.a.O. S. 63. Hieraus läßt sich ein „genereller“ Charakter des Kostendeckungsprinzips ableiten. Das Kostendeckungsprinzp bezieht sich zudem vornehmlich auf verwaltungsinterne Vorgänge und Beziehungen. Unterschieden wird aber das Kostendeckungsprinzip vom Äquivalenzprinzip, da sich das Kostendeckungsprinzip auf das gesamte Gebührenvolumen bezieht, wohingegen sich das Äquivalenzprinzip auf die Bemessungsgrundlage des einzelnen Gebührenzahlers bezieht.

186 Vgl. Bals, Nölke, a.a.O. S. 209.

ergebnisorientiert zu diskutieren, wenn der Kostenbegriff nur allzu weit auslegbar ist. Es ist offensichtlich, daß die gebührenrechnende Einrichtung - und damit im Falle des Regiebetriebes die Kommune - ihre Einnahmen maximiert, sofern die Kosten maximiert werden[187]. Anreize zu Verzerrungen und Fehlallokationen werden somit bereits institutionell begründet.

Leistungsbezogene Gebührengestaltung - Kostendifferenzierung für Großverbraucher ?

Weder das Äquivalenz- noch das Gleichbehandlungsprinzip führen dazu, die Gebühren nach dem Maß der Kostenverursachung durch den einzelnen Nutzer festzulegen[188]. Es ist grundsätzlich unerheblich, welche Kosten durch den einzelnen Benutzungsfall entstehen, da die Bemessung der Gebühr nicht kosten-, sondern leistungsbezogen ist. Eine wichtige Folge ist, daß grundsätzlich für jeden Nutzer die gleichen Gebührensätze pro Leistungseinheit in Rechnung gestellt werden können. Hierdurch kann abgeleitet werden, daß Gebührendegressionen - also z.B. Mengenrabatte für Großverbraucher, nicht gewährt werden müssen[189].

Gebührenmaßstäbe

Auch die Auswahl des Gebührenmaßstabes ist unter dem hier untersuchten Privatisierungsaspekt von großer Bedeutung. Grundsätzlich gilt der sogenannte Wirklichkeitsmaßstab, d.h. daß sich die Gebühren an der tatsächlichen Inanspruchnahme orientieren müssen. Sollte die Prüfung des Maßstabes mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden oder nicht ermittelbar sein, kann auch ein Wahrscheinlichkeitsmaßstab gewählt werden. In den überwiegenden Fällen wird in Deutschland der Frischwasserbezug als Maßstab für die

---

187 Vgl. Berlin, Susanne: Kalkulatorische Zinsen in der Gebührenkalkulation von Regiebetrieben in: Preis und Gebühren in der Entsorgungswirtschaft, a.a.O. S. 148; dort wird zu diesem Aspekt auch auf Budäus verwiesen: Budäus, Dietrich: Betriebswirtschaftliche Elemente zur Entlastung kommunaler Haushalte; Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Band 65, Baden-Baden 1992, S. 155.

188 Vgl. Wirz, a.a.O., S. 15 ff.

189 Wirz verweist hier auch auf eine Entscheidung des OVG Schleswig-Holsteins, wonach Mengenrabatte jedenfalls dann unzulässig sind, wenn sie sich letztendlich als Subventionierung von Großverbrauchern darstellen (OVG Schleswig-Holstein, Urteil vom 29.10.1991 - 2 L 144/91. Die neuere Rechtsprechung zeigt aber Tendenzen auf, die bei der Inanspruchnahme der Leistung eintretende unterschiedliche Kostenverursachung - sofern von gewissem Gewicht - zu berücksichtigen . Vgl. hierzu Wirz, S. 16.

Gebührenrechnung verwendet. Dieser Maßstab ist tendenziell als Wahrscheinlichkeitsmaßstab anzusehen, da die tatsächliche Einleitung von Abwasser in die Kanalisation nur mit erheblichem, nicht vertretbarem Aufwand feststellbar wäre[190]. Daneben existiert aber auch ein gesplitteter Maßstab, der

- für das Schmutzwasser eine Gebühr in DM/m³ nach dem Frischwassermaßstab und
- für das Niederschlagswasser eine Gebühr in DM/m² nach dem Flächenmaßstab

vorsieht[191]. Rudolph führt aus, daß sich mit zunehmenden Abwasserkosten und dem immer größer werdenden Aufwand für Regenwasserbehandlungen die Kostenstruktur jedoch verschoben hat. In vielen Fällen ist somit der gesplittete Maßstab als Wahrscheinlichkeitsmaßstab das geeignetere Instrument.

	Kommunen		**Einwohner**	
Maßstab	Anzahl	%	Anzahl	%
Frischwassermaßstab	912	79,30	25.540	63,16
Gesplitteter Maßstab	238	20,70	14.895	36,84
Summe	1.150		40.435	

Tabelle 7: Quelle: Rudolph/Holz [192]

In einigen Fällen wird dem variablem Frischwassermaßstab ein fixer Maßstab, z.B. die Nenndurchflußgröße des Grundstückswasserzählers (technischer Fachbegriff) des Gebührenzahlers, zugefügt. Doch auch bei Einführung einer fixen Komponente - die regelmäßig nur einen geringen Umfang ausmacht - und auch mit Blick auf den gesplitteten Maßstab, kommt der Frischwasserbezugsmenge eine entscheidende Bedeutung für die

---

190 Regelmäßig kann auch noch zwischen Oberflächenwasser (Niederschlagswasser) und Schmutzwasser unterschieden werden. Sofern sich kein Zusammenhang zwischen der Menge des bezogenen Frischwassers und des zu berücksichtigenden Niederschlagswassers ergibt (Wahrscheinlichkeitsmaßstab), müssen hier Differenzierungen vorgenommen werden. Da diese Unterscheidung für die Privatisierungsdiskussion aber von nachgeordneter Bedeutung ist, soll hierauf nicht weiter eingegangen werden. Details - auch zur neueren Rechtsprechung - finden sich bei Wirz, a.a.O., S. 18.

191 Vgl. Rudolph, Karl-Ulrich und Holz, Erich: Die gesplittete Abwassergebühr in der kommunalen Praxis, in: der Gemeindehaushalt 8/1998, S. 169-173.

192 Die Ergebnisse der ATV-Gebührenumfrage 1998 bestätigen den Trend zum gesplitteten Maßstab. Danach werden die Kosten der Abwasserentsorgung von 42 % der deutschen Wohnbevölkerung nach dem gesplitteten Maßstab abgerechnet.

Entwicklung des Abwasserpreises zu. Der Anteil der Kommunen, die eine Grundgebühr erheben, liegt derzeit nur bei 17 %[193].

2.3 Gebührenbedarfsberechnung

Zur Ermittlung der Gebührenhöhe stellt der Hoheitsträger eine Gebührenbedarfsrechnung auf. Nachfolgende Übersicht soll einige der wichtigsten Bestimmungsfaktoren des Abwassergebührensatzes aufzeigen[194].

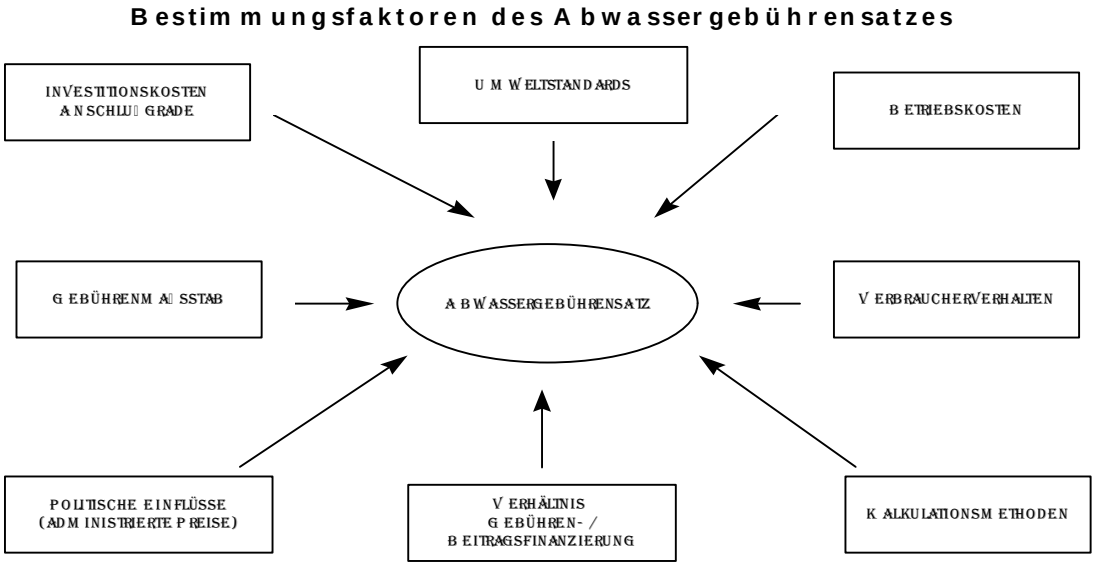


Abbildung 17, Eigene Darstellung

Die entscheidende Bedeutung für die Ermittlung der Gebührenhöhe hat der Kostenbegriff, der sich gemäß den Kommunalabgabengesetzen der Länder an den betriebswirtschaftlichen Kosten orientiert. **Gerade hierin liegt eine besondere Schwierigkeit, da es sich bei dem Begriff der „betriebswirtschaftlichen Kosten“ um einen unbestimmten Rechtsbegriff handelt**[195] . Insbesondere die kalkulatorischen Kostenelemente müs-

193 ATV-Gebührenumfrage 1998.

194 Aussagen zur absoluten Höhe der Belastung mit Abwassergebühren lassen sich daraus allerdings noch nicht ableiten. Hierauf wird insbesondere bei der Betrachtung der Fixkostenbelastung detailliert eingegangen.

195 Vgl. Tettinger, Peter J. : Entgelte in der Entsorgungswirtschaft in: Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter Nr. 3/96 S. 81.; dort verwiesen auf die Entscheidung des OVG NW, NWVBl. 1994,99 (101; NWVBl. 1994, 428 (429): VG Gelsenkirchen, NWVB. 1994, 275 (276).

sen den zuvor dargestellten Grundprinzipien der Gebührenbedarfsrechnung, dem Äquivalenzprinzip und dem Kostenüberschreitungsverbot Rechnung tragen[196]. Besondere Schwiergkeiten ergeben sich aber, wenn die „betriebswirtschaftlichen Kostenansätze“ durch die jeweiligen Interessen der Entscheidungsträger beeinflußt werden können. Die Auslegung dieser Rechtsbegriffe wird daher in vielen Fällen durch die laufende Rechtsprechung vollzogen, die in diesem Falle regelmäßig auf anerkannte wissenschaftliche Lehrmeinungen verweist. Es scheint aber, daß es den Gerichten nur gelingt, die extremen Ausprägungen von Auslegungen „betriebswirtschaftlicher Lehrmeinungen“ zu Gunsten erhöhter Einnahmeerzielung für andere Zwecke zu deckeln.

Sollte es zu einem Theorienstreit kommen ist die Gemeinde berechtigt, zwischen den einzelnen Theorien auszuwählen.

In einer Urteilsbegründung des VG Gelsenkirchen heißt es hierzu:

> „Unter den betriebswirtschaftlichen Grundsätzen sind nach der neuen und inzwischen gefestigten Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichtes für das Land Nordrhein-Westfalen in Münster betriebswirtschaftliche Lehrmeinungen zu verstehen, die in der wissenschaftlichen Literatur mit beachtlichem Gewicht vertreten werden, ohne jedoch notwendig eine Mehrheitsmeinung darzustellen, und die zumindest teilweise Eingang in die betriebswirtschaftliche Praxis gefunden haben. Dabei ist entscheidend, daß es sich bei der betriebswirtschaftlichen Lehrmeinung um eine solche handeln muß, die allgemein für Wirtschaftsbetriebe und nicht etwa speziell für Wirtschaftsbetriebe der öffentlichen Hand gilt, wobei es ausreicht, daß eine Meinung mit beachtlichem Gewicht vertreten wird. Wenn in einer Streitfrage ein betriebswirtschaftlicher Theorienstreit besteht, so sind die Gemeinden kraft der gesetzlichen Regelung berechtigt, zwischen etwa mehreren bestehenden betriebswirtschaftlichen Grundsätzen auszuwählen.“[197]

---

196 Vgl. auch Mohl, a.a.O. S. 171.

197 Vgl. hierzu den Hinweis aus „der Gemeindehaushalt 3/1998, S. 66 ff. Zu dem Urteil des VG Gelsenkirchen vom 9. Oktober 1997 - 13 K 3766/95 heißt es hierzu: Nach § 6 Abs. 1 Satz 3 KAG NW soll das vom Satzungsgeber veranschlagte Gebührenaufkommen die voraussichtlichen Kosten der gebührenpflichtigen Einrichtung oder Anlage (hier der Anlage der Stadt zum Sammeln und Befördern von Abwasser) nicht überschreiten, wobei unter den Kosten die nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ansatzfähigen Kosten zu verstehen sind (§ 6 Abs. 2 KAG NW).

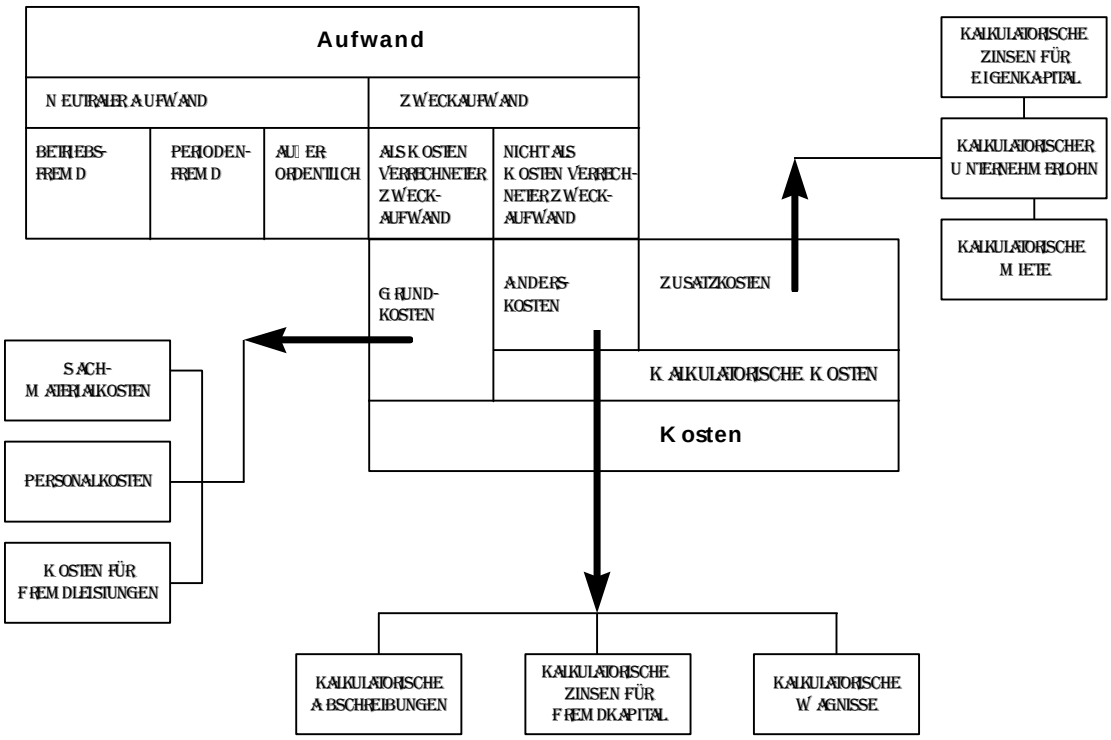


Abbildung 18, Quelle: Wirz, a.a.O.

Eine wesentliche Differenzierung ist zwischen den Grundkosten und den kalkulatorischen Kosten vorzunehmen. Von besonderem Interesse sind für diese Untersuchung die kalkulatorischen Abschreibungen und Zinsen[198], die eine Grundlage für die erheblichen Gestaltungsspielräume begründen[199]. Dies betrifft aber auch die internen Verrechnungspreise für die innerhalb einer Verwaltung in Anspruch genommenen Leistungen. Angesichts der mangelnden Transparenz der Kameralistik sind breite Gestaltungsspielräume gegeben, da keine marktmäßige Überpüfung möglich erscheint. Hierin liegt eine besondere

198 Zu den kalkulatorischen Kosten zählen auch kalkulatorische Wagnisse, kalkulatorische Eigenmieten und ein kalkulatorischer Unternehmerlohn wobei hier zahlreiche Einschränkungen bzw. Ansatzverbote vorliegen. Vgl. hierzu Tettinger, a.a.O. S. 26.

199 Wirz führt aus, daß im wesentlichen kalkulatorische Zinsen und Abschreibungen (die an späterer Stelle behandelt werden) in Betracht kommen. Ein kalkulatorischer Unternehmerlohn kann angesichts der mangelnden Gewinnerzielungsabsicht nicht ausgewiesen werden. Wirz zitiert hier Brüning, der feststellt, daß ein offener Gewinnausweis ohnehin nicht erforderlich sei, da verdeckte Gewinne ohnehin über die kalkulatorischen Abschreibungen und Zinsen erwirtschaftet werden. Darüber hinaus werden auch keine kalkulatorischen Mieten berechnet, da diese in den Grundkosten enthalten sind. Kalkulatorische Wagnisse sind nur in Einzelfällen anzutreffen. Ein Unternehmerwagnis ist aber generell auszuschließen und normativ abzulehnen. Vgl. Brüning: (Gebührenkalkulation: Verdeckte Gewinne sind weiterhin möglich - Bemerkungen zum Urteil des OVG Münster vom 5.8.1994 aus betriebswirtschaftlicher Sicht, KStZ, 43. Jg. Heft 11, 1994, S. 201-208).

Relevanz für die Privatisierungshemmnisse, da die vorliegende Intransparenz die Verfolgung zahlreicher Ziele einzelner Interessengruppen ermöglicht[200].

Exkurs: Öffentliches Preisrecht[201]

Eine wichtige Rolle im Zusammenhang mit der Entgeltberechnung spielt das öffentliche Preisrecht. Bei der Beauftragung privater Dritter entsteht eine Rechtsbeziehung zwischen der Kommune und einer privaten Gesellschaft. Die Anwendung des öffentliches Preisrechts erfolgt immer dann, wenn der Auftraggeber die öffentliche Hand ist; Anknüpfungspunkt ist somit die Rechtsnatur des Auftraggebers, so daß auch Eigengesellschaften als „private" Erfüllungsgehilfen unter dieses Preisrecht fallen[202]. Rechtsgrundlage ist die Verordnung PR Nr. 30/53 über die Preise bei öffentlichen Aufträgen. Die Gemeindehaushaltsverordnungen der Länder sehen vor, daß im Falle von besonderen Umständen, die eine Marktpreisfindung im Wege der Ausschreibung nicht zulassen, nach § 5 VOPR 30/53 Selbstkostenpreise gemäß den Leitsätzen für die Preisermittlung aufgrund von Selbstkosten (LSP) ermittelt werden müssen[203]. Anzumerken ist, daß eine Diskussion der Ausschreibungspflicht auch für die kommunale Beauftragung von Eigengesellschaften zur Abwasserbeseitigung auf Grundlage „gegenläufiger" Urteile zwischen dem EuGH und deutscher Verwaltungsgerichtsbarkeit entstanden ist, die an späterer Stelle aufgenommen werden soll. Hierbei geht es um die Frage, ob die Beauftragung einer Eigengesellschaft mit der Abwasserbeseitigung nicht vielmehr durch die Kommune auszuschreiben ist, anstatt freihändig an die Eigengesellschaft zu vergeben.

---

200 Ob dieser Aspekt aber bis in seine letzte Konsequenz so gesehen wird, ist zu bezweifeln, insbesondere vor dem Hintergrund, daß die entscheidend beteiligte Selbstverwaltung mitunter wenig Motivation zur Optimierung liefert. Mit Einführung der „Neuen Steuerungsmodelle", die aussagekräftige Controlling- und Kostenrechnungsansätze einführen werden, besteht aber die Gefahr, daß sich die Kommune ihre Spielräume selbst einschränkt.

201 Vgl. Gottschalk, Wolf: Auswirkungen der Rechtsstellung von Entsorgungseinrichtungen auf die Entgeltbemessung, in: Preise und Gebühren in der Entsorgungswirtschaft, a.a.O. S. 93 ff. Vgl. auch WIBERA: Steuerpflicht kommunaler Entsorgungsbetriebe, Vortragsmanuskript zu einer Seminarreihe.

202 Verordnung PR Nr. 30/53 über die Preise bei öffentlichen Aufträgen vom 21. November 1953 BAnz. Nr. 244) VO PR 30/53 zuletzt geändert durch die Verordnung PR Nr. 1/89 vom 13. Juni 1989 (BGBl. 1 S. 1094).

203 Vgl. dazu wie auch im folgenden: Budde, Andreas: Die Bedeutung des Unternehmerzuschlages bei öffentlichen Aufträgen in der Abfallwirtschaft. in: Der Städtetag Nr. 8/98, S. 613-616.

Hierbei handelt es sich um ein System zur Offenlegung der Kalkulationsbasis privater Erfüllungsgehilfen. Marktpreisen ist - sofern ermittelbar - der Vorzug vor Selbstkostenpreisen zu geben. Die Ermittlung von Marktpreisen in der Abwasserwirtschaft nicht immer möglich, so daß vielfach auf Selbstkostenpreise zurückgegriffen werden muß[204]. Hier ist nach den Leitsätzen für die Preisermittlung aufgrund von Selbstkosten (LSP)[205] vorzugehen. Unterschiedliche Preistypen (Selbstkostenfestpreise, Selbstkostenrichtpreise, Selbstkostenerstattungspreise) sind in Abhängigkeit der Ermittelbarkeit anzuwenden. Die Ermittlung der Selbstkosten nach LSP erfolgt nach einem besonderen Schema, welches Art und Umfang der einzubeziehenden Kostenelemente des privaten Dritten festlegt, so daß eine Vergleichbarkeit hergestellt werden kann.

Eine Übersicht von Kalkulationsvorschriften nach LSP und Vorschriften nach HGB und KAG NW findet sich in der Anlage 2. Die hierin aufgeführten Sachverhalte sind für das Verständnis der nachfolgenden Zusammenhänge von großer Bedeutung, da in der Übersicht verdeutlicht wird, welche „ Kalkulationsvorteile“ die Kommune ggü. den privatrechtlichen Gesellschaften hat, die im Zuge der Privatisierung verloren wären.

Betriebskosten

Während in der Privatwirtschaft die Betriebskosten regelmäßig ohne besonderen Aufwand zu erfassen sind, ist dieses im Bereich der öffentlichen Verwaltung nicht problemlos. In weiten Bereichen der öffentlichen Verwaltung sind die Kosten nur unzureichend ermittelbar. Eine exakte Bewertung, insbesondere der internen Transferleistungen, erfolgt nicht. Zwar wird für die gebührenrechnenden Einrichtungen versucht, Kostenbewertungen durchzuführen, doch sind die Ansätze teilweise intransparent.

Bei den operativen Kosten handelt es sich um die Kosten der eigenen Wertschöpfung. Die Entgelte für bezogene Fremdleistungen sind angesichts eindeutiger Rechnungsstellung freilich problemlos zu ermitteln. Letztere sind mit Umsatzsteuer belastet, die die Kommune nicht als Vorsteuer nutzen kann und die somit vollständig in die Gebühren-

---

204 Durch die wachsende Tendenz, Ausschreibungen vorzunehmen, gewinnt die „Marktpreisbestimmung“ aber zunehmend an Gewicht.

205 Anlage zur VO PR 30/53.

rechnung einfließen[206]. Die Betriebskostenanteile der Gebühr hängen neben der Größe der Anlage von der eingesetzten Technologie und der daraus resultierenden Produktivität des Abwasserbeseitigers ab[207].

Kapitalkosten

Deutlich schwieriger ist hingegen die Erfassung der Kapitalkosten, die sich aus angemessenen Abschreibungen und einer angemessenen Verzinsung des eingesetzten Kapitals zusammensetzen. Beispielhaft sei hier der § 11 der Gemeindehaushaltsverordnung Schleswig-Holsteins zitiert:

> „Für Einrichtungen, die in der Regel ganz oder nicht nur im geringen Umfang aus Entgelten finanziert werden (kostenrechnende Einheiten), sind im Verwaltungshaushalt auch
>
> 1. angemessene Abschreibungen,
> 2. eine angemessene Verzinsung des aufgewandten Kapitals
>
> zu veranschlagen....“

Da die Kameralistik keine bilanziellen Abschreibungen nach Handels- oder Steuerrecht kennt, müssen Abschreibungen kalkulatorisch ermittelt werden. Zudem ist offensichtlich, daß angesichts des Gesamtdeckungsprinzips die Ermittlung der effektiv gezahlten Zinsen in Regiebetrieben nicht möglich ist und an diese Stelle dann kalkulatorisch zu ermittelnde Zinsen treten. Gerade die Ermittlung dieser Kostenbestandteile variiert nach den Kommunalabgabengesetzen von Bundesland zu Bundesland erheblich. Der Abwasserbereich ist als kapitalintensiver Bereich hiervon in weitem Umfang berührt.

2.3.1 Kalkulatorische Abschreibungen

Der Begriff der Abschreibungen im Sinne des Kommunalabgabengesetzes weicht grundlegend von der Definition des Handels- und Steuerrechts ab. Von Bundesland zu Bundesland ist die Wertbasis der Abschreibung in den Kommunalabgabegesetzen unter-

---

206 Eine Folge ist, daß selbst vorsteuerabzugsberechtigte Unternehmen diese nicht abziehbaren Umsatzsteueranteile zahlen müssen. Diese wird entweder auf den Verbraucher überwälzt oder geht zu Lasten des Ertrags (und beeinflußt dadurch auch die steuerliche Ertragskraft der Unternehmen).

207 Der Abwasserbereich ist durch sinkende Durchschnittskosten gekennzeichnet. Je größer prinzipiell die Anlage ist - vorausgesetzt die optimale Auslastung ist gewährleistet und konstant - desto niedriger sind die Betriebskostenanteile der Gebühr.

schiedlich geregelt, ob also Abschreibungen auf die aus Handels- und Steuerrecht bekannten Anschaffungs-oder Herstellungskosten erfolgen oder auf einen sogenannten Wiederbeschaffungszeitwert. Die Möglichkeit zur Abschreibung auf Wiederbeschaffungszeitwerte ist in zahlreichen Kommunalabgabengesetzen verankert. Eine Aufstellung der Abschreibungsgrundlagen findet sich in Anlage 3.

Außer in Bayern ist zudem nur eine lineare Abschreibung zugelassen. Hier zeigt sich bereits ein erheblicher Unterschied zur privaten Ebene. Die gestalterischen Elemente der Abschreibungsmethoden haben dabei deutliche Auswirkungen auf die Gebührenhöhe. Eine besondere Bedeutung für diese Untersuchung erlangt die Abschreibung auf Wiederbeschaffungszeitwerte, die wie folgt definiert ist.

> Der Wiederbeschaffungszeitwert ist der Geldbetrag, der für die Wiederbeschaffung oder Wiederherstellung von Wirtschaftsgütern des Anlagevermögens gleicher Leistungsfähigkeit im Zeitpunkt der Bewertung aufzuwenden ist. Es handelt sich demnach um einen Wiederbeschaffungszeitwert, der damit keinen Zukunftswert darstellt[208].

Die Kommunen haben in den meisten Fällen ein Wahlrecht, ob sie auf Anschaffungs- und Herstellungskosten oder Wiederbeschaffungszeitwerte abschreiben. Offensichtlich ist, daß die Wahl der Abschreibung auf Wiederbeschaffungszeitwerte zu höheren Liquiditätszuflüssen führt. Solange das Abgabenrecht diese Möglichkeit vorsieht, wird dies von den Kommunen insbesondere in Zeiten enger Haushaltskassen oftmals genutzt. Ein wettbewerbsähnlicher Kostenvergleich mit potentiellen Konkurrenten der Privatwirtschaft erfolgt nicht, da als Grundlage hierfür eine Regiekostenberechnung - also bereits weitreichende Überlegungen zur Änderung der Organisationsform - gegeben sein müßte. Solange kein konkreter Anlaß für derartige Überlegungen vorhanden ist, kommt es auch zu keiner faktischen Wettbewerbssituation.

---

[208] In Anlehnung an eine Definition von Besier, Klaus; KGSt-Seminar zur Kostenrechnung, ohne Datumsangabe.

Funktionen der Abschreibung im Gebührenwesen

Bei einer Abschreibung auf die Anschaffungs- und Herstellungskosten wird der aufgewendete Betrag zwar auf die Nutzungszeit verteilt, es ist hierdurch aber nicht gewährleistet, daß die Kommune am Ende der Nutzungsdauer Mittel zum Neuerwerb zur Verfügung hat. Es handelt sich um eine rein nominale Kapitalerhaltung. Regelmäßig wird die investierende Einrichtung gezwungen sein, die entstandene Preisniveaudifferenz auszugleichen. Um eine substantielle bzw. reale Kapitalerhaltung zu gewährleisten, wird daher vielfach die Abschreibung auf Wiederbeschaffungs(zeit)werte befürwortet.

Die Nutzer zahlen bei einer Gebührenrechnung unter Einbindung dieser Abschreibungsmethode für einen technischen Fortschritt, von dem sie selber keinen Nutzen haben[209]. Derzeitige Nutzer ermöglichen eine Beschaffung für die nächste Anlagengeneration. Außerdem kann der Fall eintreten, daß im Zuge sparsamer Wasserverbräuche die Ersatzbeschaffung gar nicht notwendig ist.

Weiter sind durch diese Wahl der Abschreibungsbasis erhebliche Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten des privaten Sektors vorhanden. Würde ein privater Dritter äquivalent zum Regiebetrieb auf Wiederbeschaffungszeitwerte abschreiben und somit eine vergleichbare Kostenbasis haben - müßte die Differenz zu den Abschreibungen auf Anschaffungs-/Herstellungskosten als Scheingewinn besteuert werden. Bei der Kommune bleibt dieser „Scheingewinn“ unbesteuert.

Daß der private Dritte **nicht** dennoch kalkulatorisch auf Wiederbeschaffungszeitwerte abschreibt, läßt sich durch zwei Argumente unterlegen:

a) Die Bestimmungen des öffentlichen Preisrechtes (LSP) lassen für den Privaten Anbieter nur Abschreibungen auf AKO/HKO zu.

b) Der harte Wettbewerb läßt nur restriktive Kalkulationsvorschriften - und damit Abschreibungen auf Anschaffungs- und Herstellungswerte zu. Mit einer kalkulatorischen Abschreibung auf die höheren Wiederbeschaffungszeitwerte würde der private Unternehmer sich aus dem Markt kalkulieren. Angemerkt sei, daß in die-

sem Falle der Private aber nicht in den Wettbewerb zur Kommune tritt, sondern zu potentiellen Konkurrenten auf dem Markt. Die von der Kommune angestrebte Substanzerhaltung wird auch nicht vom Privaten erwartet, da er für die „nachfolgenden Generationen“ keine Vorsorge treffen muß. Es handelt sich vielmehr um eine Übertragung des Monopols auf Zeit. Der Private hat von daher keine Veranlassung - auch mit Blick auf den Wettbewerb - auf „überhöhte“ indes „substanzerhaltende“ Ansätze abzuschreiben[210].

Sollte die Kommune im Rahmen einer Regiekostenberechnung in den Wettbewerb zum privaten Anbieter treten, kann auf gleicher Basis ein Vergleich dargestellt werden, indem im Rahmen einer Regiekostenberechnung ebenfalls auf Anschaffungs- und Herstellungskosten abgeschrieben wird[211].

---

209 Wirz, a.a.O. S. 48.

210 Ein möglicher Weg, sofern das Prinzip der Nachhaltigkeit erreicht wird, ist möglicherweise derjenige, daß alle Gebote der privaten Anbieter im Wettbewerb auf Wiederbeschaffungszeitwerte kalkuliert werden und der Differenzbetrag in eine Rücklage fließt. Hierbei ist jedoch anzumerken, daß dieses zwar kalkulatorisch möglich ist, diese Differenz jedoch als Scheingewinn besteuert werden würde. Dies könnte verhindert werden, indem diese Rücklagen steuerfrei nicht beim privaten Unternehmen, sondern in der Kommune angelegt werden. Fraglich ist allerdings mit Blick auf die Bestimmungen zur Rücklagenbildung im kommunalen Bereich (siehe an späterer Stelle folgende Untersuchung in Schleswig-Holstein), ob dieses so gewünscht ist.

211 **Das Kooperationsmodell des Amtes Achterwehr -** Im folgenden soll kurz auf die Erfahrungen aus dem Amt Achterwehr (Schleswig-Holstein) auf dem Weg zum Kooperationsmodell eingegangen werden Das Amt Achterwehr umfaßt 8 ländliche Gemeinden in Schleswig-Holstein nahe Kiel mit insgesamt rd. 9.500 Einwohnern. Hier wurden Überlegungen zur Änderung der Organisationsform (bislang Regiebetrieb) aufgrund von Neuinvestitionserfordernissen in Höhe von DM 14,5 Mio angestellt. Ein externer Berater wurde beauftragt, Modellrechnungen bezüglich des Gebührenaufkommens der Haushalte für die nächsten 20 Jahre bei alternativen Organisationsformen zu prüfen (Regiebetrieb, Eigenbetrieb, Kooperationsmodell). Grundlage für die Modellrechnungen waren die Haushaltsansätze der Abwasserbeseitigung für das Jahr 1994 als Bruttowerte, die sodann um die hierauf ruhende Umsatzsteuerbelastung zu Nettowerten bereinigt wurden. Vergleichsgrundlage der Daten des Kooperationsmodells war ein Angebot des lokalen Versorgers Schleswag, der auch zahlreiche Aktivitäten im Entsorgungssektor aufgenommen hat. Ergebnis war in diesem Beispiel, daß das Kooperationsmodell um rund 1/3 günstiger war als der Regiebetrieb. Dies wurde insbesondere durch die Lösung von Abschreibungsvorgaben des KAG (Abschreibung auf Wiederbeschaffungszeitwerte) sowie den Vorsteuerabzug erreicht, wobei letzterer in der Langzeitbetrachtung zu einer erhöhten Belastung führte. Betont sei aber, daß es zu dieser Regiekostenberechnung nur bei bereits weiterführenden Überlegungen zur Prüfung alternativer Organisationsformen kommt. Aus Sicht des Verfassers müßte das Gebot der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit in eine regelmäßige und vor allem tiefgehende Überprüfung alternativer Lösungsformen umgesetzt werden. Vgl. hierzu: Baasch, Klaus-Hinnerk und Grewien, Hans-Werner: Abwasserbeseitigung, eine öffentliche Aufgabe und Ökonomie - Ein Erfahrungsbericht aus dem Amt Achterwehr auf dem Weg zum Kooperationsmodell, in: Kommunale Steuerzeitschrift, Juli 1997, S. 121-125.

Das OVG NW spricht von einem Substanzerhaltungserfordernis. Kostendeckende Tarife und Gebühren sollen ausreichen, damit die Wiederbeschaffung der infolge der Leistung verbrauchten Produktionsfaktoren, insbesondere der Sachanlagen, auch bei steigenden Preisen ermöglicht werden kann[212]. Bei einer Abschreibung auf Wiederbeschaffungszeitwerte erfüllt die Abschreibung über die geldmäßige Bewertung des Werteverzehrs die Funktion der Substanzerhaltung und soll die Kommune in die Lage versetzen, zum Zeitpunkt der Neuinvestition Mittel zur Verfügung zu haben, die einen Ersatz erleichtern. Ein vollständiger Ersatz des Gutes ist aber hierdurch nachweislich nicht zwingend gewährleistet[213]. Unklar ist auch, warum der Gesetzgeber dieses Prinzip - wenn es denn politischen Konsens erfüllt - nicht auch dem privaten Sektor auferlegt; im Gegenteil wird der private Anbieter sogar „bestraft", da die Differenz zwischen den Abschreibungsmethoden (AKO/WBZW) als Scheingewinn besteuert wird.

Die Diskussion, ob es sich bei der Abschreibung auf Wiederbeschaffungszeitwerte um eine betriebswirtschaftlich sinnvolle oder weniger sinnvolle Abschreibungsart handelt, soll nicht im Vordergrund stehen[214]. Es soll vielmehr gezeigt werden, daß

---

212 Vgl. Busse von Colbe, Wandel der Rechtsprechung zur Bemessung der kalkulatorischen Zinsen für die Berechnung der Entwässerungsgebühren nach § 6 KAG NW in: NWVBL. 5/95, hier wird auf das Urteil des OVG NW vom 5.8.1994 hingewiesen.

213 Vgl. Schuster, Falko und Brinkmeier, Hermann Josef: Kalkulatorische Abschreibungen im kommunalen Rechnungswesen - eine Betrachtung aus betriebswirtschaftlicher und kameralistischer Sicht, in: der Gemeindehaushalt, 10/1998, S. 217-222. Schuster und Brinkmeier rechnen hier an einem Beispiel vor, daß auch der Mittelrückfluß bei Abschreibungen auf Wiederbeschaffungszeitwerte nicht zur vollständigen Ersatzbeschaffung ausreicht, obwohl natürlich höhere Abschreibungsgegenwerte als bei Abschreibungen auf Anschaffungswerte erzielt werden. Aber die Autoren haben noch einen weiteren Ansatz, der an späterer Stelle als Interdependenz zwischen Zinsen und Abschreibungen näher untersucht wird. Die isolierte Betrachtung der Abschreibungen vernachlässigt demnach, daß die Anteile der kostendeckenden Gebühren in Höhe der Abschreibungen während der Nutzungsdauer verzinslich angelegt werden können. Die Autoren weisen nach, daß auch bei Abschreibungen auf Anschaffungswerte die erforderliche Substanzerhaltung gewährleistet wird, sofern die Mittel zu einem realistischen Zinssatz ertragbringend angelegt werden. Bei höheren Zinssatzen werden bereits Gewinne realisiert. Bei einer Abschreibung auf Wiederbeschaffungszeitwerte führen dagegen schon Anlagen mit einer niedrigen Verzinsung zu „Gewinnen".

214 Vgl. Brede, Helmut: Die Abschreibungsbasis in der Entsorgungswirtschaft, in Preise und Gebühren in der Entsorgungswirtschaft, a.a.O. Das bei Zugrundelegung der Abschreibungen auf Wiederbeschaffungszeitwerte verfolgte Prinzip der realen Kapitalerhaltung ist zwar aus Praktikablilitätsgründen sicherlich anderen Substanzerhaltungskonzepten vorzuziehen, die den technischen Fortschritt, den Bedarfswandel auf den Absatzmärkten und der Behauptung im Wettbewerb genügen müssen.

a) eine Ungleichbehandlung zwischen Öffentlicher Hand und privater Wirtschaft vorliegt

und

b) durch den hohen Liquiditätszufluß aus dieser Abschreibungsform, der weit über den tatsächlichen Liquiditätsabflüssen liegt und für andere Zwecke zur Verfügung steht, Privatisierungen gehemmt werden.

Einen Wettbewerbsvorteil erzielt die Kommune durch diese Abschreibungsform jedoch nicht. Einen Wettbewerbsvorteil der Kommune kann es nicht geben, da auf dieser Stufe der Wettbewerb gar nicht eingeschaltet wird. Solange die Kommune nicht mit der Notwendigkeit konfrontriert wird, alternative Organisationsformen zu prüfen, kann die Kommune Gebühren auf dieser Kalkulationsgrundlage nehmen. Hier müssen ggf. institutionelle Anreizstrukturen geschaffen werden, die eben diesen Wettbewerb zulassen, ggf. in periodischen Abständen eine Überprüfung alternativer Organisationsformen.

Abschreibungsbasis

Von Bundesland zu Bundesland unterschiedlich ist die Einbeziehung auch der beitrags- und zuschußfinanzierten Teile in die Abschreibungsbasis[215]. Hierbei handelt es sich um eine Ausprägung der Bruttosubstanzerhaltung und damit um eine von der Mittelherkunft abstrahierende Betrachtung. Die Finanzierungsstruktur bleibt außer Ansatz. Hierdurch soll erreicht werden, daß die Gebühren den gesamten Leistungsverzehr erfassen, ein kalkulatorisches Entgelt für die Nutzung unabhängig von der tatsächlichen Mittelherkunft darstellen. Durch die Abschreibung der Beiträge und Zuschüsse soll erreicht werden, daß diese nicht „einmalig verbraucht“ werden und im Falle der Reinvestition nicht nochmals

[215] Vgl. Bolsenkötter, Heinz, a.a.O. S.107. Hier geht Bolsenkötter auf ein Urteil vom OVG Münster vom 24. Juli 1995 ein. Vgl. weiter Wirz, a.a.O. S. 42 ff. Wirz führt aus, daß es sich bei den Zuschüssen u.a. um Landeszuweisungen handelt, die für die konkrete Einrichtung zweckgebunden sind. Diese Zuschüsse und ebenfalls die Beiträge sind im Gegensatz zur Begriffsfassung in der Erwerbswirtschaft nicht rückzahlungspflichtig und sind von daher als Eigenkapital anzusehen. Unter den Begriff der Beiträge fallen sowohl Kanalanschlußbeiträge als auch Erschließungsbeiträge. Wirz schildert, daß regelmäßig die Erschließungsbeiträge nicht zum Abzugskapital zu rechnen sind.

erhoben werden müssen. Zuschüsse und Beiträge werden damit in kommunales Eigenkapital umgewandelt[216].

Zuschüsse - Subventionen

Ein wichtiges Finanzierungsinstrument von Investitionen im Abwasserbereich sind die Subventionen in Form von Zuschüssen[217]. Die Anknüpfungspunkte für Subventionen sind vielschichtig und in den zahlreichen Subventionsprogrammen begründet. Im wesentlichen handelt es sich um

- umweltorientierte Ziele,
- infrastruktur- (bzw. wirtschafts-) politische Ziele sowie
- sozialpolitische Ziele

der jeweiligen Förderung. Eine detaillierte Darstellung zu einigen ausgewählten Förderprogrammen fndet sich in Anlage 4.

Die Betrachtung der Zuschüsse (Subventionen) ist aus folgenden Gründen für diese Untersuchung interessant:

---

216 Vgl. hierzu auch das BdE-Gutachten, S. 218 ff. Das OVG Niedersachsen hat mit Urteil vom 9. Oktober 1990 - 9 L 279/89 den Einbezug von Abschreibungen auf beitragsfinanzierte öffentliche Einrichtungen in die Gebührenkalkulation für zulässig erklärt. Hierbei besteht jedoch die Maßgabe, daß damit eine Erhebung von Beiträgen für die Erneuerung der Investition dann ausgeschlossen ist, wenn der Finanzierungsbedarf der Ersatzinvestition den der Erstinvestition nicht übersteigt.

217 Die ATV-Umfrage zeigt, daß die Zuschüsse im Abwasserbereich durchschnittlich für kleinere Kommunen größer sind als für Großkommunen. Der Zuschuß der öffentlichen Hand für die Errichtung von Kläranlagen und Kanalisation liegt bei kleinen Kommunen bei nahezu DM 1.300,-- pro Einwohner, wobei dieser Betrag mit steigender Größe der Kommune auf rd. DM 100,-- pro Einwohner bei Städten mit mehr als 100.000 Einwohner sinkt. Vgl. ATV-Umfrage 1996, a.a.O. Auf die subventionierten Darlehen wird bei der Betrachtung der kalkulatorischen Zinsen gesondert eingegangen.

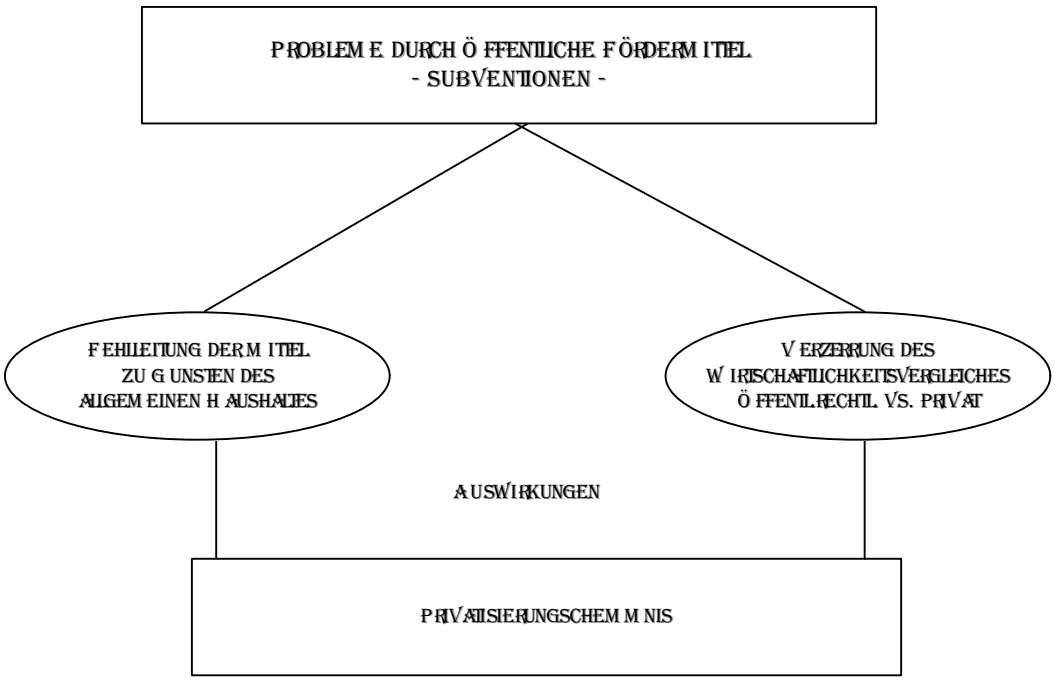


Abbildung 19, Eigene Darstellung

1. Durch die Abschreibung der Zuschüsse wird der Bürger zweifach belastet, zum einen als Steuerzahler, zum anderen als Gebührenzahler. Es kommt zu einer Fehlleitung zu Gunsten des öffentlichen Haushaltes, der letztendlich finanziert wird. Dies ist ein Privatisierungshemmnis, da diese Quersubvention des Haushaltes im Falle der Privatisierung dauerhaft entzogen wäre. Die Fehlleitung ist durch die Gebührenbedarfsermittlung der kalkulatorischen Kosten des Regiebetriebes begründet. Wertbasis der Abschreibungen ist in vielen Ländern der Gesamtwert des Wirtschaftsgutes (AKO/HKO oder WBZW) unabhängig von der zugrundeliegenden Mittelherkunft. Es ergibt sich hieraus, daß ein umwelt- oder infrastrukturell motivierter Zuschuß über die abschreibungsbegründeten Gebührenbestandteile vom Gebührenzahler erneut aufgebracht werden muß, wobei in vielen Fällen zudem noch auf den Wiederbeschaffungszeitwert abgeschrieben wird. Da der Gebührenzahler also den vollen Wert des Wirtschaftsgutes über seine Gebühren bezahlt, der allgemeine Haushalt aber einen tatsächlich um den Zuschuß verminderten Aufwand hat, kommt es zu einer Subventionierung des allgemeinen Haushaltes und damit zu einer Fehlleitung der Subvention. Insoweit betrachtet hemmt diese „Fehlleitung“ der Subvention zu Gunsten des allgemeinen Haushal-

tes Privatisierungen[218]. Bei privaten Erfüllungsgehilfen werden sich die Zuschüsse mit Blick auf den harten Wettbewerb gebührensenkend auswirken und erlangen somit ihre wahre Bestimmung.

2. Viele Zuschüsse (Subventionen) sind exklusiv für die öffentliche Hand bestimmt. Private Unternehmen haben keine Möglichkeit, hier Förderungen zu erhalten. Hierdurch könnte die Öffentliche Hand - sollte es zu einem Wirtschaftlichkeitsvergleich kommenvergleichsweise günstiger anbieten, sofern dann diese Zuschüsse nicht in die Gebührenkalkulation einbezogen werden; ein Privatisierungshemmnis ist gegeben[219].

Durch die Abschreibung des gesamten Wertes - unabhängig von der Mittelherkunft - wird der Gebührenzahler zwar mit den „wahren Knappheitspreisen" des Gutes Abwasser belastet, wobei er seine bereits gezahlten Beiträge über den entsprechenden Gebührenabschreibungsgegenwert damit zweifach zahlt. Werden hierbei als Wertbasis zudem die Wiederbeschaffungszeitwerte benutzt, werden kalkulatorisch alle Faktorverbräuche mit den zum Zeitpunkt des Verbrauchs geltenden Knappheitspreisen bewertet[220].

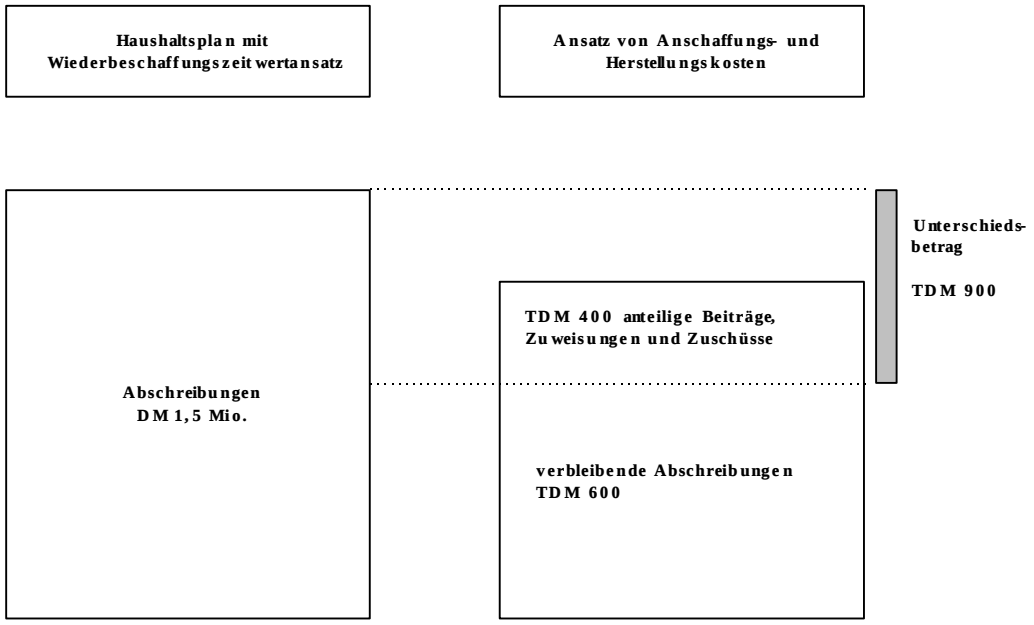
---

218 Das zuvor dargestellte Privatisierungshemmnis aus den Abschreibungen auf Wiederbeschaffungszeitwerte wird durch den hier vorliegenden Sachverhalt noch verstärkt.

219 Vgl. Liersch, K.-M.: Möglichkeiten zur Baukostensenkung kommunaler Klärwerke, in: Korrespondenz Abwasser, 1983, Nr. 5: Effizienzverlust durch betriebswirtschaftlich irrationale Investitionsgestaltungen - Durch die heutige Förderpraxis besteht die Gefahr, daß betriebskostensparende Lösungen mit hohem Investitionsaufwand anderen wirtschaftlichen Lösungen vorgezogen werden Darüber hinaus kann sich der Effekt ergeben, daß durch die Höhe der Zuschüsse insbesondere „teure Lösungen" realisiert werden, da die Mittel vorhanden sind und damit unabhängig von wirtschaftlichen Lösungen eingesetzt werden.

220 Vgl. hierzu Bals, Hans-Jürgen und Nölke, Andreas: Volkswirtschaftliche Kosten und kommunale Gebühren in: Kommunale Steuerzeitschrift, 11/12 1990; vgl. auch Brede, a.a.O. S. 130. Auf die Lenkungsfunktion der Abschreibung gehen Adam und Hering ein. Sie stellten fest, daß Wiederbeschaffungszeitwerte keine Lenkungsfunktion aufweisen, da sie nicht wirklich in einem Beschaffungsakt als Preise fungieren. Auch Brede sieht hierin kein geeignetes Argument, da im Sinne einer partiellen Lenkung nicht nur tatsächlich gezahlte Preise eine Lenkungsfunktion erfüllen, sondern auch Verrechnungspreise als fiktive Zahlungen. Brede sieht es als entscheidend an, mit welchem Wert der Ressourcenverbrauch in die Kalkulation eingeht. Hieran kann sich der Verfasser anschließen. Adam, Herring: Kalkulation von Abwassergebühren in: ZögU, Band 18, 1995, S. 267.

Zur Verdeutlichung des Ausmaßes von Liquiditätsströmen in Abhängigkeit von der Wahl der Abschreibungsmodalitäten soll folgendes Schaubild dienen, welches in Anlehnung an Bräse, Koops - um die Zahlenwerte des Entwurfes zur Ausführungsanweisung ergänzt - entstanden ist[221]:



in Anlehnung an Koops, Bräse: Gemeindehaushaltsrecht Schleswig- Holstein

Abbildung 20

Betrachtet wird hier eine Gegenüberstellung eines Abschreibungsbetrages auf Wiederbeschaffungszeitwert in Höhe von DM 1,5 Mio. und Abschreibungen auf gekürzte Anschaffungs- bzw. Herstellkosten in Höhe von TDM 600 (TDM 400 sind Beiträge, Zuweisungen und Zuschüsse).

<u>Subventionierung des Haushaltes über die Abschreibungen</u>

Durch die Abschreibung auf Wiederbeschaffungszeitwerte werden dem allgemeinen Haushalt Mittel zur Verfügung gestellt, für die kein realer Aufwand stattgefunden hat. Bis zum Zeitpunkt der Ersatzinvestition, die theoretisch unter Einbindung der Eigenmittel erfolgen soll (u.a. aus der Differenz zwischen Abschreibungen auf AKO/HKO und den tatsächlich über Abschreibungen auf Wiederbeschaffungszeitwerten angesammelten

221 Vgl. Bräse, Koops: Gemeindehaushaltsrecht Schleswig-Holstein: 8. Auflage, 1997.

Mitteln), stehen dem allgemeinen Haushalt substantielle Mittel zur Verfügung[222]. **Bei Abschreibungszeiträumen von bis zu 100 Jahren wird aus dem temporären Liquiditätszufluß eine quasi - „dauerhafte" Subvention, die auch zeitlich regelmäßig weit über den Entscheidungs- und Verantwortungshorizont des Entscheidungsträgers hinausgeht.**

Verwendung der Abschreibungsgegenwerte

Grundsätzlich **sollen** nach dem Gemeindehaushaltsrecht die Differenzbeträge zwischen den Abschreibungen auf Wiederbeschaffungszeitwerte und den Abschreibungen auf die um Beiträge und Zuschüsse gekürzten Anschaffungs- bzw. Herstellkosten in eine Sonderrücklage gestellt werden, damit die Mittel nicht „zweckentfremdet" werden und möglicherweise im Bedarfszeitpunkt nicht zur Verfügung stehen[223]. Die Gemeindehaushaltsverordnung Schleswig-Holstein führt im § 19 Abs. 4 hierzu aus:

> „Sonderrücklagen dürfen nicht für die ..... gebildet werden. Abweichend von Satz 1 .....**soll** bei kostenrechnenden Einrichtungen der Differenzbetrag zwischen den veranschlagten Abschreibungen und den Abschreibungen von den um Beiträge und Zuweisungen und Zuschüsse gekürzten Anschaffungs- und Herstellungskosten in einer Sonderrücklage angesammelt werden...."

Gemäß entsprechender Ausführungsanweisung (Entwurf[224]) zu dieser Vorschrift heißt es weiter:

> „§ 19 Abs. 4 Satz 2 Nr. 2 verpflichtet die Kommunen, bei kostenrechnenden Einrichtungen nach § 11.1. den Differenzbetrag zwischen den veranschlagten Abschreibungen und den Abschreibungen von den um Beiträge sowie Zuweisungen und Zuschüssen gekürzten Anschaffungs- und Herstellungswerten in einer Sonderrücklage anzusammeln. Die Ansammlung des Differenzbetrages in einer Sonderrücklage **kann** allerdings und **soll** deshalb auch nur erfolgen, wenn und soweit

---

222 Denkbar ist der Fall, daß diese Beträge für investive Zwecke in nicht-kostenrechnenden Einrichtungen eingesetzt wurden und - hierauf soll ein Schwerpunkt liegen - für die **andernfalls** keine Mittel zur Verfügung gestanden hätten. Im Falle der Reinvestition, könnten diese Mittel dann verbraucht sein.

223 Fraglich ist allerdings, wieso diese Beschränkung nicht auf alle Abschreibungen erweitert wird, wenn der Verdacht der Zweckentfremdung bereits bei diesem Differenzbetrag besteht.

224 Entwurf einer Ausführungsanweisung zur Gemeindehaushaltsverordnung, Innenministerium Schleswig-Holstein, August 1997. In Schleswig-Holstein ist demnach auch die Abschreibung auf Wiederbeschaffungszeitwerte der Regelfall. Der Entwurf wurde in dieser Form umgesetzt.

- der Betrag durch den Gebührenschuldner aufgebracht wird, d.h. die Einrichtung mit einem entsprechend hohen Kostendeckungsgrad wirtschaftet,

- der Verwaltungshaushalt dies zuläßt und einen entsprechenden Betrag über die Pflichtzuführung .... hinaus erwirtschaftet und
- der Betrag im gleichen Haushaltsjahr in die Einrichtung nicht reinvestiert wird".

Ähnliche Wortlaute finden sich in zahlreichen anderen Ländern[225]. In Zeiten angespannter Haushaltslagen, in denen Fragen zur Privatisierung von öffentlichem Vermögen besonders intensiv diskutiert werden, tolerieren derartige Unterlassungsklauseln - wie hier in den Ausführungsansweisungen - eine Quersubventionierung des allgemeinen Haushaltes. Sicherlich wird hier vom Gedanken ausgegangen, daß es sich bei defizitären Haushaltslagen um nur vorübergehende Phänomene handelt, so daß keine dauerhafte Quersubventionierung erfolgt, sondern vielmehr die Clearingfunktion des Gesamtdeckungsverfahrens besonders hervorgehoben wird[226]. In der Realität ist aber von nachhaltig defizitären Haushalten auszugehen, so daß der Quersubventionierungstatbestand praktisch „durch die Hintertür" institutionalisiert wird[227].

---

225 Vgl. hierzu auch Schuster/Brinkmeier, a.a.O. S. 220. Die Autoren gehen detailliert auf einige Ländervorschriften hierzu ein. Sie stellen weiter fest, daß nach betriebswirtschaftlicher Sicht die erwirtschafteten Mittel so einzusetzen sind, daß die Aufgabe der Abwasserbeseitigung auch dauerhaft erfüllt werden könnte. Demnach handelt es sich bei den in Höhe der Abschreibungen weitergeleiteten Gebühreneinnahmen zumindest aus betriebswirtschaftlicher Sicht nicht um allgemeine Deckungsmittel. Abwassergebühren sind im Abwasserbereich zu investieren und nach Ansicht der Autoren nicht dazu da, Sozialhilfe zu finanzieren, da sie von den Nutznießern der kommunalen Einrichtung erhoben werden, damit diese Einrichtung auch den zukünftigen Nutznießern zur Verfügung steht. Weiter gehen die Autoren auf die Situation des Landes Brandenburgs ein, das eine Einstellung der Abschreibungen in eine allgemeine Rücklage nicht für notwendig erachtet (Runderlaß Innenminister Brandenburg vom 14.9.1995). Demnach sind die Abschreibungen im Haushalt vielseitig einsetzbar. Im gleichem Zuge merkt das Innenministerium indes an, daß alle für andere Haushaltszwecke in Anspruch genommenen Abschreibungen zu einem späteren Zeitpunkt für Reinvestitionen der kostenrechnenden Einrichtung durch allgemeine Deckungsmittel aufgebracht werden müssen. Dabei ist nicht erkennbar, aus welchen Mitteln dieses erfolgen soll, sofern der Verschuldungsspielraum der Kommune nicht mehr vorhanden ist. Die Autoren folgern, daß, wenn die Gemeinde die Gebühreneinnahmen in Höhe der auf den Wiederbeschaffungszeitwert ermittelten Abschreibungen nicht zinsbringend anlegt, sondern zur Deckung des allgemeinen Haushaltes mißbraucht, sie zumindest teilweise fremdes Kapital „verwirtschaftet".

226 Die Auswirkungen der Gebührenfinanzierung auf die öffentlichen Haushalte sind in Deutschland aber keineswegs einheitlich. Verantwortlich hierfür sind die Gestaltungsspielräume und Prinzipien des kommunalen Abgabenwesens. In den neuen Bundesländern gibt es in Einzelfällen auch Subventionierungen zu Lasten des allgemeinen Haushaltes, da andernfalls aufgrund von Fehldimensionierungen und anderen Sonderfaktoren Abwassergebühren in derartiger Höhe erhoben werden müßten, die insbesondere aus sozialen Gründen nicht mehr zu vertreten wären.

227 Der Arbeitsbericht der ATV-Arbeitsgruppe „Handlungsanleitungen für die Entgeltkalkulation" führt in seinem Bericht „Empfehlungen für Kalkulationsvorschriften in den Kommunalabgabengesetzen der Länder" hierzu aus, daß durch die Abschreibungen zwar ausreichende Mittel für

2.3.2 Kalkulatorische Zinsen

Ebenso wie die kalkulatorischen Abschreibungen ermöglicht der in der Gemeindehaushaltsverordnung verwendete Begriff der angemessenen Verzinsung des eingesetzten Kapitals Gestaltungsspielräume, insbesondere aus dem

- Umfang des aufgewandten Kapitals
- der Bewertung des aufgewandten Kapitals (zu Anschaffungswerten und zu Wiederbeschaffungszeitwerten) und zur
- Höhe des Zinssatzes[228].

Das klassische Finanzierungsinstrument für Investitionen ist die Darlehensfinanzierung. Beim Regiebetrieb finanziert der Gesamthaushalt die im Abwasserbereich notwendigen

---

die Reinvestition erwirtschaftet werden müssen, daß aber die Kalkulation der Abschreibungen auf der Grundlage von Wiederbeschaffungszeitwerten zur Aufgabenerfüllung nicht zwingend notwendig ist und Abschreibungen auf den Anschaffungswert regelmäßig ausreichen. Zudem erkennt der Bericht, daß Abschreibungen der beitragsfinanzierten Vermögensteile zur teilweisen Doppelfinanzierung führen, welches ebenfalls nicht zur Aufgabenerfüllung notwendig ist. Es wird alternativ vorgeschlagen, die Abschreibung des vollen Vermögenswertes vorzunehmen und die Beiträge ertragswirksam aufzulösen. Eine deutliche Aussage wird ebenso zu den zuweisungsfinanzierten Vermögensteilen getroffen, die grundsätzlich abgeschrieben werden sollen. Ein Verzicht auf die Erwirtschaftung käme nur in Betracht, wenn auch die Erneuerung wieder bezuschußt wird oder sonst vertretbare Entgeltbelastungen überschritten werden. In den übrigen Fällen ermöglicht die Erwirtschaftung von Abschreibungen auf das zuweisungsfinanzierte Vermögen eine auf Dauer niedrige Fremdkapitalaufnahme und eröffnet somit Gebührensenkungspotentiale. Die Ausführungen sind in Korrespondenz Abwasser, Nr. 4,1997, aufgeführt. Hier wird auch auf den Charakter der Empfehlungen eingegangen: „Der Arbeitsbericht stellt keine Auslegung des heute geltenden Kommunalabgabenrechtes in den einzelnen Ländern dar. Sein Ziel ist es, gemeinsame Kalkulationsgrundlagen zu entwickeln, die eine auskömmliche, an der Kostendeckung der Abwasserbeseitigung orientierte Kalkulation von Gebühren und Beiträgen ermöglicht. Dabei sind allein die Finanzierungsnotwendigkeiten der Abwasserbeseitigung berücksichtigt worden. Andere landes- oder kommunalpolitische Ziele, z.B. die Erwirtschaftung von Überschüssen für den Haushalt, sind in die Empfehlungen nicht eingeflossen. Das Verhältnis zwischen dem kameralistischen Gesamthaushalt und dem kostenrechnenden „Gebührenhaushalt“ mag sicher ein Schlüssel zur Beantwortung dieser Frage sein. Hierauf wird nach der Untersuchung weiterer kalkulatorischer Kostenelemente eingegangen. Es zeigt sich, welche Problematik in der Beurteilung dieser Abschreibungsform liegt und welche „nicht offiziell zu offenbarenden“ Privatisierungshemmnisse sich hieraus ergeben können. Die Rechtsprechung gibt zwar mit ihren Urteilen Anhaltspunkte, die Wahlfreiheit der betriebswirtschaftlichen Lehrmeinung durch den Gesetzgeber läßt aber die Gestaltungsmöglichkeit der Kommune weitgehend unangetastet. Aber nicht nur das Entgeltverhältnis zwischen Kommune bzw. kostenrechnender Einrichtung und Gebührenzahler ist betroffen, sondern auch das Wettbewerbsverhältnis zwischen Kommune und der privaten (Ab-) Wasserwirtschaft.

Investitionen über ein Darlehen im Rahmen des Gesamtdeckungsprinzips[229]. Bei dieser Form des Darlehens, dem Kommunalkredit, handelt es sich um ein mittel- bis langfristiges Finanzierungsinstrument, welches die Kreditwirtschaft der öffentlichen Hand zinsgünstig zur Verfügung stellt[230]. Kommunalkredite werden im Rahmen des Gesamtdekkungsprinzips für den gesamten Haushalt aufgenommen. Eine Zurechnung dieses Mittelzuflusses auf den einzelnen Regiebetrieb und damit auch auf einzelne Investitionsobjekte ist somit nicht möglich.

---

228 Vgl. Busse von Colbe, Wandel der Rechtsprechung zur Bemessung der kalkulatorischen Zinsen für die Berechnung der Entwässerungsgebühren nach § 6 KAG NW in: NWVBL. 5/95.

229 Auf eine weitere Besonderheit, die als Reaktion, nicht als aktive Handlung der kommunalen Aufsichtsgremien zu werten ist, sei im folgenden hingewiesen: In Einzelfällen sind die Finanzierungsmöglichkeiten der Kommune, die indirekt die Finanzierungsmöglichkeiten des Regiebetriebes widerspiegeln, trotz angespannter Haushaltslage weiter positiv zu werten, da die Neuverschuldung für „unabweisbare Investitionen“, die sich gerade im Abwasserbereich angesichts der starken Umweltsensibilität begründen lassen, in Einzelfällen von den Kommunalaufsichten genehmigt wird. Dies gilt grundsätzlich für alle kostenrechnenden Einrichtungen, unerheblich ob die Beträge bereits über den Gebührenzahler (beispielsweise über Abschreibungen auf Wiederbeschaffungszeitwerte) bereitgestellt wurden (sog. rentierliche Bereiche). Hierbei handelt es sich um den inkonsequenten Versuch einer Reparatur für vorhergehende Versäumnisse. Über die Genehmigung einzelner Bestandteile der Gesamtdeckung werden Sonderrechnungselemente eingeführt, die zwangsläufig das Gesamtdeckungsprinzip als wichtigen kommunalen Haushaltsgrundsatz aushöhlen. Betrachtet man die in diesem Zusammenhang auftretenden Verbindungen zu Privatisierungsentscheidungen des Abwassersektors, ist die Sinnhaftigkeit derartiger Genehmigungspraktiken äußerst kritisch zu betrachten.

230 Die Zinsgünstigkeit der Kommunalkredite läßt sich aufgrund der noch ausgezeichneten Bonität der öffentlichen Hand begründen, die eine günstige Refinanzierung für die darlehensgewährenden Institute ermöglicht. Hierbei handelt es sich um eine Vorschrift des Bundesaufsichtsamtes für das Kreditwesen, daß Banken aus Gläubigerschutzgründen nur ein bestimmtes Vielfaches des Eigenkapitals als risikobehaftete Kredite ausgeben dürfen. Diese Kreditvergabebeschränkung spiegelt sich bei risikobehafteten Krediten in den Zinsen wider. Die einzelnen öffentlichrechtlichen Organisationsformen werden abhängig vom Grad der „Öffentlichkeit“ unterschiedlich bewertet, wobei Anrechnungssätze von 0 % über 20 % bis zu 100 % vorliegen. Die Kommune als Gebietskörperschaft wird derzeit als vollständig risikolose Adresse angesehen (0 %ige Anrechnung), so daß diese Kostenkomponente entfällt und die Zinsen ggü. vergleichbaren Darlehen günstig sind (ca. 0,5 % p.a.). Von einer privilegierten Anrechnung (20 %) spricht man, wenn die Institution zu 100 % in öffentlichem Besitz ist, keine Gewinnerzielungsabsicht vorliegt und sie ausschließlich öffentliche Aufgaben wahrnimmt.

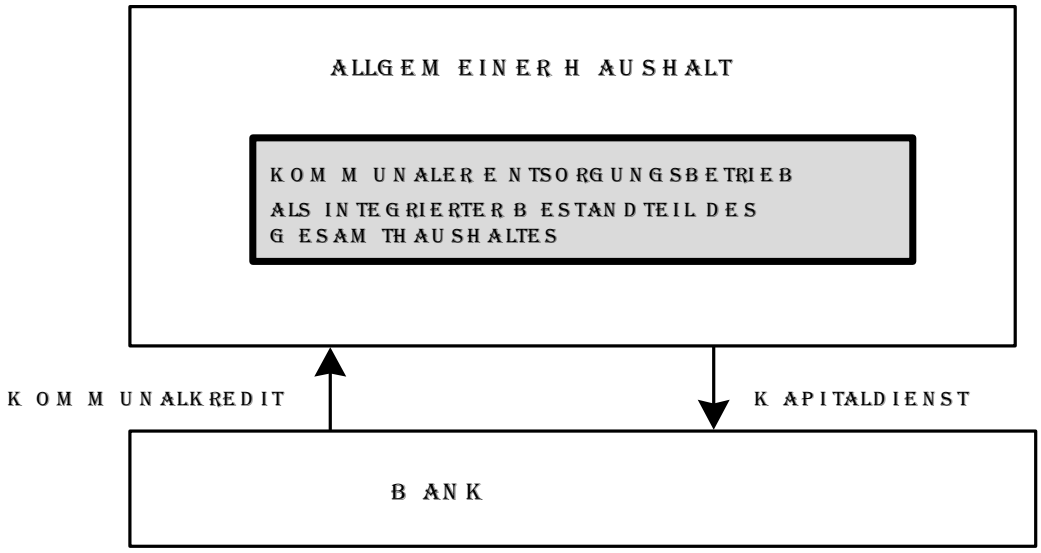


Abbildung 21, Eigene Darstellung

Dieses führt dazu, daß der Regiebetrieb sich auch auf den Ansatz von kalkulatorischen Kosten in der Gebührenrechnung stützen muß, da die effektiv gezahlten Zinsen für Kommunalkreditaufnahmen des Gesamthaushaltes nicht ermittelbar und demnach auch nicht zuordnungsfähig sind.

Ebenso wie beim Ansatz der unterschiedlichen Abschreibungsmethoden in den einzenen Ländern herrschen auch unterschiedliche Ansätze bei den kalkulatorischen Zinsen vor. Grundsätzlich sind die Zinsen auf Basis der um Beiträge und Zuschüsse bereinigten Anschaffungs- und Herstellungskosten zu kalkulieren, wobei einige Besonderheiten zu berücksichtigen sind[231].

---

231 Neben Nordrhein-Westfalen gilt dies auch in Baden-Württemberg (§ 9 Abs. 3 B.W.KAG) und in Sachsen (§ 12 Abs. 1 Sächsisches KAG). Das BdE-Gutachten führt aus, daß in Bayern, Hessen, Saarland und Thüringen das Anlagekapital als Berechnungsgrundlage genannt wird. Hier ist von den Anschaffungs- und Herstellungskosten als Bemessungsgrundlage auszugehen, da das Anlagekapital nach den Bestimmungen der jeweiligen Gemeindehaushaltsverordnung auf der Grundlage der Anschaffungs- und Herstellungskosten ermittelt wird (Art. 8 Abs. 3 Bay. KAG, § 10 Abs. 2 Hessen KAG, § & Abs. 2 KAG Saarland und § 12 Abs. 3 KAG Thüringen) . Da in Brandenburg, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein der gleiche Gesetzeswortlaut wie im § 6 Abs. 2 des NRW KAG vorliegt, schlußfolgert das Gutachten hier die gleiche Anwendung wie in Nordrhein-Westfalen (§ 6 Brdbg. KAG, § 5 Abs. 2 KAG Sachsen-Anhalt, § 6 Abs. 2 KAG S.-H.) Für Niedersachsen hat das OVG mit Urteil vom 8.8.1990 - 9 L 182/89 (Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht - Rechtsprechungsreport 1990 - Seite 383) die Bemessungsgrundlage dahingehend erläutert, daß die Anwendung der Durchschnittsmethode als Sofortabschreibung des Anla-

Exemplarisch soll aus der Vielzahl von Länderbestimmungen nunmehr die Situation in Schleswig-Holstein dargestellt werden:

§ 11 Abs. 2 GemHVO Schleswig-Holstein führt hierzu aus:

> „Bei der Verzinsung des aufgewandten Kapitals bleibt der aus Beiträgen und ähnlichen Entgelten sowie aus Zuweisungen und Zuschüssen aufgewandte Kapitalanteil außer Betracht."

In der Ausführungsanweisung wird weitergehend erläutert, daß in das zu verzinsende Kapital die Eigenkapitalbestandteile der Kommune einzubeziehen sind[232]. Demnach sind vom Standpunkt der kostenrechnenden Einrichtung aus gesehen die Zinsteile das Entgelt, das die kostenrechnende Einrichtung der Kämmerei für die Überlassung des gemeindlichen Vermögens schuldet[233]. Zinsbasis ist das aufgewandte Kapital, welches zum einen das Kapital umfaßt, das die Gemeinde in die kostenrechnende Einrichtung eingebracht hat und die Kapitalanteile, die kreditär finanziert worden sind. Es handelt sich bei der Wertbasis also auch um nicht-rückzahlbare Kapitalbestandteile, wobei aber festgelegt ist, daß diejenigen Kapitalbestandteile außer Ansatz bleiben, die durch Beiträge oder Zuschüsse Dritter aufgebracht werden[234].

---

gekapitals um die Hälfte und Zugrundelegung der übrigen 50 % für die dauerhafte Zinskalkulation die Gebührenschuldner in unzulässiger Weise begünstigt und somit abzulehnen sei. Vielmehr ist der Restbuchwert des Anschaffungs- und Herstellungswertes der jeweiligen Rechnungsperiode als Verzinsungsbasis zu wählen. Wirz führt aus, daß sich nach dem Urteil des OVG Münster vom 5.8.1994 die Verzinsung auf Basis der um das Abzugskapital reduzierten Anschaffungswertbasis erfolgen sollte, durch die Rückrechnung zahlreicher Gemeinden von den Wiederbeschaffungszeitwerten auf fiktive Anschaffungskosten sich indes weiterhin Überschüsse ergaben.

232 Vgl. auch Urteil des OVG Münster vom 5.8.1994, a.a.O.

233 Vgl. Busse von Colbe, Walther: Wandel der Rechtsprechung zur Bemessung der kalkulatorischen Zinsen für die Berechnung von Entwässerungsgebühren nach § 6 KAG NW, in: NWVBL. 5/95. Hierin wird ausgeführt, daß das in einer Verwendungsart insgesamt gebundene Vermögen, unabhängig von seiner Finanzierung durch Eigen- und Fremdkapital, jedoch abzüglich des unverzinslichen Kapitals, der kalkulatorischen Verzinsung zu Grunde zu legen ist und damit das Eigenkapital in die kalkulatorische Verzinsung einbezogen wird. Dies entspricht den allgemein anerkannten betriebswirtschaftlichen Grundsätzen.

234 Die Empfehlungen der ATV-Arbeitsgruppe gehen dahin, daß bei der Berechnung der kalkulatorischen Zinsen neben den unverzinslichen Kapitalanteilen die aufgelaufenen Abschreibungen auf Basis der Anschaffungs- und Herstellungswerte und die tatsächlich erwirtschafteten Mehrabschreibungen auf Basis der Wiederbeschaffungszeitwerte abzuziehen sind. Darüber hinaus wird aber empfohlen, sofern die beitrags- und zuweisungsfinanzierten Vermögensteile abgeschrieben werden, diese in voller Höhe zinsmindernd abzusetzen.

Zweckgebundene Kredite mit einem niedrigen Zinssatz müssen mit diesem Zinssatz in die Gebührenrechnung eingebracht werden. Dies ist in der Praxis gemäß den Vorgaben einzelner Förderprogramme nicht immer der Fall. Beispielhaft sei auf den Kommunalen Investitionsfonds Schleswig-Holstein verwiesen, dessen Richtlinien festschreiben, daß die Zinsverbilligungen nicht an den Gebührenzahler weitergegeben werden sollen. Hierbei handelt es sich also um eine Subvention des Haushaltes. Grundsätzlich sind nach dem KAG die Zinsvergünstigungen an den Gebührenzahler über die kalkulatorischen Zinsberechnungen weiterzugeben. Ist aber Grundlage des Programmes, daß sich die Zinsverbilligung nicht gebührensenkend auswirken soll, kommt es zu einer Fehlleitung der Subvention. Als angemessen gilt nach den Ausführungsanweisungen ein Zinssatz, den die Gemeinde im Durchschnitt einiger Jahre bei der Anlage erhält.

2.3.3 Interdependenzen zwischen den kalkulatorischen Kosten

In den letzten Jahren hat sich vielfach die Überzeugung durchgesetzt, daß kalkulatorische Abschreibungen und Zinsen in einem Zusammenhang zu sehen sind. Zahlreiche Berechnungen sind hierzu ergangen, wobei wichtige Beiträge in der Diskussion von Brede, Brüning, Busse von Colbe und Swoboda kommen[235]. Die Frage, inwieweit bei der Berechnung der kalkulatorischen Kosten die Preissteigerungsrate gleich mehrfach erfaßt wird und somit die Gebühren zu hoch angesetzt werden , hat sich zu einem Theorienstreit entwickelt, der exemplarisch für die gesamte Gebührengestaltungsdebatte anzusehen ist. Vor diesem Hintergrund soll hierauf exkursorisch eingegangen werden. Charakteristisch für diese Debatte ist, daß es sich um einen Theorienstreit handelt, den die Gerichte auf der Grundlage der verschiedenen betriebswirtschaftlichen Lehrmeinungen führen. Unterschieden werden in der Diskussion grundsätzlich zwei Modelle, das Anschaf-

---

235 Vgl. Brede, a.a.O. S. 13, dort insbesondere verwiesen auf Brüning Gert, Gebührenkalkulation: Verdeckte Gewinne sind weiterhin möglich - Bemerkungen zum Urteil des OVG Münster vom 5.8.1994 aus betriebswirtschaftlicher Sicht, KStZ, 43. Jg. Heft 11, 1994, S. 201-208; Busse von Colbe, Walter: Wandel der Rechtsprechung zur Bemessung der kalkulatorischen Zinsen für die Berechnung der Entwässerungsgebühren nach § 6 KAG NW - Besprechung der Urteile des OVG NW vom 5.8.1994 und 27.10.1992, in: NWVBl. 9. Jg. Heft 5, 1995, S. 161-165; Swoboda, Peter, Die Kostenbewertung in Kostenrechnungen, die der betrieblichen Preispolitik und der staatlichen Preisfestsetzung dienen, Zeitschrift für betriebswirtschaftlich Forschung, 25. Jg. 1973, S. 353-367; vgl. weiter Brüning, Gert: Die Gebührenobergrenze - Vorschlag für einen allgemeinen Maßstab zur Überprüfung von Gebührenkalkulationen nach dem KAG, in: der Gemeindehaushalt Nr. 11/97, S. 244 - 255; in diesem Beitrag geht Brüning detailliert auf die bisherige Literatur zu diesen Modellen ein und entwickelt einen Beurteilungsmaßstab.

fungswertmodell und Wiederbeschaffungszeitwertmodell, die danach alternativ verwendet werden können[236]:

Anschaffungswertmodell

Kalkulatorische Abschreibungen auf Anschaffungswerte bei einer kalkulatorischen Nominalverzinsung des jeweiligen Restkapitals auf Anschaffungswertbasis

versus

Wiederbeschaffungszeitwertmodell

Kalkulatorische Abschreibungen auf Wiederbeschaffungszeitwerte bei einer kalkulatorischen Realverzinsung des jeweiligen Restkapitals auf Wiederbeschaffungszeitwertbasis.

Hintergrund dieser Alternativen ist es, daß die Preissteigerungsrate nicht doppelt erfaßt wird, zum einen über die Abschreibungen auf Wiederbeschaffungszeitwerte, zum anderen über den Nominalzinssatz, der bereits eine Preissteigerungskomponente beinhaltet. Bei einer Abschreibung auf Wiederbeschaffungszeitwerte ist das Ziel der Substanzerhaltung - also die Geldentwertung - bereits erfasst[237]. Im Falle einer Anlage der Abschreibungsgegenwerte zu Nominalzinsen würde die Preissteigerungsrate sogar dreifach erfaßt werden. Die alternative Verwendung obiger Modelle soll damit dem Kostenüberschreitungsverbot Rechnung tragen.

Am Beispiel dieser Diskussion über Interdependenzen zwischen Abschreibungen und Zinsen soll gezeigt werden, daß neben der privatisierungshemmenden Tatsache, daß über Abschreibungen auf Wiederbeschaffungszeitwerde erhebliche - quersubventionsfähige

236 Vgl. NWVBl. 12/1995.

237 Vgl. daneben auch Tettinger, a.a.O. Das VG Gelsenkirchen hat auf Grundlage der Modellrechnungen von Brüning entschieden, der bei den Berechnungen zu nahezu identischen Ergebnissen kommt ; Vgl. weiter Bolsenkötter, Heinz, a.a.O. S. 109 und Brede a.a.O. S. 132 ff. Hier wird auf die Auswirkungen der einzelnen Modelle auf Gebührensprünge eingegangen. vgl. weiter auch Wirz, a.a.O. S. 78 ff.. Wirz untersucht die beiden Modelle auch im Hinblick auf die Entscheidung des VG Gelsenkirchen. Vgl. hierzu Brawanski, Hubert: Die Verzinsung des Anlagekapitals nach Wiederbeschaffungswerten, in: der Gemeindehaushalt, 89. Jg. 1988, S. 148-150 (auch bei Brede aufgegriffen). Dennoch sind diese kalkulatorischen Kostenelemente deutlich voneinander zu trennende Aufgaben in der Gebührenkalkulation. Die Zinsen stellen den Preis für die Kapitalüberlassung dar wohingegen die Abschreibungen den Werteverzehr erfassen.

Liquiditätszuflüsse entstehen - durch die Gestaltungsmöglichkeiten der Gebührenkalkulation unter der Überschrift „Anwendung betriebswirtschaftlicher Lehrmeinungen“ sogar Gewinne erzielt werden.

Zur grundsätzlichen Erläuterung soll zunächst folgendes Zahlenbeispiel von Busse von Colbe dienen[238]:

Ausgangsdaten:	Anschaffungswert der Sachanlage	100 Mio.
	Nutzungszeit	2 Jahre
	Nominalzinssatz i	8 %
	Preissteigerungsrate p	4 %
	Wiederbeschaffungszeitwert nach 2 Jahren: 100 $(1+0{,}04)^2$	108,16 Mio.

Fall 1: Substanzerhaltung über Abschreibungen zu Tageswerten

	Rechnung	Ergebnis in DM Mio.
Abschreibungsrate Jahr 1 unter Einbeziehung der Preissteigerung	(100*1,04) /2	52
Wertsteigerung der reinvestierten Abschreibung des 1. Jahres im 2. Jahr	52 * 0,04	2,08
2. Abschreibungsrate	108,16 / 2	54,08
Gesamt		108,16

238 Busse von Colbe, Seminarunterlagen, 1997.

Fall 2: Substanzerhaltung über Nominalzinsen

	Rechnung	Ergebnis in DM Mio.
1. Abschreibungsrate	100/2	50
Preissteigerungsrate im Zins des 1. Jahres	100* 0,04	4
Wertsteigerung der reinvestierten Abschreibung im 2. Jahr	50 * 0,04	2
2. Abschreibungsrate	100/2	50
Wertsteigerung des reinvestierten Zinsanteils des 1. Jahres im 2. Jahr	4 * 0,04	0,16
Preissteigerungsrate im Zins des 2. Jahres	50 *0,04	2
Gesamt		108,16

Fall 3: Substanzerhaltung über Abschreibung zu Tageswerten und Nominalzinsen

	Rechnung	Ergebnis in DM Mio.
Abschreibungen wie Fall 1	108,16	108,16
Preissteigerungsraten im Zins	4 + 2	6,00
Wertsteigerung des reinvestierten Zinsanteils		0,16
Gesamt		114,32
Notwendig zur Substanzerhaltung		108,16
Überdeckung		6,16

Weiterführende Rechnungen zu dieser Thematik finden sich in der Anlage 5.

Angemerkt sei, daß sich diese Diskussion im wesentlichen zwischen dem Verwaltungsgericht Gelsenkirchen und dem OVG Münster abspielt. Nachdem das OVG Münster in seinem Urteil vom 5. 8.1994 die Abschreibung auf Wiederbeschaffungszeitwerte in Verbindung mit Nominalzinsen als zulässig erklärt hatte, wurde dieses durch das Verwaltungsgericht Gelsenkirchen mit Urteil vom 9. Oktober 1997 widerlegt. Daß diese Widerlegung aber keine Signalwirkung für andere Kommunen zeigte, wird dadurch, daß das Verwaltungsgericht Gelsenkirchen bereits mit Urteil vom 5. November 1998 (13 K 8767/96) die Entscheidung bestätigen mußte, da sich eine Kommune auf die Auslegung

des OVG Münsters bezogen hatte. Deutlich wird hieran, daß es sich bei den Gerichtsentscheidungen um Versuche der Rechtsprechung handelt, die Auswüchse der Nutzung von Gestaltungspotential mit dem offensichtlichen Ziel der „Gewinnerzielung“ zu verhindern. Angesichts der „begrenzten“ Gültigkeit dieser Urteile für die Kalkulation anderer Kommunen - allein mit Blick auf die differenzierten Kommunalabgabengesetze der einzelnen Länder - können die Gerichte allenfalls nur die Spitze des Eisberges erfassen.

Die Eindämmung der Zweckentfremdung von Gebühren durch die Gerichte ist bereits von daher problematisch, da es eine Vielzahl von Auslegungsmöglichkeiten des unbestimmten Rechtsbegriffs der „betriebswirtschaftlichen Lehrmeinung“ gibt. Beispielhaft für die Vielzahl von alternativen Kalkulationsformen, bei denen die Gerichte auf eine veränderte Kalkulationsbasis durchgesetzt haben sei auf hier auf die Rechtsprechung in Schleswig-Holstein verwiesen, wo in zahlreichen Fällen weiterhin zum einen auf Wiederbeschaffungszeitwerte abgeschrieben, zum anderen mit Nominalzinsen kalkuliert wird. Die Ausgangslage ist auf den ersten Blick identisch zu derjenigen in Nordrhein-Westfalen. Durch die veränderte Restbuchermittlung bei der Zinsermittlung gestaltet sich die Sachlage dennoch anders als in Nordrhein-Westfalen, wie im folgenden ausgeführt.

Im Zusammenhang mit der Restbuchwertermittlung ist zunächst das aufgewandte Kapital auf Basis des betriebsnotwendigen Anlagevermögens zu ermitteln, daß sodann um das Abzugskapital zu ermäßigen ist. In einem zweiten Schritt sind zur Identifikation des gebundenen Kapitals die bereits vom Gebührenzahler erbrachten Abschreibungsgegenwerte abzusetzen[239]. Das schleswig-holsteinische Oberverwaltungsgericht vertrat mit Urteil vom 29.10.1991 (-2-L 144/921 -) die Ansicht, daß bei der Ermittlung der kalkulatorischen Verzinsung des Eigenkapitals nicht allein die nach historischen Anschaffungen zu berechnenden Werteverluste, sondern vielmehr die insgesamt erwirtschafteten Abschreibungen, also nach dem Wiederbeschaffungszeitwert berechnet, abgesetzt werden müssen. Auf diese Weise soll dem Kostenüberschreitungsverbot Rechnung getragen werden[240]. Die Regelung in Schleswig-Holstein weicht somit deutlich von der in Nordrhein-

239 Vgl. Berlin, Susanne, a.a.O. S. 162.

240 Zu dieser Auffassung kommt auch Wirz (S. 68 f.). Er stellt fest, daß durch die Abschreibung das gebundene Kapital in disponibles Kapital umgewandelt wird. Soweit das Kapital über höhere Abschreibungen nach dem Wiederbeschaffungszeitwert zurückgeflossen ist und demnach also in disponibles, einsetzbares Kapital gewandelt wurde, liegt kein entgangener Nutzen mehr vor und kann nach dem Opportunitätskostenprinzip keine Verzinsung mehr erfolgen. So folgert

Westfalen ab. Ein detailliertes Zahlenbeispiel zu den unterschiedlichen Ergebnissen findet sich in der Anlage 5.

Aus Sicht des Verfassers ist auch mit Blick auf die Vielzahl der Gestaltungsmöglichkeiten der Gesetzgeber gefordert, einheitliche Regelungen zur Kalkulation zu finden. Es sollte nicht Aufgabe der Gerichte sein, in jedem Bundesland die Vielzahl von möglichen Kalkulationsarten auf ggf. vorhandene „Gewinnerzielungsabsichten" zu überprüfen. An dieser Stelle sei bereits auf das nachfolgende Kapitel verwiesen, in welchem anhand von Beispielen nordrhein-westfälischer Kommunen die Ausnutzung dieses Gestaltungspotentials aufgezeigt wird[241].

Die Vielzahl von gebührenrechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten ist groß. Dennoch läßt sich die Ausnutzung der rechtlichen Möglichkeiten in zwei Bereiche strukturell aufteilen. Es ist zu unterscheiden, zwischen

- dem hohen Liquiditätszufluß aus Abschreibungen auf Wiederbeschaffungszeitwerte, der den kommunalen Haushalt mit Blick auf den langen Abschreibungszeitraum dauerhaft entlastet und für andere Zwecke zur Verfügung steht (bis zur Wiederbeschaffung - im Extremfall bis zu 100 Jahre) und

- die darüber hinausgehende Gewinnerzielung, die beispielhaft an der Interdependenzdebatte zu den kalkulatorischen Kostenansätzen der Kapitalkosten in Nordrhein-Westfalen aufgezeigt wurde.

Beide Faktoren hemmen Privatisierungen.

---

auch das OVG Münster mit Urteil vom 19. Mai 1995 (STGR 1995, 317). Vgl. auch Koglin, Heinz: Abwassergebühren und- beiträge nach schleswig-holsteinischem Recht unter Berücksichtigung von Eigenbetrieben und Gesellschaften, in: Kommunale Steuerzeitschrift Nr. 5, 1997, S. 89 ff.

241 Vgl. Wegge, Georg: Die finanzverfassungskonforme Auslegung des Äquivalenzprinzips bei Vorzugslasten am Beispiel kommunaler Benutzergebühren, in: Kommunale Steuerzeitschrift, Nr. 3/1999, S. 41-46. Wegge führt aus: „Gerade die erstaunlichen Steigerungsraten der Gebühren für kommuale Einrichtungen, insbesondere denen der der Abfall- und Abwasserentsorgung, gibt inzwischen der Vermutung Nahrung, daß Gemeinden auf diesem Wege Einnahmen erzielen, die weit über eine Kostendeckung hinausgehen. In den verwaltungsgerichtlichen Verfahren findet dieser landläufige Vorhalt indessen meist keinen greifbaren Niederschlag, denn die landesrechtlich normierten Kostendeckungsgrundsätze der kommunalen Abgabengesetze sind in dem entscheidenden Punkt normativ weich.

Es wird deutlich, daß sich die Diskussion über die Ausgestaltung der Gebühren auf zwei - mitunter strikt getrennten - Ebenen abspielt. Auf der einen Seite wird die Ermittlung der Kosten, also Abschreibungs- und Zinssätze, diskutiert, auf der anderen Seite die Kostendeckung ohne Bezugnahme auf die Kostenermittlung. Ein Zusammenhang oder ein integrierter Ansatz liegt seitens der Rechtsprechung als wesentlicher Motor dieser Diskussion nur selten vor[242]. Es gibt sicherlich zahlreiche vernünftige Gründe vom Kostendeckungsprinzip abzugehen, doch darf eine Beurteilung eines derartigen Vorgehens nicht in einer Partialbetrachtung enden. Wer über das Kostendeckungsprinzip diskutiert, muß zunächst den Kostenbegriff erläutern[243] !

Der Verfasser teilt nicht die Meinung des OVG Münster, das mit Urteil vom 5.8.1994 davon ausgeht, daß eine Abschreibung auf Wiederbeschaffungszeitwerte auch nicht gegen das Äquivalenzprinzip verstößt, da dieses nicht verlangt, daß der Gesetzgeber die zweckmäßigste oder vernünftigte Berechnungsmethode vorschreibt. Demnach ist es lediglich erforderlich, daß keine gröbliche Störung des Ausgleichsverhältnisses zwischen der Gebühr und dem Wert der Leistung für den Empfänger gegeben sei. Von einer solchen gröblichen Störung kann keine Rede sein[244]. Der Gemeindefinanzbericht 1998 gibt die unterschiedlichen Kostendeckungsgrade der gebührenrechnenen Einrichtungen an. Es

---

242 Ansatzpunkte sind in dem Urteil des VG Gelsenkirchen zur Interdependenz zwischen kalkulatorischen Abschreibungen und Zinsen zu sehen. Beurteilt man vor diesem Hintergrund die Gestaltungsmöglichkeiten, muß man zunächst die Untersuchungsebene festlegen - Gestaltung des Kostenbegriffes oder Ausrichtung der Gebührenprinzipien.

243 In vielen Fällen handelt es sich um Partialbetrachtungen, die auf der Grundlage der erheblichen Spielräume des KAG getroffen worden sind. Daß aber möglicherweise hierdurch (zumindest temporäre) Quersubventionierungen des allgemeinen Haushaltes erfolgen, die letztendlich eine wichtiges Privatisierungshemmnis darstellen mit weitreichenden volkswirtschaftlichen Folgen, bleibt bei diesem Urteil außer acht. Fraglich ist allerdings, ob die Jurisdiktion hier überhaupt der richtige Ansprechpartner ist oder hier nicht vielmehr der Gesetzgeber gefordert ist, für Klärung und Transparenz zu sorgen, sofern diese überhaupt angestrebt ist.

244 Vgl. Wirz, a.a.O. S. 47; Weiter wird hiernach ausgeführt, daß auch kein Verstoß gegen das Kostenüberschreitungsverbot vorliegt, da die Kostenermittlung nicht Gegenstand der Vorschrift ist. Vgl. auch Mohl, a.a.O. Vgl. hierzu weiter u.a. Bolsenkötter, Heinz, a.a.O. S. 106. Hier geht Bolsenkötter tiefergehend auf die gebührenrechtliche Behandlung von Fehldimensionierungen ein und stellt Urteile zu diesem Aspekt dar. Vgl. hierzu auch Drees, a.a.O. Ungeachtet dieses Gestaltungspotentials kann aber festgestellt werden, daß eine weitere Ursache für „überhöhte“ Gebühren aus Fehlplanungen, insbesondere Fehldimensionierungen aber auch Fehleinschätzungen über zukünftige Gewässerschutzauflagen resultiert. Erkannte und übermäßige Fehldimensionierungen werden aber nicht den Gebührenzahlern, sondern der Allgemeinheit auferlegt. Angesichts der Kapitalintensität des Sektors sind hier aber dennoch bereits vom Gebührenrecht „tolerable“ Fehldimensionierungen hinsichtlich der Gebührenauswirkung erheblich.

zeigt sich, daß insbesondere im Entsorgungsbereich eine hohe Kostendeckung vorliegt. Weiter wird dargestellt, daß die Kostendeckungsgrade eine hohe Konstanz über den Zeitablauf aufweisen. Angesichts der Bedeutung soll auf folgende Aussage vertiefend eingegangen werden:

> „Die weitgehende Konstanz der Kostendeckungsgrade belegt einmal mehr die These von der grundsätzlich kostenmäßigen Orientierung der städtischen Gebührenpolitik. Ein Gebührenfiskalismus oder noch schlimmer: ein Gebührenwucher findet ganz offensichtlich nur in den Köpfen der populistischen Stadtkritik, angeführt vom Bund der Steuerzahler, statt. Trotz der in den letzten Jahren nicht nur in den Gebührenhaushalten Abwasserbeseitigung und Abfallwirtschaft erhöhten Gebühren, konnten die Kostendeckungsgrade im Durchschnitt der Städte nicht wesentlich angehoben werden. Ein spürbarer Nettoeinnahmeeffekt zur Sanierung der Stadtkassen, d.h. ein über die Kostenentwicklung hinausreichender Gebührenüberschuß, ist nicht zu verzeichnen“[245].

Die Wertung dieser Aussage fällt vor dem aufgezeigten Hintergrund nicht schwer. Sicher spricht ein konstanter Kostendeckungsgrad auf den ersten Blick gegen einen Gebührenfiskalismus und damit auch gegen eine Sanierung des Haushaltes. Doch spielt hier nicht der Kostendeckungsgrad eine Rolle, sondern die Art der Kostenermittlung. Betrachtet man die weiten Spielräume der Kostenermittlung, so verliert o.g. Zitat an Aussagekraft und führt eher zu einer Bestätigung der These eines weitreichenden Gebührenfiskalismus.

Beispiele für die Nutzung des Gestaltungspotentials

Das es sich bei dem aufgezeigten Gestaltungspotential nicht um einen theoretischen Exkurs handelt, sondern vielmehr um reale Vorgänge macht beispielhaft die jüngst erschienene Gebührenumfrage 1998 - Abwassergebühren - des Bundes der Steuerzahler Nordrhein-Westfalen deutlich. Es wird hierin aufgeführt, daß die Ursachen für den gegenüber der allgemeinen Teuerungsrate überproportionalen Anstieg - neben den Investitionserfordernissen - dadurch begründet sind, daß

- auch in 1998 wieder einige Kommunen (Grefrath, Linnich) eine Umstellung der kalkulatorischen Abschreibung vom niedrigeren Anschaffungswert auf den höheren Wiederbeschaffungszeitwert vorgenommen haben und

245 Gemeindefinanzbericht 1998, in: der Städtetag 3/1998, S. 181.

- mehrere Kommunen (Holzwickede, Lüdge, Meerbusch, Niederzier, Schleiden, Telgte) trotz der derzeit herrschenden Niedrigzinsphase ihren kalkulatorischen Zinssatz erhöht haben.

Kommune	Abschreibungs-methode		Zins		Gebührenanstieg in %	Rechtsform	
	1997	1998	1997	1998		1997	1998
Grefrath	AW gek.	WBZW gek.	7,0	6,5	9,30	RB	RB
Holzwickede	WBZW gek.	WBZW gek.	7,0	8,0	4,00	RB	RB
Linnich	AW ungek.	WBZW ungek.	7,0	7,0	8,30	RB	Verband
Lügde	AW ungek.	AW ungek.	5,25	5,75	5,20	RB	RB
Meerbusch	WBZW gek.	WBZW gek.	7,5	8,0	1,20	RB	RB
Niederzier	AW	AW	7,0	8,0	9,00	RB	RB
Schleiden	AW ungek.	AW ungek.	6,3	6,5	10,00	RB	RB
Telgte	WBZW gek.	WBZW gek.	7,0	7,25	2,90	EB	EB

RB=Regiebetrieb, EB= Eigenbetrieb, AW=Anschaffungswerte, WBZW=Wiederbeschaffungszeitwerte, gek.= um Beiträge/Zuschüsse gekürzt; ungek. = ungekürzte Basis

Tabelle 8: Gestaltungen der kalkulatorischen Kosten

Quelle: Bund der Steuerzahler NRW, 1998

Diese Fälle machen deutlich, daß eine Veränderung der Abschreibungsmethode bzw. der Zinssätze auch nicht mit den „Interdependenzmodellen“ erklärbar ist. Zwar hat Grefrath bei der Umstellung der Abschreibung auf Wiederbeschaffungszeitwerte den kalkulatorischen Zins ermäßigt, doch ist ein Zinssatz von 6,5 % wohl kaum als Realzinssatz zu werten. Es scheint, daß die Gerichte mit ihren Entscheidungen zwar versuchen, Auswüchse der Gestaltungsmöglichkeiten zu unterbinden, doch zeigen o.g. Beispiele, daß dies sich nicht immer in der Praxis niederschlägt.

Eine weitere Quantifizierung der Gestaltungspotentiale läßt sich durch nachfolgend dargestelltes Gebührenkalkulationsprogramm vertiefen.

Sensitivitätsanalyse auf Grundlage des Programmes Aqua-Argument

Es gibt zahlreiche computergestützte Simulationen , die die Auswirkungen eines Rechtsformwechsels bzw. einer Veränderung der Abschreibung auf die Gebühr und den Haushalt anzeigen. Angesichts der hohen Anzahl an zu beachtenden Parametern, ist zunächst eine Partialbetrachtung zur Wirkung einzelner Effekte zielführend[246].

Auf Grundlage der computergestützten Simulation Aqua Argument hat der Verfasser einige aussagekräftige Varianten der kommunalen Gebührenkalkulation simuliert. Detailunterlagen zu den Prämissen und den Simulationsergebnissen finden sich in der **Anlage 6**. Untersucht wurden die Auswirkungen auf die Gebühren bei Variation der kalkulatorischen Abschreibungen und der kalkulatorischen Zinsen. Es zeigt sich,daß sich allein durch die Gestaltungsmöglichkeiten der Abschreibungsformen und des Zinssatzes die Gebühreneinnahmen - abhängig von dem vorhandenen Anteil des Altanlagevermögens - nahezu verdoppeln (Gebührenanstieg + 190 %).

Allein diese wenigen Varianten zeigen die erheblichen Gestaltungspotentiale des Kommunalen Abgabenwesens deutlich auf. In Abhängigkeit von den jeweiligen Projektparametern lassen sich durch die Erhöhung der kalkulatorischen Kapitalkosten dem Haushalt dauerhaft erhebliche Mittelzuflüsse zuführen.

An dieser Stelle soll anhand nachfolgenden Schaubilds der Zusammenhang zwischen Organsiationsform und Gestaltungpotential dargestellt werden. Die Höhe der vom Hoheitsträger selbst zu bestimmenden Kostenbestandteile - und damit der Freiheitsgrad zur Ausnutzung mancher Spielräume - richtet sich nach dem Grad der Einschaltung privater Erfüllungsgehilfen[247].

---

[246] Gleichwohl sind diese Programme in der Lage, Simultanbetrachtungen darzustellen. Eines der besten Programme ist „Aqua Argument“, daß vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktortechnik herausgegeben wurde in Zusammenarbeit mit der Saarberg Hölter Wassertechnik GmbH. Auf dieser Grundlage wird an nachfolgender Stelle eine Sensitivätsanalyse durchgeführt.

[247] Zwar liegen bei der Einschaltung privater Erfüllungsgehilfen regelmäßig feste Vertragsverhältnisse vor, so daß die dem Hoheitsträger in Rechnung gestellten Entgeltforderungen angesichts der vorangehenden Verhandlung bestimmbar sind, doch liegt nach Vertragsgestaltung kein unmittelbarer Gestaltungsspielraum für diese Kostenbestandteile durch den Hoheitsträger vor.

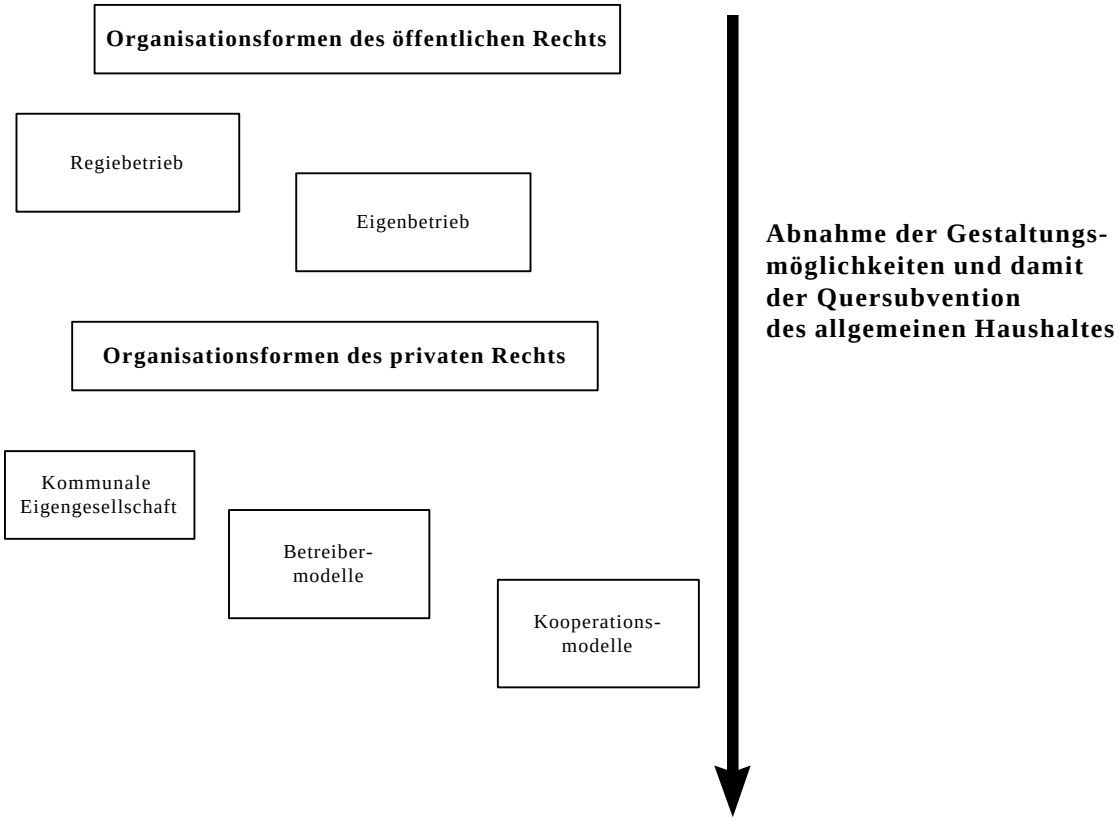


Abbildung 22: eigene Darstellung

Gestaltungsmöglichkeiten sind am größten, sofern der „Gebührenhaushalt“ integrativer Bestandteil des allgemeinen Haushaltes ist. Bereits die Einführung von Sonderrechnungen schränkt die Gestaltungsfreiheit ein[248].

2.4 Kapitalisierung von Gestaltungsmöglichkeiten bei der Privatisierung ?

Im folgenden soll untersucht werden, ob sich die erheblichen Gestaltungsspielräume des Kommunalen Abgabenwesens im Zuge einer Privatisierung kapitalisieren lassen.
Sofern es der Kommune nicht gelingt, den dauerhaften Verzicht auf das Gestaltungspotential im Zuge einer Privatisierung vollständig zu kapitalisieren, mit anderen Worten, daß es den Kommunen nicht gelingt, sich den Nutzenentgang aus „überhöhten Kalulati-

248 Vgl. auch die Übersicht zu dieser Thematik bei Rudolph, Karl-Ulrich: Erfahrungen mit Betreiber- und Kooperationsmodellen im Abwasserbereich in: Privatisierung kommunaler Aufgaben, a.a.O., S. 178 f.: Grafik Wahl der Organisations- und Finanzierungsform. In dieser Grafik werden die einzelnen Organsiationsformen unter dem Kriterium „finanzielle Quersubventionierung“ betrachtet.

onsansätzen“ durch den privaten Dritten adäquat entlohnen zu lassen, werden Privatisierungen gehemmt[249].

Sicher ist, daß diese Gestaltungsspielräume den Kommunen im Falle einer Privatisierung entzogen werden, da insbesondere die kalkulatorischen Kapitalkosten vom privaten Dritten nunmehr anders kalkuliert und sodann der Kommune in Rechnung gestellt werden. Hierdurch gehen der Kommune eindeutig vorteilhafte Gestaltungsmöglichkeiten verloren. Man könnte aber auf den Gedanken kommen, daß eine potentielle Kompensation dieses Nutzenentgangs zumindest theoretisch im Zuge der Privatisierung erfolgen könnte, m.a.W., daß die Kommune den Nutzen aus der Organisation der Abwasserbeseitigung in eigener Regie mit sämtlichem gebührenverstrickten Gestaltungspotential im Zuge der Privatisierung an den privaten Entsorger vollständig „verkauft“ und somit einen gebührenbegründetes Privatisierungshemmnis nicht gegeben wäre. Nachfolgend wird erläutert, daß dieses nicht möglich ist. Die „Gestaltungspotentiale“ lassen sich - zumindest im Regelfall - nicht vollständig „verkaufen“.

Bei der Überprüfung dieser These spielt der festzulegende Wertansatz des zu übertragenen Vermögens eine wichtige Rolle. Es scheint aber, daß dieser Wertansatz zahlreichen ökonomischen und institutionellen Bindungen unterworfen ist[250]. Der Ansatz der Vermögenswerte erlangt auch für die zukünftige Gebührenhöhe eine besondere Bedeutung: Auf den ersten Blick ist anzunehmen, daß die Kommune an einem möglichst hohen Veräußerungserlös interessiert ist, um einen entsprechend hohen „Sanierungsbeitrag“ für den Haushalt zu erzielen oder Schulden zu verlagern. Die Kurzfristigkeit einer derartigen Betrachtung wird rasch deutlich. Sicherlich würde ein hoher Veräußerungserlös einen ordentlichen Beitrag zur Sanierung des Haushaltes leisten können bzw. Schulden in den privaten Sektor verlagern, doch muß beachtet werden, daß der private Dritte die aufgewendeten Kosten in seine Entgeltforderung einbeziehen wird und sich somit letztendlich die Gebühren erhöhen würden. Zum einen wäre die so begründete Gebührenerhöhung politisch sicherlich nicht vertretbar, zum anderen gibt es auch Gerichtsurteile, die fest-

---

249 Unter dauerhaftem Verzicht ist in diesem Zusammenhang zu verstehen, daß sowohl das Gestaltungspotential für das bestehende Altanlagevermögen als auch für sämtliche Investitionen in der Zukunft entzogen ist.

250 Die Übertragung auf einen Eigenbetrieb soll nicht Gegenstand der Untersuchung sein.

stellen, daß sich durch die Änderung der Organisationsform die Kosten nicht erhöhen dürfen[251]. Von daher sind die Gebühren bereits „gedeckelt“.

In diesem Zusammenhang ist aber auch noch ein fiskalischer Aspekt interessant: Überträgt die Kommune das Anlagevermögen auf den privaten Betreiber zu einem sehr hohen Preis, so wird der Private die daraus resultierenden Folgekosten in seine Entgeltforderungen an die Kommune einbeziehen. Angesichts der Umsatzsteuerbelastung auf die Entgelte ergibt sich der Sachverhalt, daß sich für die Kommune die Leistung durch die Umsatzsteuer auf den erhöhten Kaufpreis verteuert. Zwar hat die Kommune durch die Preisgestaltung des Übertragungsvorganges - wie gezeigt - einen Sanierungsbeitrag für den Haushalt erwirken können, doch wird sich die Entsorgungsleistung für die Kommune durch die Umsatzsteuerbelastung verteuern.

Bei einer Privatisierung in Form der Einbindung privater Gesellschafter kommen regelmäßig zwei verschiedene „Privatisierungsprozesse“ in Betracht:

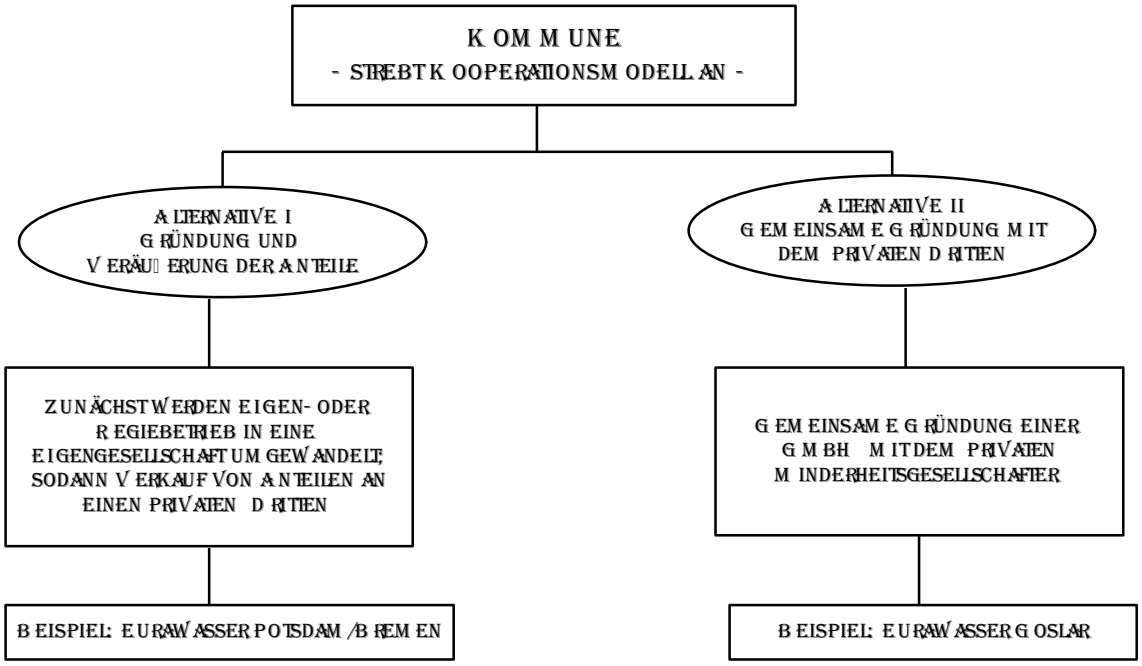


Abbildung 23, eigene Darstellung

251 Vgl. Urteil des VG Gelsenkirchen vom 28.4.1996 und Urteil vom 8.6.1995, NWVBL 95,482.

Zu den Formen im einzelnen:

Alternative I: Gründung und Veräußerung der Anteile

Die Alternative I beschreibt den Fall, daß zunächst eine Eigengesellschaft aus einem Regie- oder Eigenbetrieb hervorgeht und sodann in einem zweiten Schritt Anteile dieser Gesellschaft an einen privaten Minderheitsgesellschafter veräußert werden (Kooperationsmodell). Der Privatisierungsprozeß läuft bei dieser Privatisierungsalternative in zwei Phasen wie folgt ab:

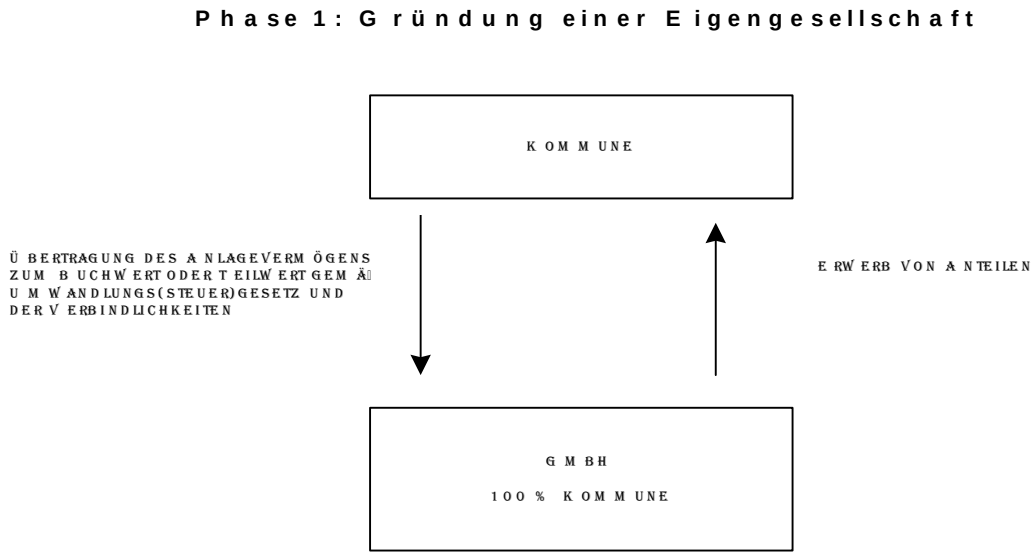
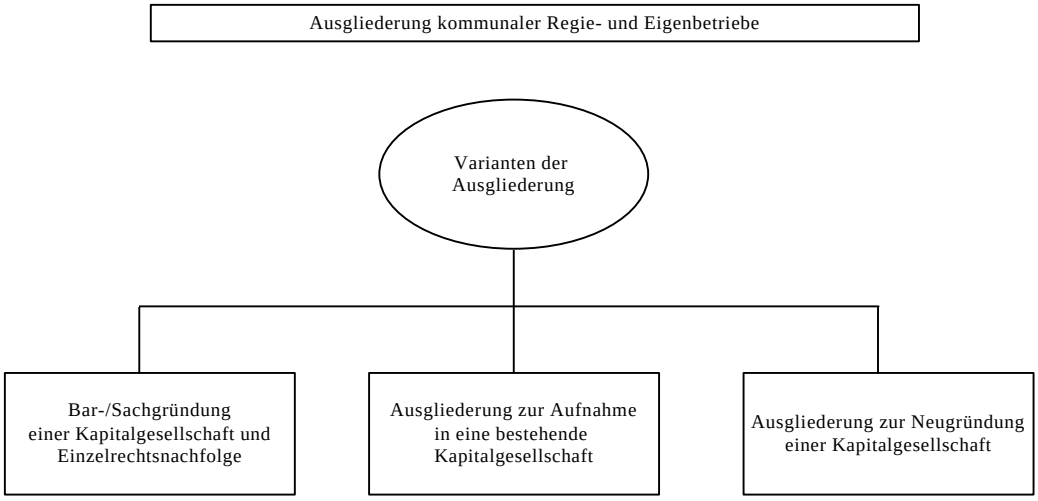


Abbildung 24: Vorherrschende Variante zur Gründung einer Eigengesellschaft, eigene Darstellung

Die Gründung einer Eigengesellschaft oder die Übertragung von kommunalem Vermögen ist durch das Umwandlungsgesetz geregelt. Im neunten Abschnitt „Ausgliederung aus dem Vermögen von Gebietskörperschaften oder Zusammenschlüssen von Gebietskörperschaften“ werden in den §§ 168 bis 173 die Möglichkeit der Ausgliederung eindeutig determiniert[252].

252 Bei der im folgenden zu betrachtenden Wertfindung ist stets zu bedenken, daß mit dem zu übertragenden Vermögen regelmäßig auch Schulden übertragen werden, die es zu ermitteln gilt. Angesichts des Gesamtdeckungsprinzips ist dieses nicht immer mühelos feststellbar. Zwar sind über cash-flow Berechnungen und Vergangenheitsbetrachtungen in der Praxis Annäherungswerte

Es lassen sich folgende Fälle unterscheiden:



Quelle: Rödl & Partner, Öffentliches Management I/98

Abbildung 25

Nach dem „neuen“ Umwandlungsetz ist gemäß § 171 auch eine Gesamtrechtsnachfolge möglich. Ansatzpunkte zu einer Wertfeststetzung ergeben sich auf mehreren Rechtsgrundlagen. Entscheidende Hinweise geben sowohl die Gemeindeordnungen als auch die Steuergesetze. Nach den Gemeindeordnungen ist eine Veräußerung zum „vollen Wert“ vorzunehmen[253]. Diese Aussage ist aber sowenig konkret, daß sie Spielraum für Gestaltungsmöglichkeiten erkennen läßt. Das Steuerrecht bietet hier schon verläßlichere Aussagen obwohl auch hier erhebliche Ansatz- und Bewertungswahlrechte vorliegen. Gemäß Umwandlungsgesetz muß bei der Umwandlung einen Spaltungsplan mit genauer Bezeichnung der zu übertragenden Gegenstände des Aktiv- und Passivvermögens erstellt werden[254]. Entscheidungsspielräume sind insbesondere bei Wahlrechten in den Bereichen

---

geschaffen worden, doch läßt sich auf diese Weise der Sinn des Gesamtdeckungsprinzips, eben diese Zuordnung zu verhindern, nicht ausschalten.

[253] Vgl. GO Schleswig-Holstein.

[254] **Bewertung der Gegenstände nach Umwandlungs(steuer)gesetz -** Im § 20 Abs. 1 Umwandlungssteuergesetz wird hierzu festgelegt:„ Die Kapitalgesellschaft darf das eingebrachte Betriebsvermögen mit seinem Buchwert oder mit einem höheren Wert ansetzen. Der Ansatz mit einem Buchwert ist auch zulässig, wenn in der Handelsbilanz das eingebrachte Betriebsvermögen nach handelsrechtlichen Vorschriften mit einem höheren Wert angesetzt werden muß. .....Bei dem Ansatz des eingebrachten Betriebsvermögens dürfen die Teilwerte der einzelnen Wirtschaftsgüter nicht überschritten werden.“ Denkbar sind in Verbindung mit den kommunalabgabenrechtlichen

- der Bewertung des Anlagevermögens,
- der Abschreibungen (Nutzungsdauer und Wertminderung),
- der Bildung von Rückstellungen oder
- der Einbeziehung von Kostenelementen

gegeben[255].

Von den Bewertungsfragen bei der Gründung der Eigengesellschaft ist klar die Frage zu trennen, ob die zum Zwecke der Abwasserbeseitigung gegründete Eigengesellschaft auch im Wege der freihändigen Vergabe die Abwasserbeseitigung durchführen darf oder ob nicht vielmehr die Leistung ausgeschreiben werden muß. Mit Blick auf die an vorhergehender Stelle aufgezeigten Rahmenbedingungen des Öffentlichen Preisrechtes kommt diesem Aspekt eine wichtige Bedeutung zu. Zu dieser Frage ist eine Diskussion auf Grundlage gegenläufiger Urteile von EuGH und deutscher Verwaltunsggerichtsbarkeit, namentlich dem OVG Schleswig, entstanden. Das OVG Schleswig hat mit Urteil vom 24.6. 1998 (2 L 113/97) für den Bereich der Abfallwirtschaft festgestellt, daß die Umstände, daß

Bestimmungen der Ansatz des Buchwertes im Sinne des going-concern Prinzips oder des Sachzeitwertes mit dem Teilwert als Obergrenze . Die Veräußerung zu Buchwerten erscheint nicht immer als geeignet. Regelmäßig läßt sich feststellen, daß Infrastrukturvermögen länger oder auch kürzer einsetzbar ist, als die Abschreibungszeit dies vorgibt. Die Abschreibungszeit für das Kanalnetz beträgt nach dem Empfehlungen der Länderarbeitsgemeinschaft Wasser (LaWa) gemäß der durchschnittlichen Nutzungsdauer zwischen 50-80 Jahre, im Extremfall 100 Jahre. Betrachtet man aber die Altersstruktur unseres heutigen Netzes wird rasch deutlich, daß es auch Kanäle gibt, die deutlich über 100 Jahre alt sind. Zu der genauen Altersstruktur in den alten und in den neuen Ländern vergleiche BdE-Gutachten, S. 68 ff. E ist zu erwarten, daß ein Teil des infrastrukturellen Anlagevermögens deutlich länger im Einsatz ist und somit die Buchwertansätze ein zu niedriges Bild der tatsächlichen „Ertragsfähigkeit“ widerspiegeln. Buchwert und Sachzeitwert stimmen danach nur zufällig überein. In der überwiegenden Mehrheit der Fälle wird also die Veräußerung des Anlagevermögens zu Buchwertpreisen mittelbar zu einer realen Vermögensänderung des Staates führen. Die Festlegung des Sachzeitwertes mit dem Teilwert als Obergrenze ist aber regelmäßig problematisch. Hier sind möglicherweise Kanalnetzaufnahmen denkbar. Eine wichtiger Anhaltspunkt läßt sich in der Teilwertvermutung finden, wonach bei abnutzbaren Wirtschaftsgütern des Anlagevermögens die Vermutung gilt, daß der Teilwert den fortgeführten Anschaffungs- und Herstellungskosten entspricht . Vgl. zu der kontorvers geführten Diskussion auch Heidemann, Otto: Besteuerung kommunaler Entsorgungsleistungen, im Rahmen der Forum Fachtagung „Die Privatisierung der Abfall- und Abwasserbeseitigung“ am 10. März 1997 in Bonn.

255 Vgl. Martin Wambach, Rödl & Partner, Öffentliches Management I/98.

a) die Kommune ein Entsorgungsunternehmen gerade zu dem Zweck gegründet hat, der Gesellschaft der kommunalen Aufgaben zu übertragen und

b) die entsorgungspflichtige Kommune eine Mehrheitsbeteiligung an der Gesellschaft hält

keine Umstände im Sinne der Gemeindehaushaltsverordnung sind, die es rechtfertigen können, von einer Ausschreibung abzusehen[256]. In diesem Falle wäre eine Ausschreibung notwendig. Hierzu gegenläufig hat der EuGH mit Urteil vom 10.11.1998 (C 360/96, Rechtsstreit Gemeinde Arnheim) entscheiden, daß die in die ausschließliche Zuständigkeit von Kommunen fallenden Aufgabenbereiche (also auch die Abwasserbeseitigung) gesellschaftsrechtlich ohne Ausschreibung ausgegliedert werden können. Dies gilt sowohl für die Bildung kommunaler Eigengesellschaften als auch für kommunal beherrschte gemischtwirtschaftliche Gesellschaften[257] . Der Zündstoff in dieser Diskussion wird rasch deutlich. Wenn die Kommune im Rahmen der ihr obliegenden Freiheit der Organisationsformwahl ausschreiben müßte, bestünde die Gefahr, daß

a) die Eigengesellschaft von einem privaten Anbieter verdrängt werden würde (m.a.W. ein Existenzrisiko entsteht) und

b) sich im Falle des Zuschlags für das kommunale Unternehmen die „Kalkulationsgrundlagen“ grundlegend verändern würde. Da das kommunale Unternehmen bei freihändiger Vergabe (also ohne Ausschreibung) eine Kalkulation auf Grundlage von LSP vornimmt (siehe zuvor die Ausführungen zum Öffentlichen Preisrecht) besteht die Möglichkeit, auf Basis von Selbstkostenerstattungspreisen zu kalkulieren. Eine Kalkulation auf dieser Basis, der Erstattung angefallener Kosten, erlaubt aber derart weite Ansatzmöglichkeiten, daß der „Gestaltung“ und „Produktion“ von Kosten breiter Raum gegeben ist und Ineffizienzen potentiell aufrechterhalten werden.

Der Ausgang der Diskussion ist noch offen.

Besondere Bedeutung kommt nunmehr der Preisfindung des Minderheitsanteils zu.

---

256 Vgl. hierzu auch: der Gemeindehaushalt Nr. 12/98 S. 283 ff.

Phase 2: Beteiligung des Privaten

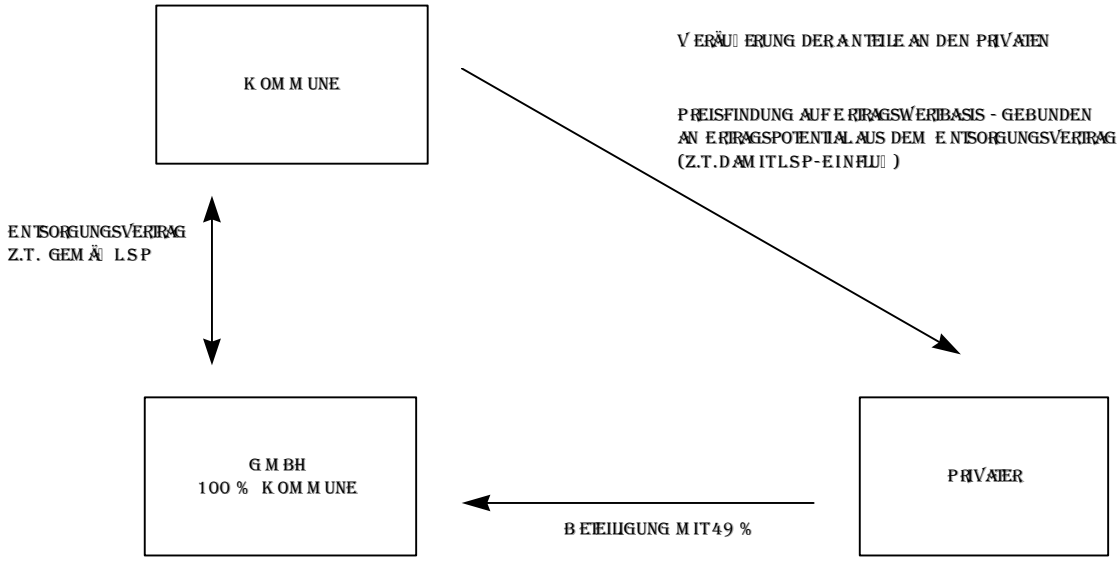


Abbildung 26, eigene Darstellung

Grundlage des Kaufpreises für die Anteile ist vermutlich regelmäßig der Ertragswert - in einigen Fällen lassen sich aber auch sicherlich strategische Preiskomponenten identifizieren. Doch handelt es sich bei diesen strategischen Preiskomponenten vermutlich nur um kurzzeitige Erscheinungen am Markt, die bei zunehmender Privatisierung entfallen werden, da der strategische Preiszuschlag ja gerade auf die „Referenzwirkung" abzielt. Aktuelles Beispiel ist die Privatisierung der Berliner Wasserbetriebe, für deren Anteile vermutlich „strategische Preise" gezahlt werden [258].

---

257 Vgl. Kulartz, Hans-Peter in Praxis 1999, S. 27.

258 Exemplarisch läßt sich hierfür das Beispiel der Berliner Wasserbetriebe, Anstalt des öffentlichen Rechts, anführen, deren Anteile in 1999 veräußert werden sollen. **Die hier gewählte Konstruktion läßt sich als „Anstalt & Still" bezeichnen, d.h. die Aufrechterhaltung einer Anstalt des Öffentlichen Rechts unter stiller Beteiligung eines Privatunternehmens. Aus Sicht des Verfassers ist diese Konstruktion mit Blick auf die steuerliche Privilegierung der Anstalt sehr kritisch zu beurteilen, insbesondere da die private Beteiligung im Rahmen eines Kooperationsmodells die Begründung der Steuerpflicht unmittelbar zur Folge hätte. Hier liegt nach Ansichts des Verfassers eine steuerliche Ungleichbehandlung in hohem Maße vor, sofern die Steuerfreistellung bzw. Qualifikation als Hoheitsbetrieb erfolgt. Anzumerken ist aber, daß zum jetzigen Zeitpunkt die Anerkennung der Steuerfreistellung durch die Finanzverwaltung noch nicht abschließend geklärt ist.** Hier läßt sich strategisches Potential (Referenzwirkung) vermuten, daß mit Blick auf die objektiv erzielbare Rendite zu „Übererlösen" führt. Vgl. hierzu: Machatschke, Michael: Berlins Wasser berauscht die Strategen, in Die Welt vom 12.3.1999: „Mindestens zwei Mrd. DM (1,02 Mrd. Euro) will die Senatorin für die knappe Hälfte der Wasserbetriebe einnehmen (Anmerkung: Veräußerung von 49,9 % der Berliner Wasserbetriebe). Alles spricht dafür, daß sie mit deutlich mehr Geld rechnen kann. Strategische Vi-

Der Ertragswert spiegelt die zukünftig aus der Investition erzielbaren Erträge wider. Auf einem freien Wettbewerbsmarkt, bei dem sich der Preis nach Angebot und Nachfrage richtet, besteht somit auch kein Problem, anhand von Marktprognosen bzw. fest vereinbarter Verträge (z.B. langfristige Mietverträge) einen Ertragswert festzulegen[259]. Betrachtet man aber den Abwassersektor als „hoheitlichen Gebührensektor“ ist die Entwicklung der zukünftig erzielbaren Erträge aus der Investition reguliert. Regelmäßig werden zwischen der Öffentlichen Hand und dem privaten bzw. gemischtwirtschaftlichen „Erfüllungsgehilfen“ langfristige Entsorgungsverträge über Preise und Abnahmemengen geschlossen, so daß die Vertragsparteien langfristig kalkulieren können [260]. Zu erwarten

---

sionen französischer und deutscher Versorgungskonzerne haben offenkundig den Preis derart in die Höhe getrieben, daß sich die Reihen der Bieter merklich gelichtet haben. Von anfangs 17 Interessenten sind nur noch vier übrig geblieben. Zuletzt sprang auch Thyssen Handelsunion ab. Die Begründung des Unternehmens dürfte auch für die meisten anderen Abwinkenden gelten: auf absehbare Zeit sei im Berliner Wassergeschäft keine befriedigende Rendite zu erzielen. Wie auch ? Eine komplizierte Holding-Struktur- Zugeständnis an die Gegner der Privatisierung in allen strategischen Lagern der Hauptstadt - soll auch nach dem Teilverkauf der Hoheit des Landes über Wasser und Abwasser zementieren. Da dürfte es schwierig werden, dem trägen Kommunalbetrieb privaten Schwung zu verleihen. Jeder energischen Rationalisierung -etwa ein Abschmelzen der mit 6.500 Beschäftigten üppigen Belegschaft - steht eine Allianz von Politikern und Gewerkschaften entgegen. Der Wasserpreis ist ausgereizt, ein höherer Verbrauch nicht in Sicht. Im Gegenteil: In Berlin fließt das teure Naß immer spärlicher, wie in ganz Deutschland. Seit 1990 sank der Verbrauch um ein Fünftel, der Umsatz der Berliner Wasserbetriebe fiel 1998 gegenber dem Vorjahr zurück, von 2,1 auf 2,0 Mrd.DM. Vergleichsweise bescheiden war der Gewinn. Für den Jahresüberschuß werden 175 Mio. erwartet, acht Mio. DM mehr als im Jahr zuvor (Anmerkung: Als Anstalt des öffentlichen Rechts wird ein Jahresüberschuß - anders als im Regiebetrieb - ausgewiesen). Den Maxi-Einsatz an der Spree können sich nur Unternehmen leisten, die Größeres im Sinn haben - die Expansion auf dem deutschen wie dem internationalen Wassermarkt. Französische Unternehmen sind dabei schon weit fortgeschritten.....Ihr Kalkül klingt dabei einleuchtend: Wer in der deutschen Hauptstadt weithin sichtbar unter Beweis stellt, daß er drei Millionen Menschen besser und billiger mit Trinkwasser ver- und entsorgen kann als ein rein staatlicher Betrieb, hat sich für Aufgaben an anderen Orten qualifiziert.“

259 In der Praxis wird zudem deutlich, daß der Einstieg des privaten Dritten in ein bestehendes Kanalnetz auch mit Risiken verbunden ist, da nicht immer feststeht, in welchem Zustand sich dieses befindet. Bereits deshalb muß der Private vorsichtig kalkulieren, da er sich durch die zu schließenden Verträge langfristig bindet. Einflußfaktoren des Preises sind weiter Schwundmengen, Modernität des Rechnungswesens, Rückstellungsbedarf, z.B. aus schwebenden Geschäften, Entsorgungsverpflichtungen, Abnahmeverpflichtungen, Versorgungsansprüche, Abfindungen.

260 Vgl. Kay, J.A. Thompson, D., Privatization: A Policy in Search for a Rationale, in: Economic Journal, Vol. 96 (1986) S. 18-32 (angeführt bei Scheele, Privatisierung und Regulierung - das Beispiel der britischen Wasserwirtschaft, Oldenburg 1991, S. 10 ff.). Thompson vertritt die These, daß die Erzielung von Einnahmen aus dem Verkauf von Vermögen, aus dem laufendes Einkommen erzielt werden kann, gleichbedeutend mit einer Kreditaufnahme ist, die mit dem zukünftigen Einkommenstrom verbürgt wird. Zusätzliche staatliche Einnahmen sind laut Thompson von daher eine Illusion.

ist, daß sich der private Minderheitsgesellschafter in seinem Kaufpreisangebot am Ertragswert orientieren wird.

Bei der Ertragswertfindung müssen verschiedene Aspekte ins Kalkül gezogen werden. Sofern der Entsorgungsvertrag zwischen Kommune und Eigengesellschaft durch das Öffentliche Preisrecht bestimmt wird, gibt es die bereits aufgezeigten „reglementierten" Kalkulationsmöglichkeiten. Sollte sich der private Dritte nunmehr an der Eigengesellschaft beteiligen, sind den Renditeerwartungen bereits Grenzen gesetzt, die es dem privaten Entsorger regelmäßig nicht erlauben, einen „überhöhten" Kaufpreis zur Abgeltung potentiell gegebener Gestaltungspotentiale zu bezahlen.

Von der Ausschreibungspflicht zwischen Kommune und Eigengesellschaft ist die Ausschreibung beim Verkauf von Anteilen der Eigengesellschaft an den privaten Minderheitsgesellschafter klar zu trennen. Auf eine neue Entwicklung zu diesem Aspekt in Brandenburg und Thüringen geht Wellmann ein[261]. Im Fall des Verkaufs von Gesellschaftsanteilen an kommunalen Abwassergesellschaften liegt hinsichtlich der Ausschreibung(-spflicht) die Besonderheit vor, daß nicht die Beauftragung einer gemeindlichen Beteiligungsgesellschaft mit der Übernahme von Selbstverwaltungsaufgaben der Ausschreibungspflicht unterliegt, sondern die Suche nach einem privaten Mitgesellschafter. Wellmann beschreibt, daß dieser Vorgang eigentlich verwunderlich ist, weil erst durch die Beauftragung der Gesellschaft auch der private Mitgesellschafter in die Ausführung öffentlicher Daseinsvorsorgeaufgaben einbezogen wird[262]. Als Grund für die Verpflichtung zur Vergabe der Anteilsveräußerung im Wettbewerb ergibt sich nach Ansicht der Landesregierungen Brandenburg und Thüringen, daß die Gesellschaft in der Regel bei der Aufgabenerledigung eine Monopolstellung hat, so daß deshalb der Verkauf der Anteile im Wettbewerb zu erfolgen habe. Hierdurch soll gewährleistet sein, daß sämtlichen Unternehmen der Zugang zu den staatlichen Beschaffungsmärkten eröffnet wird. Wellmann beschreibt weiter, daß die Ausschreibung der Suche nach einem privaten Mitgesellschafter nach Ansicht der Landesregierungen Brandenburg und Thüringen über den Lei-

---

261 Siehe zu diesem Punkt: Wellmann, Susanne R., Recht der Auftragsvergabe: Wie und wann müssen die Kommunen die Wasserver- und Entsorgung ausschreiben ? in: VpA Sonderausgabe August 1998, Bonn.

262 Nach Ansicht Wellmanns erscheint es von daher sinnhafter, die Beauftragung einer solchen Gesellschaft der Ausschreibung zu unterwerfen.

stungsbereich der zu gründenden Beteiligungsgesellschaft erfolgen soll[263]. Über die Form des Ausschreibungsverfahrens laufen derzeit noch Diskussionen.

Es läßt sich festellen, daß aufgrund der begrenzten Renditeerwartungen keine vollständige Kapitalisierung der gebührenverstrickten Gestaltungsmöglichkeiten erfolgen kann. Auch im Falle der Ausschreibung kann das bietende Unternehmen keine kommunalen „Wunschpreise“ für das Anlagevermögen zahlen - abstrahiert man von strategischen Preiskomponenten - , da diese Kosten zwangsläufig in die Entgeltforderung einbezogen werden müßten, so daß die Gebühren entsprechende Steigerungsraten erfahren dürften, die aber politisch und gesetzlich „gedeckelt“ sind.

Alternative II: Gründung einer Gesellschaft gemeinsam mit dem privaten Dritten

Diese Form der Gründung eines Kooperationsmodells soll am praktischen Beispiel des Eurawasser-Kooperationsmodells Goslar erfolgen.

Angesichts erheblicher Erweiterungsinvestitionen im Kläranlagen- und Kanalnetzbereich mit einem geplanten Volumen von rd. DM 60 Mio. hat die Stadt Goslar alternative Organisationsformen der Abwasserbeseitigung geprüft. Im Jahre 1994 wurde eine Aussage seitens der Kommunalaufsicht getroffen, wonach einem Kooperationsmodell zugestimmt würde, sofern das öffentliche Interesse durch wirtschaftliche Vorteile für eine solche Lösung nachgewiesen werden könnte. Hierauf beschloß der Rat im Februar 1995 durch ein Ausschreibungsverfahren zu prüfen, ob die Stadtentwässerung in einem Kooperationsmodell wirtschaftlicher zu führen sein könnte als in einem Regiebetrieb. Der Betriebsführer sollte zugleich Minderheitsgesellschafter werden. Die Ausschreibung erfolgte europaweit nach einem nichtoffenen Verfahren. Maßgebliches Kriterium der Bewertung der 25 Angebote waren Erfahrungen beim Bau und Betrieb von Kläranlagen und Kanalnetzen[264]. Ein Kaufpreis für das noch nicht abgeschriebene Anlagevermögen wurde genannt.

---

263 Wellmann merkt hierbei an, daß diese Bindung an den Leistungsbereich der zu gründenden Gesellschaft sicherlich einen Sinn ergibt, hierdurch aber gleichwohl reine finanzielle Beteiligungen diskriminiert werden.

264 Hütker führt aus, daß wesentliche Bestandteile der Ausschreibung nach VOL Vertragsentwürfe (Gesellschaftsvertrag, Dienstleistungsvertrag, Personalüberlassungsvertrag, Betriebsführungsvertrag, Erbbaurechtsvertrag) und die genehmigte Planung für die weitergehende Abwasserreinigung waren. Die Übernahme des gesamten Personals der Stadtentwässerung mit Besitzstandswahrung war Bedingung. In die Preise für die Betriebsführung des Kanalnetzes war die

Hierbei handelt es sich - laut Bericht der Kommune - vereinfacht beschrieben um die **„die Restschulden auf das Anlagevermögen“.** Gefordert war in diesem Fall ein Fest- und Pauschalpreisangebot für die Durchführung der Neuinvestitionen, Preise für die Betriebsführung der Kläranlagen und des Kanalnetzes sowie für die kaufmännische Betriebsführung. Im Ergebnis konnte ein Angebot festgestellt werden, welches sich gegenüber dem Regiebetrieb als wirtschaftlicher erwiesen hat.

Kompensation des Nutzenentgangs auch den Teil der Neuinvestitionen ? - ein „langfristiges Gegenargument“

Darüber hinaus läßt sich noch ein weiteres Argument gegen die Möglichkeit der Kapitalisierung von Gestaltungsvorteilen bringen. Die Praxis zeigt, daß insbesondere über eine Veränderung der Rechtsform und damit über eine Privatisierung nachgedacht wird, sofern Neuinvestitionen anstehen, die angesichts der oftmals prekären Haushaltslage und daraus resultierender mangelnder Verschuldungsmöglichkeit nicht oder nur unter großen Anstrengungen durchgeführt werden können. Würde in dieser Situation die Kommune die Neuinvestitionen in eigener Regie durchführen, wäre sie auch für den Kapitaldienst und somit für die Kalkulation der Kapitalkosten im Rahmen der Gebührenkalkulation verantwortlich. Die Kommune hätte somit sämtliche Gestaltungsspielräume des KAG hinsichtlich der auf die Neuinvestitionen anfallenden Kapitalkosten. Durch die Privatisierung würde die Kommune jedoch auf diesen dauerhaft hohen Liquiditätszufluß verzichten, der aus dem Gestaltungspotential für den Teil der Neuinvestition entfällt. Mit Blick auf die langen Abschreibungszeiten würden hierdurch erhebliche Mittelzuflüsse entzogen. Es ist wohl kaum vorstellbar, daß der Private mit Blick auf die im Wettbewerb eingeschränkten Renditeerwartungen die auf den Teil der Neuinvestitionen zukünftig anfallenden „kommunalen Gestaltungsvorteile“ in sein Kaufpreisgebot einbringen würde[265].

Untersuchung von ca. 75 % des Kanalnetzes innerhalb von 3 Jahren und die Vorlage eines Sanierungskonzeptes einzurechnen.

265 Vor dem Hintergrund der Diskussion zur Verbuchung strategischer Preiskomponenten ist auch hier fraglich, wer letztendlich den Nutzen aus dieser Kapitalisierung von Gestaltungsvorteilen erhält. Die für die Kommune „sicherste“ Lösung ist es, auf eine Privatisierung zu verzichten und weitere Einnahmen aus der Gebührengestaltung zu erzielen.

Offenlegung der Gestaltungsmöglichkeiten - auch ein politisches Problem !

Ein wichtiges Argument findet sich auch auf der politischen Ebene. Beim Versuch, zukünftigen Nutzenentgang im Zuge der Privatisierung zu kapitalisieren, muß der kommunale Entscheidungsträger sicherlich auch „öffentliche Aussagen“ zum Kaufpreis tätigen. In diesem Falle kann zwar das Nutzenkompensationsargument hinter anderen Argumenten verdeckt, sicherlich aber nicht ganz verschwiegen werden. Es erscheint zweifelhaft, daß ein erhöhter Kaufpreis z.B. durch einen strategischen Zuschlag auf den Sachzeitwert erklärt werden kann, insbesondere, wenn der Erlös hieraus nicht dem Gebührenzahler zugute gebracht wird, der bislang alle Kosten hierfür getragen hat, sondern der Erlös dem allgemeinen Haushalt zugute gebracht wird.

Hier entsteht ein politisches Offenbarungsproblem, welches sicherlich in der Praxis nicht einfach zu überwinden sein wird.

Eine Alternative für die Kommunen stellt vor diesem Hintergrund die Gründung eines Eigenbetriebes dar, da die Kommunen bei der Eigenbetriebslösung möglicherweise einen höheren Anteil an dieser Rente erhalten als bei einer materiellen Privatisierung[266]. Diese Faktoren werden aber sicherlich nicht offenbart und deshalb nur schwer empirisch nachzuweisen sein.

Zwischenfazit:

Insbesondere die begrenzten Renditeerwartungen führen dazu, daß es den Kommunen nicht gelingt, den Nutzenentgang aus *gebührenverstricktem Gestaltungspotential* im Zuge der Privatisierung vollständig zu kapitalisieren. Im Beispiel Goslar war der Preis

266 Vgl. BdE-Gutachten, a.a.O., S. 163 ff. Das BdE-Gutachten stellt fest, daß die durch die Privatisierung ggf. entstehenden Effizienzgewinne als „Privatisierungsrente“ bezeichnet werden können, deren Aufteilung bei einer materiellen Privatisierung Gegenstand der Verhandlungen zwischen einem privaten Unternehmen und der Gemeinde ist. Bei einer formellen Privatisierung, so wird weiter ausgeführt, kann die Kommune diese (nicht zwangsläufig gleich hohe) Rente selbst vollständig vereinnahmen. Das Gutachten schlußfolgert, daß somit der Fall eintreten kann, daß aus kommunaler Sicht eine formelle Privatisierung vorteilhafter ist, weil der Kuchen zwar kleiner wird, aber nicht geteilt werden muß. Hierauf wird an nachfolgender Stelle noch weiter eingegangen, da es sich hierbei um eine für die Privatisierungsentscheidung und die daraus resultierenden ökonomischen Effekte zentrale Aussage handelt.

des Anlagevermögens ohnehin kein Instrument, diese Zielrichtung zu verfolgen. Hier stand die zukünftige Gebührenentwicklung im Vordergrund. Aber nicht allein diese Gründe unterstützen die These, daß die jetzige Praxis der Gebührengestaltung im Abwassersektor Privatisierungen verhindert.

Wesen des „Gebührenhaushaltes“ als weiteres Argument gegen eine Kapitalisierung

Hintergrund dieser Argumentation ist, inwieweit sich bei einer Veräußerung von kommunalem Anlagevermögen (das sind auch Anteile an kommunalen Eigengesellschaften) Erlöse erzielen lassen, die sodann nicht dem Gebührenzahler, sondern dem allgemeinen Haushalt zufließen. Die herrschende Meinung geht davon aus, daß ein im Einzelfall zu erzielender „strategischer Übererlös“ nicht dem allgemeinen Haushalt gutzubringen ist, sondern vielmehr dem „Gebührenhaushalt“ und damit dem Gebührenzahler. Damit wären sämtliche Argumente hinsichtlich einer „Veräußerung von gebührenverstricktem Gestalungspotential“ im Zuge der Privatisierung hinfällig bzw. stark eingeschränkt.

Besonders anschaulich läßt sich diese Frage an einer Entscheidung des Oberverwaltungsgerichtes Münster aus dem Dezember 1994 darstellen[267], das u. a. von Oebbecke näher untersucht wird.

In der Entscheidung wird festgelegt, daß im Rahmen der Gebührenbedarfsrechnung dem Gebührenzahler solche außerordentlichen Erträge gutgebracht werden müssen, die eine Kommune dadurch erlangt, daß sie im Rahmen der Errichtung einer privatrechtlichen Gesellschaft Vermögensgegenstände für bisher gebührenfinanzierte Aufgaben zu einem über dem Buchwert liegenden Wert als Sacheinlage einbringt[268]. Das OVG erkennt, daß das in den kostenrechnenden Einrichtungen eingesetzte Anlagevermögen mit dem Gebührenrecht dahingehend verstrickt ist, daß die bei einer Veräußerung anfallenden Ge-

---

267 OVG Münster, Urteil vom 15. Dezember 1994 - 9 A 2251 - NWVBl. 1995 173 ff. , NVwZ S. 1238 ff. Dieses Urteil wird in einem Beitrag von Oebbecke kritisch beleuchtet. Siehe zu den in diesem Zusammenhang getroffenen Aussagen sowie zur allgemeinen Darstellung: Oebbecke, Janbernd: Zur gebührenrechtlichen Verstrickung von kommunalem Anlagevermögen, in: Kommunale Steuerzeitschrift, September 1997.

268 Dem Urteil liegt ein Fall zugrunde, in welchem eine Stadt für die Straßenreinigung mit einem privaten Dritten eine Gesellschaft gegründet hat (Kommune 51 %) . Die im kommunalen Eigentum befindlichen Gerätschaften wurden über dem Restbuchwert in die Gesellschaft eingebracht.

winne im jeweiligen Jahr ihrer Realisierung im Rahmen der Gebührenbedarfsrechnung kostenmindernd eingesetzt werden[269].

Die Entscheidung beruht aber noch auf einer zweiten Argumentationsbasis. Dadurch, daß der Gebührenzahler alle Aufwendungen und Kosten im Zusammenhang mit dem Wirtschaftsgut getragen hat (nämlich über die kalkulatorischen Zinsen und Abschreibungen erwirtschaftet), steht ihm auch der Restnutzungswert zu. Das Gericht erkennt, daß die im Urteil angesprochene Vergütung aber nur den über den Restbuchwert hinaus erzielten Veräußerungspreis betrifft. Der Restbuchwert selbst ist ja noch nicht über die kalkulatorischen Kosten erwirtschaftet worden[270]. Nach Oebbecke liegt der fundamentalen Kritik an dem Urteil die mangelnde Unterscheidung zwischen Kostenrechung und Vermögens-

---

269 Von Bedeutung ist die Frage, ob es durch die Übertragung des Wirtschaftsgutes zu einem über dem Restbuchwert liegenden Wert zu einer Abschreibung „unter Null“ kommen kann, da der Anschaffungspreis für die privatrechtliche Gesellschaft die neue Abschreibungsbasis darstellt. Einer Bewertung oberhalb des Restbuchwertes als Veräußerungspreis liegt die Vorstellung eines über den Zeitraum der planmäßigen Abschreibung hinausgehenden Nutzens zugrunde. Es ist demnach zu folgern, daß dieser Wert bei einer weiteren Nutzung durch die kostenrechende Einrichtung den Gebührenzahlern zugute gekommen wäre, ohne daß entsprechende Kosten im Rahmen der Gebührenbedarfsrechnung entstanden wären. Wirz führt aus, daß eine Abschreibung über den Nullpunkt abzulehnen sei, da sie zu Überabschreibungen und somit in der Gebührenkalkulation zu Überschüssen führt. Er verweist weiter auf eine Entscheidung des OVG Lüneburgs, die weitere Abschreibungen zuläßt, sofern die Anlage weiter benutzt wird (KStZ 1985,195). Demnach verstößt eine kalkulatorische Abschreibung nicht gegen das Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip, wenn das Anlagegut, auf das die Abschreibung bezogen ist, entgegen der zunächst angenommenen Nutzungsdauer und dem sich daraus ergebenden Abschreibungssatz zur Nutzung noch vorhanden und durch die Summe der bisherigen Abschreibungen der gegenwärtige Wiederbeschaffungszeitwert noch nicht erreicht ist. Nach wie vor, so wird argumentiert, stehe der Benutzungsgebühr als Entgelt für die in Anspruch genommene Leistung über den zunächst angenommenen Zeitpunkt hinaus ein zur Leistungserstellung notwendiger Anlagenwert gegenüber, der durch die bisherigen Abschreibungen noch nicht ausgeglichen worden sei. Der Benutzer finanziere damit nur die Kosten der von ihm jetzt benutzten Anlage. Weiter wird in diesem Zusammenhang auf ein Urteil des OVG Münster vom 20. September 1991 eingegangen (Az 9 A 570/90), wonach es für die Gebührenerhebung nach dem NW KAG nur auf eine periodengerechte Leistungs- und Kostenbewertung ankomme und daher unbeachtlich sei, ob und inwieweit die in Vorperioden für das Wirtschaftsgut angesetzten Abschreibungsbeträge oder Anschaffungsausgaben den Wiederbeschaffungszeitwert des Anlagegutes schon erreicht hätten. Im Regelfall sei danach ungeachtet der in frühen Leistungsperioden erreichten Höhe der Abschreibungen eine Betrachtung zulässig, daß alle im maßgeblichen Leistungszeitraum für die Leistungserbringung eingesetzten längerlebigen Anlagegüter, solange und soweit eine Ersatzbeschaffung beabsichtigt sei, als noch abzuschreibende Güter bewertet werden. Sie hätten nach dieser Argumentation noch einen den Benutzern der Einrichtung in der betreffenden Leistungsperiode für die Leistungserbringung zugute kommenden Gebrauchswert. Dieses gilt nach einem Urteil des OVG Münster vom 5.8.1994 aber nicht für Kanäle (KStZ 1994, 218).

270 Ebenso wie eine zu kurze Schätzung gibt es selbstverständlich auch den Fall, daß die Nutzungsdauer als zu lang geschätzt wurde. Hier kann es auch zu Verzerrungen kommen. Exemplarisch wurde aber hier nur der Fall der zu kurzen Schätzung beleuchtet.

rechnung zugrunde. Die Kostenrechnung dient der Preisfindung wohingegen die Vermögensrechnung die Wertentwicklung des Vermögens fortschreibt. Oebbecke stellt fest, daß das Urteil diesen Sachverhalt vernachlässigt hat und bei der Gebührenrechnung auf die Vermögensrechnung anstatt auf die Kostenrechnung zurückgegriffen hat[271]. Im privaten Sektor fallen regelmäßig kalkulatorische und bilanzielle Abschreibung auseinander. Die Differenz, die z.B. durch Fehleinschätzungen bzgl. Nutzungsdauer u.a. Sachverhalten begründet ist, wird einem Anlagenwagniskonto berechnet, welches in der kommunalen Praxis regelmäßig nicht existent ist[272]. Über das Anlagenwagnis, welches Bestandteil der kalkulatorischen Kostenrechnung ist, praktisch das Bindeglied zwischen kalkulatorischer und bilanzieller Abschreibung, werden somit Fehleinschätzungen aufgefangen. Die Kommune kennt dieses Instrument nicht und trägt somit Chancen und Risiken einer Fehleinschätzung.

Durch die mangelnde Trennung des Gerichtes zwischen Kostenrechnung und Vermögensrechnung kommt der in die Gebührenbedarfsrechnung einfließenden kalkulatorischen Abschreibung der Status einer Ratenzahlung zu, mit deren Hilfe der Gebührenhaushalt eine rechtsähnliche Position an der Substanz oder an dem Wert des Wirtschaftsgutes erhält[273]. Dieses Anrecht liegt nach Oebbecke aber sowohl rechtlich als auch betriebswirtschaftlich nicht vor, da die in der Gebührenbedarfsrechnung ermittelten Werte ein Hilfsmittel zur Erfassung des leistungsbedingten Werteverzehrs sind und somit den geschätzten Substanzverlust in der jeweiligen Gebührenrechnungsperiode darstellen, aus welchem sich kein Recht auf die zukünftige Nutzung ableiten läßt[274]. Auch hat der Gebührenhaushalt nicht sämtliche Kosten im Zusammenhang mit dem Wirtschaftsgut getragen. Die Gebühr trägt nur die laufenden Kosten der Gemeinde im Zusammenhang mit der Leistungserstellung (reines Aufwandsprinzip).

---

271 Sicherlich lassen sich kalkulatorische Größen anders bestimmen als ausschließlich auf Basis der Vermögenswerte genutzter Produktionsfaktoren. In einer langfristigen Betrachtung, die ja die Abwassergebührenkalkulation darstellt, dürfen diese vermögensbezogenen Größen aber nicht außer Acht gelassen werden. Eine grundlegende Abkoppelung zwischen Kalkulation und Vermögensrechnung kann nicht erfolgen.

272 Eine Ausnahme bildet das KAG Nordrhein-Westfalen.

273 Vgl. Oebbecke, a.a.O.

274 Vgl. Oebbecke, a.a.O.

Wirz[275] stellt fest, daß laut OVG Schleswig-Holstein[276] die Erlöse aus der Abschreibung einschließlich der Guthabenzinsen dem Gebührenhaushalt zustehen und damit dem Gebührenzahler zufließen. Nach Wirz liegt der entscheidende Gesichtspunkt dafür, daß die Zinserträge dem Gebührenhaushalt zufließen müssen, in dem Sachverhalt begründet, daß es im Verhältnis der Benutzer ausschließlich auf das Abgabenrecht ankommt. Dieses setzt die Identität von Erhebungs- und Verwendungszweck voraus.

Ein wichtiger Hinweis ist in diesem Zusammenhang, daß das Gesamtdeckungsprinzip des kommunalen Haushaltes nicht durch das Gebührenrecht durchbrochen wird. Das Gebührenrecht nach dem KAG ist Abgabenrecht und nicht Haushaltsrecht und demnach strikt davon zu trennen. Oebbecke führt aus, daß der Gebührenhaushalt weder selbständiger Haushalt noch Teil eines kommunalen Gesamtetats ist, sondern

> „...daß bestimmte leistungsbezogene und teilweise kalkulatorische Ausgaben in die periodenbezogene Gebührenbedarfsrechnung eingestellt und nach Maßgabe des KAG über die Festsetzung der Gebühr mit den mutmaßlichen Einnahmen in Einklang gebracht werden.[277]“

Wirz folgert aus bestehenden Rechtsgrundsätzen, daß das Einzeldeckungsprinzip des KAG nicht durch das gemeindehaushaltsrechtliche Gesamtdeckungsprinzip ersetzt wird und schlußfolgert, daß die Abschreibungsgegenwerte dem Gebührenzahler gutgebracht werden sollten[278]. Es zeigt sich, daß hier unterschiedliche Rechtsauffassungen vorliegen, die wohl durch die Rechtsprechung für die einzelnen Länder unterschiedlich gelöst werden.

Aus Sicht des Verfassers würde die konsequente Zuordnung von „Mehrerlösen“ zu Gunsten des Gebührenhaushaltes sicherlich dazu beitragen, die bestehenden Privatisierungshemnnisse zumindest abzumildern. Allein die Abschreibung auf Wiederbeschaffungszeitwerte soll das Ziel der nachhaltigen Substanzerhaltung erfüllen. Die Gebührenzahler haben bereits für nachfolgende Perioden gezahlt, so daß bei einer Veräußerung diese „Anzahlung auf die Zukunft“ nicht dem allgemeinen Haushalt zufließen dürfte.

---

275 Vgl. Wirz, a.a.O. S. 62.
276 OVG Schleswig-Holstein, Urteil vom 30.1.1995 - 2 L 128/94.
277 Vgl. Oebbecke, a.a.O. .

Es ist allgemeiner Konsens (durch gerichtliche Urteile unterlegt), daß durch die Änderung der Organisationsform keine erhöhten Gebühren resultieren dürfen. Von daher sollte die Kommune eigentlich darauf drängen, daß der Veräußerungswert niedrig bzw. gleichbleibend angesetzt wird, da dieser Grundlage für die Preiskalkulation ist. Dies ist die Theorie. In der Praxis werden mit Blick auf die Veräußerung der Anteile an den Berliner Wasserbetrieben in Einzefällen strategische Zuschläge gezahlt. Es ergibt sich dadurch das Problem, daß diese strategischen Zuschläge - zumindest normativ - nicht Bestandteil der Gebührenkalkulation werden dürfen, d.h. das anbietende Unternehmen muß diese Beiträge anderweitig verbuchen (wahrscheinlich zu Lasten des allgemeinen Unternehmensgewinns). Auf der anderen Seite wird der zufließende strategische Preis dem allgemeinen Haushalt - das ist wohl die derzeitige Praxis - gutgebracht. Sicher, die Berliner Bürger sollen nicht durch höhere Gebühren ihren strategisch wertvollen Standort bezahlen, aber es ist aus Sicht des Verfassers auch keine geeignete Lösung, daß dieser Vorteil - sofern denn jemand bereit ist diesen zu zahlen - nicht dem Gebührenzahler, sondern dem allgemeinen Haushalt zufällt.

Möglicherweise wäre eine dem Fall Goslar angenäherte Lösung konsequenter, wo ein an dem Ertragswert orientierter Übertragungswert festgesetzt wird und im Rahmen einer Ausschreibung sich ein Wettbewerb um die günstigste zukünftige Gebühr entwickelt. Hierdurch werden ggf. zu zahlende strategische Preiskomponenten zum Wohle des „Gebührenhaushaltes“ eingebracht.

Es ist offensichtlich, daß die zuvor gezeigten Gestaltungsspielräume im Rahmen der kalkulatorischen Kostenbestandteile der Gebührenbedarfsrechnung erhebliche Auswirkungen auf die Einnahmesituation des allgemeinen Haushaltes haben. Diese Einnahmen lassen Rückschlüsse auf Privatisierungseffekte zu. Bei „hohem“ kalkulatorischen Kostenansatz werden tendenziell Privatisierungen gehemmt. Eine vollständige Kapitalisierung des Nutzenentgangs ist nicht möglich[279].

---

278 Wirz, a.a.O. S. 64.

279 Im Fall der Stadt Goslar wurden als Kaufpreis der Altanlagen die Restschulden beziffert. Angesichts der mangelnden Zurechnungsfähigkeit von Mittelherkunft und Mittelverwendung des Gesamtdeckungsprinzips entsteht hieraus aber ein weiteres Problem. Diese auf den ersten Blick sinnvolle Lösung begründet die Problematik, daß die Restschulden in keiner Weise mit den bislang kalkulierten Gebühren verstrickt sein müssen. Je nach Kalkulationsform der Kapitalkosten und Finanzierungsstruktur (Anteil der Beiträge und Zuschüsse) kann es somit zu einer Über- bzw. Unterdeckung kommen. Auch am Fall Goslar wird deutlich, daß die Beteiligung des priva-

2.5 Steuern oder Gebühren ? Gebühren als Quasi-Steuern

Die deutschen Abwassergebühren haben vielerorts eine „schmerzhafte“ Höhe erlangt. Sozialpolitische Programme zur Senkung der Gebühren führen aber nur zu einer Verlagerung der Problematik, da die angespannten Länderhaushalte diese „Hilfen“ auch nur durch Einnahmesteigerungen oder Ausgabenkürzungen erreichen können. Auch sind Interdependenzen zum Finanzausgleich mit Blick auf die dann ansteigenden Subventionslasten des Landes zu erwarten. Es kann dazu führen, daß der aufkeimende Gebührenwiderstand durch den Steuerwiderstand abgelöst wird.

Bei einer grundsätzlichen Betrachtung ist von einer stärkeren Azeptanz des Bürgers für Gebühren im Gegensatz zu kommunalen Steuern auszugehen, da bei Gebühren zumindest vordergründig ein direkter Gegenwert offensichtlich wird[280]. Sicher, der Gebührenwiderstand in Zeiten ansteigender Gebührensätze wächst, doch hat der Bürger regelmäßig nur einen unzureichenden Einblick in Kostenkalkulationsmethoden. Es ist gerade das hohe Ausmaß an Informationsasymmetrien, die es den Politikern und Bürokraten erlaubt, durch erhöhte Kalkulationsansätze zumindest mittelbar den eigenen Nutzen zu maximieren. Zudem führen immer höhere Umweltstandards dazu, daß eine Gebührenerhöhung auch aus Sicht des Verbrauchers eine logische Folgewirkung ist.

Gebühren im deutschen Abwasserbereich werden somit vielfach zu „Quasi-Steuern“. Die verfassungsmäßigen Grenzen der kommunalen Steuerhoheit sind sehr eng gesteckt[281]. Die Gebührenfinanzierung ist für die Kommunen eine der wichtigsten Einnahmequellen, zumal die Gebührenfinanzierung angesichts der breiten Spielräume nicht so schnell an verfassungsrechtliche Grenzen stößt wie die (z.B. ökologisch motivierte) Steuerfinanzie-

---

ten Dritten an einem Ertragswert, in diesem Fall wohl an einem Ertragswert des Betriebsführers, orientiert ist. Die Kapitalisierung des Verzichtes auf Gestaltungsmöglichkeiten steht nicht im Vordergrund und ist bei dieser Form wohl auch nicht durchsetzbar.

280 Diese Akzeptanz kann aber durch die „übermäßigen Gebührenbelastungen“ in Verbindung mit zunehmender Transparenz der Kalkulationsmethoden eingeschränkt werden und sogar zu einem Widerstand führen, der aber sicherlich noch geringer ausfallen würde als ein entsprechender Steueranstieg bei einer alternativen Steuerfinanzierung der Abwasserbeseitigung

281 Zudem ist die Steuerfinanzierung in der Einnahmenreihenfolge (Gemeindeordnungen) nur subsidiär hinter spezifischen Entgelten angesiedelt.

rung[282]. Es zeigt sich mit Blick auf die kommunalen Haushaltslagen, daß sowohl die Einführung neuer Steuern als auch die Erhöhung bestehender Steuern - auch unter Berücksichtigung der kommunalen Hebesatzautonomie - angesichts der hohen politischen Außenwirkung keinen besonderen Handlungsspielraum zulassen. Zu stark ist die Transparenz der kommunalen Steuern, als daß sich hierdurch Einnahmeerhöhungen polititsch vertreten lassen. Hier bieten die aufgezeigten Gestaltungspotentiale im Gebührenwesen eine Alternative. Durch bereits marginale Änderungen der Kalkulationsmethode lassen sich - wie in der Sensitivitätsanalyse gezeigt - bedeutende Einnahmen erzielen, die sich leicht im Zusammenhang mit erhöhten Umweltstandards, Kapitalmarktszenarien aber auch mit dem Hinweis auf eine *„betriebswirtschaftliche Lehrmeinung“* vertreten lassen. Die so erzielten Gewinne wirken wie eine Sondersteuer auf die angebotene Leistung[283].

Ein weiteres Argument für die *„Finanzierungsalternative Gebührenerhöhung“* liegt darin, daß die **Gebühreneinnahmen nicht für den vertikalen kommunalen Finanzausgleich relevant** sind, der sich an den Steuereinnahmen der Kommune orientiert. Eine theoretische Ausweitung der Gebührenbereiche führt also c.p. zu

- einer Aufrechterhaltung der Ansprüche aus dem kommunalen Finanzausgleich bei
- Erhöhung der Einnahmeerzielungsmöglichkeiten durch zumindest temporäre Quersubventionsmöglichkeiten.

Bewertet man die Abwassergebühren angesichts der Gestaltungsspielräume als Quasi-Steuern ist zu fragen, warum nicht statt der Quasi-Steuer eine genuine Steuer eingeführt wird. Dieses ist aber derzeit nicht erkennbar.

Zudem werden auch **distributive** Bereiche durch die Gebührenfinanzierung berührt. Die Gebührenfinanzierung auf Grundlage einer verbrauchsabhängigen Bemessungsgrundlage hat eine deutliche Regressionswirkung, unterstellt man, daß von sozialen Gebührenstaffelungen abgesehen wird, die im Abwasserbereich keine Rolle spielen. Dieses ergibt sich unter der Annahme, daß mit steigendem Einkommen die marginale Konsumquote sinkt und damit die marginale Konsumquote geringer wird als die durchschnittliche Konsumquote. Ein weiterer distributiver Effekt entsteht durch die regelmäßig nicht vorhandene

282 Vgl. Sieckman, a.a.O.

Personenidentität zwischen den Begünstigten aus den Quersubventionstatbeständen des Gebührenbereiches und den Gebührenzahlern, die durch ihre Gebühren die Quersubventionen ermöglichen. Der Abwassergroßverbraucher bezahlt in einer überspitzten Betrachtung für Kindergärten.

Zu einer weiteren Lastenverschiebung zwischen den Generationen kommt es im Bereich der Kostenfestlegung über Abschreibungen, da bei Abschreibungen auf Wiederbeschaffungszeitwerte die jetzige Generation Kosten für die Ersatzbeschaffung nachfolgender Generationen übernimmt. Das pay-as-you-use Prinzip der Gebührenfinanzierung wird zumindest bei realer Substanzerhaltung (Abschreibung auf Wiederbeschaffungszeitwerte) dann verletzt, wenn das zu ersetzende Gut nicht neu beschafft wird (z.B. angesichts einer sinkenden Einwohnerzahl) oder wenn eine zwischenzeitliche Veräußerung dem allgemeinen Haushalt im Gegensatz zum Gebührenhaushalt gutgebracht wird. Man kann zwar auch umgekehrt sagen, daß die jetzige Generation die Kosten für die Ersatzbeschaffung nicht abwälzt, sondern für Nachhaltigkeit sorgt. Aber diese Nachhaltigkeit wird von dem privaten Anbieter nicht erwartet, allein mit Blick auf die Kurzfristigkeit der Verträge. Der private Anbieter muß auf seinen Wettbewerbsvorteil achten und somit kann er nur den niedrigeren Preis nehmen.

Die dargestellten vielfältigen Verbindungen zwischen „Gebührenhaushalt“ und „allgemeinem Haushalt“ lassen erhebliche Einflüsse auf Privatisierungsentscheidungen erkennen. Privatisierungen und damit ggf. Generierungen von Produktivitätssteigerungen werden durch die Anreizeffekte des KAG gehemmt. Zudem wird deutlich, daß Gebühren zahlreichen Lenkungsfunktionen unterliegen; hieraus sofort zu schließen, daß Lenkungsfunktionen über Gebühren stets als negativ zu werten sind, ist vorschnell. Lenkungsfunktionen können unter bestimmten Voraussetzungen, z.B. wenn der Markt nicht das gewünschte Ergebnis bringt bzw. allokatives Marktversagen vorliegt, von hohem Nutzen sein.

Lösungswege

Diese Effekte lassen die Gebührenfinanzierung im Abwasserbereich in einem zweifelhaften Licht erscheinen. Die Alternative der Steuerfinanzierung des Abwasserbereiches

---

[283] Vgl. auch Sieckmann, Vortrag gehalten am 5. Mai 1999 in der Handelskammer Hamburg.

weist aber noch weitergehende Schwachpunkte auf. Ein möglicher Weg wäre die Einschränkung der Gestaltungsmöglichkeiten und die Konzentration auf die tatsächlich angefallenen Kosten. Hierdurch werden Lenkungsfunktionen eliminiert und die Gebühren werden zu Preisen . Auch aus allokativer Sicht ist dieses wünschenswert, da nach traditioneller Sichtweise richtige Preise bekanntlich die besten Lenker sind. Dann ist allerdings fraglich, aus welchem Grund die Abwasserbeseitung überhaupt noch hoheitlich bzw. durch die öffentliche Hand angeboten werden sollte. Ideallösungen sind wohl nicht zu erreichen. Es scheint, daß die Eliminierung von Gestaltungsmöglichkeiten mit dem Verzicht auf Lenkungsfunktionen erkauft werden muß. Dieses ist aber dann nicht als negativ zu betrachten, wenn Lenkungsfunktionen auch durch andere Instrumente, z.B. Transferzahlungen substituiert, werden könnten. Hierdurch können die „Zusatzkosten“ der Gebührenfinanzierung sicherlich reduziert werden[284].

2.6 Die Preisgestaltung in Europa

Bei der Betrachtung der Finanzierung der Abwasserbeseitigung in verschiedenen europäischen Ländern werden zahlreiche gravierende Unterschiede offensichtlich. Es zeigt sich, daß in anderen europäischen Landern die Steuerfinanzierung und auch die Subvention einen weitaus größeren Stellenwert als in Deutschland hat. In Italien gibt es sogar landesweite Gebührenhöchstsätze, die nur einen sehr niedrigen Kostendeckungsgrad (ca. 30 %) zulassen. Auch werden in zahlreichen Ländern die Kosten der Regenwasserbeseitigung von den Kommunen getragen und sind somit regelmäßig steuerfinanziert.

Eine detaillierte Übersicht findet sich in **Anlage 7** auf Grundlage einer Untersuchung von Rudolph zu Gebührengestaltung und Abwasserpreisen in Europa[285]. Österreich hat gefolgt von Deutschland, die höchsten Gebührensätze pro Kopf der an die Kanalisation angeschlossenen Einwohner in Europa.

---

284 Sicherlich kann auch argumentiert werden, daß durch die zusätzlichen Einnahmen andere noch stärker verzerrende Einnahmequellen abgebaut werden. Dies ist aber mit Blick auf die Praxis wohl nicht anzunehmen, da es sich gerade um verdeckte zusätzliche Einnahmen handelt.

285 Rudolph-K.-U. Vergleich der Abwassergebühren im europäisch Rahmen - Kurzfassung - eigentliche Veröffentlichung erfolgt noch - , Witten, Berlin, Oktober 1998. Hinzuweisen ist, daß hierbei jedoch noch Bereinigungen je nach Leistungen erfolgen müssen. Dennoch wird die Tendenz der hohen Gebühren im europäischen Vergleich deutlich.

3 Politische Hemmnisse

Eine wichtige Rolle zur Erklärung von Privatisierungshemmnissen spielt die Ökonomische Theorie der Bürokratie. Diese sagt u.a. aus, daß der Bürokrat oder Politiker nicht nur zum Gemeinwohl der Bürger handelt, sondern seinen eigenen Nutzen maximiert[286].

Mit Blick auf die Aussagen der Ökonomischen Theorie der Politik besteht eine grundsätzliche Bestrebung der Bürokratie, die Position des Staates - mit Blick auf die Gebührengestaltungen in Form der Einnahmen - auszudehnen und somit die eigene Wirkungsposition zu erweitern. Zudem ist im öffentlichen Sektor eine positve Korrelation der Ziele Einkommen, Prestige und Macht mit der Budgethöhe und der Anzahl der Mitarbeiter festzustellen[287]. Die politischen Hemmnisse einer Privatisierung im engeren Sinne lassen sich im wesentlichen in den Bereichen

- Verlust von politischer Entscheidungsmacht**,**
- Verlust von Steuerungspotential durch geringere Einnahmen sowie
- Verlust von zahlreichen Privilegien der „öffentlichen Sphäre“, z.B. der Arbeitsplatzsicherheit.

finden. Zu den Punkten im einzelnen:

<u>Verlust von politischer Entscheidungsmacht</u>

Der Grad dieses Einflußverlustes ist abhängig von der gewählten Privatisierungsform. Gleichwohl die Kommunen bei den überwiegenden Privatisierungsformen erhebliches Mitspracherecht haben, z.B. in Form der Mehrheitsanteile im Kooperationsmodell, wird durch die Einschaltung Privater ein Teil politischer Entscheidungsmacht faktisch aufgegeben. Solange aber die Verantwortung für die ordnungsgemäße Abwasserbeseitigung bei der Kommune als Hoheitsträger verbleibt, kommt es hier zu einem natürlichen Ziel-

---

286 Vgl. auch Spelthahn (1994), S. 34 f.

287 Vgl. Spelthahn (1994) a.a.O. S. 34. Spelthahn verweist hierbei auf die drei P von Niskanen (Power/Pay/Prestige).

konflikt. Durch Übertragung dieser Verantwortung auf einen privaten Dritten - unter der Prämisse, daß dieser auch das notwendige Haftungspotential besitzt - läßt sich aber sicherliche dieses Hemmnis überwinden. Sicherlich als ebenso bedeutend ist aber auch der Verlust an politischer Einflußnahme aus subjektiver Sicht des kommunalen Entscheidungsträgers zu sehen, der durch die Privatisierung stets einen Teil seines Aufgabenbereiches verliert. Hierdurch kann es zu einer Nutzenverringerung kommen, die Privatisierungen ex-ante hemmen. Dieser Verlust von politischer Einflußnahme aus „subjektiver" Sicht ist sicherlich auch nicht überwindbar, abstrahiert man von der Möglichkeit, daß der Entscheidungsträger, der sich für eine Privatisierung entscheidet, einen lukrativen Arbeitsplatz bei dem Privaten erhält. Hierfür müßten Anreizeffekte geschaffen werden, die denjenigen Entscheidungsträger „belohnen", der sich mit Blick auf das Gebot der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit für die effiziente Alternative Privatisierung entscheidet. Da aber diejenigen, die eine derartige Bewertung vornehmen, sicherlich auch aus der öffentlichen Sphäre kommen - und somit durch die Privatisierung ebenfalls einen mittelbaren Einflußverlust erlangen - sind wir in der Realität sicherlich noch von derartigen Lösungen entfernt.

Als Nebenaspekt zu diesem Themenbereich ist weiter anzumerken, daß durch lokale Egoismen in einigen Fällen auch wirtschaftlich rationelle „kommunale Zusammenarbeiten", z.B. die Gründung eines Abwasserzweckverbandes, politisch nicht durchsetzbar sind. Der hierdurch begründete potentielle Verlust von direkter Einflußnahme auf den Abwassersektor fördert die Aufrechterhaltung ineffizienter Strukturen (im Vergleich zu einer (effizienten) kommunalen Gemeinschaftslösung).

Verlust von Steuerungspotential durch geringere Einnahmen

Angesichts des erheblichen Anteils des „Entsorgungsetats" am kommunalen Haushalt, bedeutet die Privatisierung Entscheidungsverluste. Mit Blick auf das aufgezeigte Gestaltungspotential zur Einnahmenerzielung durch Gebühren für generelle Zwecke, entfällt eine wichtige Steuerungsgröße für den Entscheidungsträger, die insbesondere in Zeiten knapper Kassen an Bedeutung gewinnt. Dieses wirkt sich hemmend auf die Privatisierungsentscheidung aus. Der Entscheidungsträger in der kommunalen Selbstverwaltung

(also der Kommunalpolititker) gibt hierduch Steuerungspotential auf. Hier gilt es, Strukturen zu schaffen, die dieses Gestaltungspotential eliminieren. Aus Sicht des Verfassers würde die Vereinheitlichung der Kommunalen Abgabengesetze und der Verzicht auf die Bindung des Kostenbegriffs an frei wählbare „betriebswirtschaftliche Lehrmeinungen“ ein wichtiger Schlüssel zur Lösung dieses Problems sein.

Durch die Gewinnerzielung über Gebühren - wie gezeigt durch intransparenzbegründete Informationsasymetrien gefördert - entsteht aber auch ein gravierendes prinicple-agent-Problem. Der Staat als „agent“ seiner Eigentümer agiert zu eigenem Nutzen auf Kosten der Eigentümer und zwar im Rahmen der gegebenen institutionellen Rahenbedingungen. Von daher ist die Auslegung betriebswirtschaftlicher Lehrmeinungen auch nicht den Kommunen anzulasten. Dieser Prozeß wäre aus Sicht des Verfassers nur durch eine Vereinheitlichung der Kostenansätze im Rahmen des KAG zu stoppen.

Verlust von zahlreichen Privilegien der „öffentlichen Sphäre“, z.B. der Arbeitsplatzsicherheit

Der Mitarbeiter in der Verwaltung muß sich möglicherweise vom in vielen Aspekten bevorzugten und auch mit Blick auf das Arbeitsrecht protektionierten Arbeitsumfeld der öffentlichen Hand trennen. Gerade im Bereich der Arbeitssicherheit und der faktisch „garantierten“ Immobilität lassen sich bei einer Privatisierung sicherlich Einschränkungen für den Arbeitnehmer erwarten. Auch spielt der Verlust der privilegierten Alterssicherung des öffentlichen Sektors eine entscheidende Rolle für die Entsehung von Privatisierungshemmnissen. Es wäre zu einfach, pauschal eine Angleichung der Alterssicherung des öffentlichen und privaten Sektors zu fordern; gleichwohl sei darauf hingewiesen, daß im Rahmen der Betreiber- und Kooperationsmodelle Lösungen durch die private Versicherungswirtschaft ermöglicht werden, die Ansprüche aus der Alterssicherung aufrechterhalten. Ferner erfolgt bei diesen Modellen auch die Übernahme des Personals mit entsprechenden Arbeitsplatzsicherungszusagen.

Vor diesem Hintergrund werden Privatisierungen „politisch“ gehemmt. Möglicherweise können veränderte Anreizstrukturen und Bewertungsstrukturen dazu beitragen, diese „politischen“ Hemmnisse zu überwinden. Angesichts der positiven Effekte, die durch Privatisierungen ausgelöst werden (u.a. Hebung von Kostenvorteilen und damit positive

Effekte auf die Gebühr) können die politischen Entscheidungsträger jedoch - zumindest kurzfristig - in der Wählergunst steigen. Angesichts oftmals anzutreffender Kurzfristigkeit wirtschaftspolititscher Entscheidungshorizonte -auch auf kommunaler Ebene - kann sich hierdurch sogar ein privatisierungsfördernder Trend ergeben.

Ein anderer „privatisierungshemmender“ Aspekt, der sich aus Sicht des Verfassers auch unter dem politischen Aspekt subsumieren läßt, ist das bereits angesprochene Auseinanderfallen von Nutzen- und Entscheidungskompetenz im föderalen Staat. Die alleinige Entscheidung zur Organisationsformwahl - und damit auch zur Privatisierung - liegt bei der kommunalen Ebene. Durch die Wahl der Organisationsform werden aber auch die Interessen übergeordneter föderaler Ebenen betroffen. Hier sei exemplarisch auf die wirtschafts- und ordnungspolitischen Effekte einer Privatisierung verwiesen aber auch auf die Einnahmesituation von Bund und Ländern, die durch die steuerlichen Auswirkungen der Privatisierungsentscheidung berührt werden (Verbreiterung der Steuereinnahmen bei Auslagerung der Wertschöpfung aus dem Hoheitsbereich). Fehlende oder unzureichende Anreizstrukturen zwischen den föderalen Ebenen führen dazu, daß zwar die Träger der Nutzenkompetenz versuchen, ihren Nutzen zu maximieren, oftmals aber zu Lasten anderer föderaler Ebenen (hier sei bereits auf den folgenden Abschnitt verwiesen, in dem auf die steuergestaltenden Möglichkeiten der Kommune mittels Leasing eingegangen wird). Ein eindeutiges Beispiel für fehlende Anreizmechanismen - in diesem Fall zwischen Bund und Ländern - ist die ordnungspolitisch motivierte (zumindest eingeschränkte) Eröffnung der Privatisierungsalternative durch die Rahmengesetzgebung des Bundes (§ 18 a Wasserhaushaltsgesetz), aber die gleichzeitig fehlende Umsetzung dieser Bestimmungen in die Landeswassergesetze. Praktische Folge kann sein, daß Privatisierungen verhindert werden. Im Gesamtergebnis kann so ein suboptimales Ergebnis staatlichen Handelns resultieren.

D Exkurs: Leasing als Alternative zur Privatisierung

Wie dargestellt wurde, wird die kommunale Privatisierungsentscheidung aufgrund der unterschiedlichen Besteuerung zwischen dem hoheitlichen und privaten Sektor verzerrt. Die Steuerfreiheit der Hoheitsbetriebe stellt - sofern es auch tatsächlich zu einem Vergleich bzw. Wettbewerb kommt - einen Wettbewerbsvorteil ggü. den privaten Anbietern dar.

Im folgenden soll gezeigt werden, daß es auch bereits bei der drohenden Steuerpflicht gewichtige Gründe gibt, eine Privatisierung vorzunehmen, es den Kommunen durch die Wahl des steuerorientierten Finanzierungsinstrumentes Leasing aber gelingt, der „Privatisierung zu entgehen“. In Fällen, in denen hohe Investitionen anstehen, die zeitlich vor der Einführung einer Steuerpflicht vorgenommen werden müssen, würde die potentielle Einführung einer Umsatzsteuerpflicht nach abgeschlosser Investitionstätigkeit zu erheblichen Mehrkosten aus der zusätzlichen Umsatzbesteuerung führen (da der Vorsteuerabzug bei Investitionstätigkeit versagt ist - Stichwort Doppelbelastung). Geht der Entscheidungsträger von einer kurz- bis mittelfristigen Steuereinführung aus, ist bei einem erheblichem Investitionsvolumen die Privatisierung geboten. Leasing bietet eine Alternative, die entstehenden Mehrkosten bei einer Entscheidung gegen eine gebotene Privatisierung weitgehend zu minimieren (indem man sich für den Investitionsbetrag in eine Steuerpflicht begibt) und hat dazu den Vorteil, daß im Falle der Nichteinführung einer Besteuerung keine zusätzlichen Mehrbelastungen entstehen. Dies soll nach einer kurzen Einführung in die Finanzierungsmöglikeiten im Abwassersektor detailliert dargestellt werden.

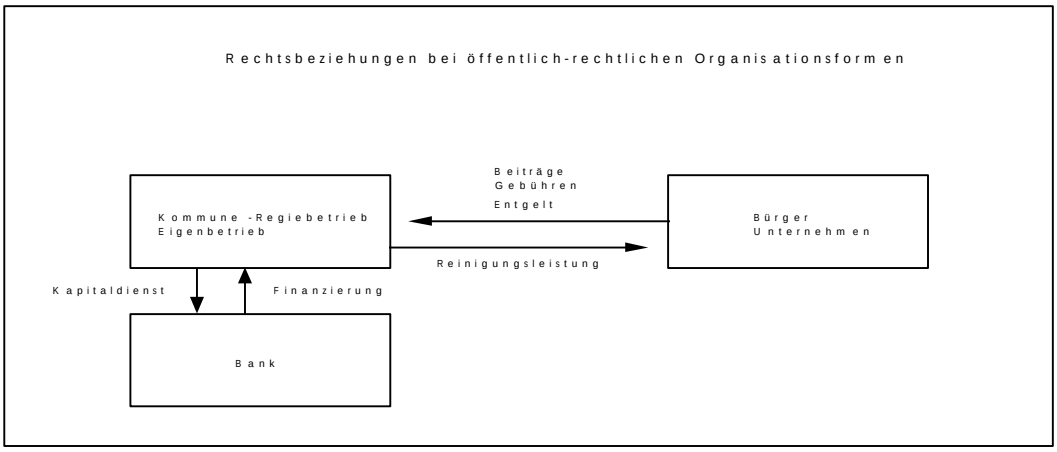


Abbildung 27, eigene Darstellung

Die Realisierung der enormen Investitionen im Abwasserbereich ist regelmäßig nicht aus den laufenden Einnahmen in Form von Gebühren oder Beiträgen zu finanzieren. Die Aufnahme von Fremdkapital ist regelmäßig notwendig. Hierzu stehen den Kommunen zahlreiche Möglichkeiten zur Verfügung, angefangen von der klassischen Darlehensfinanzierung und dem Einbau öffentlicher Förderprogramme bis zu Fremdkapital im weiteren Sinne, der Nutzung von Leasing- und Factoringstrukturen.

Arten der Finanzierunginstrumente - Überblick

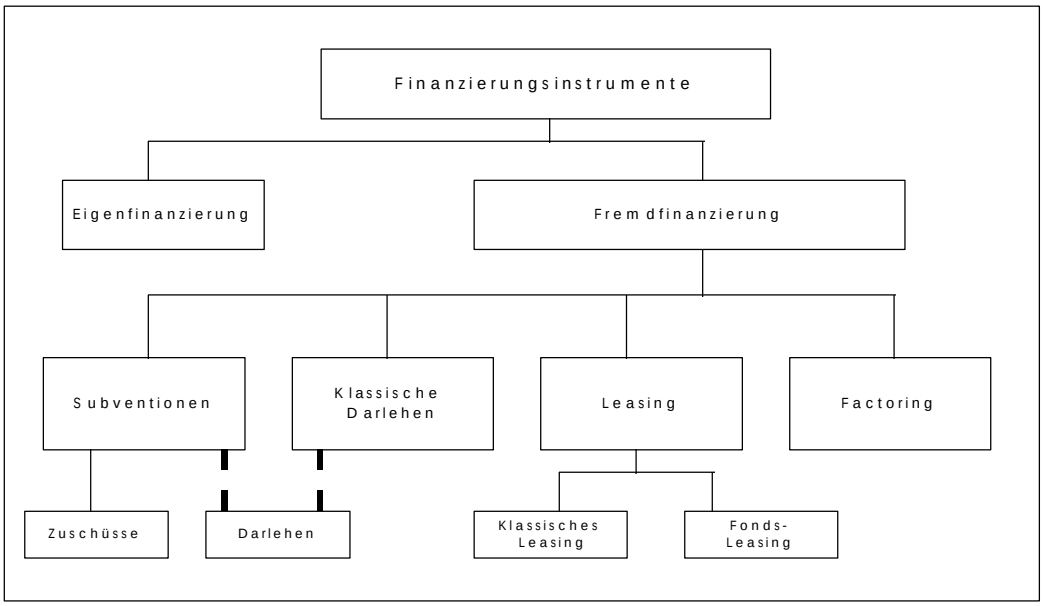


Abbildung 28, Eigene Darstellung

Eigenfinanzierung

Die Eigenfinanzierung, d.h. die Mittelherkunft aus laufenden Einnahmen bzw. Rücklagen, ist grundsätzlich der wichtigste Finanzierungsbaustein sowohl für öffentlich-rechtliche Organisationsformen mit und ohne Sonderrechnung und für den privatwirtschaftlichen Erfüllungsgehilfen. Die Subsidiarität der Kreditaufnahme für die öffentlichen Haushalte zeigt den Stellenwert der Eigenfinanzierung.

Die Eigenmittelfinanzierung der **öffentlich-rechtlichen Organisationsformen ohne Sonderrechnung**, also der Regiebetriebe, entspricht den Möglichkeiten der Kommune. Als nichtselbständige Verwaltungseinheit unterliegt der Regiebetrieb dem Gesamtdekkungsprinzip, d.h. er finanziert sich aus den Einnahmen und Rücklagen der Kommune. Wie es das Gesamtdeckungsprinzip besagt, läßt sich eine exakte Zuordnung von eigenfinanzierten Teilen der im Rahmen des Gesamtdeckungsprinzips vorgenommenen Finanzierungsgesamtheit nicht vornehmen, da eine interne Zuordnung entfällt[288].

288 Ein Hilfsweg wäre höchstens die möglichen Ausgaben quotal der Eigenmitteldeckung des Gesamthaushaltes zuzuordnen. Doch auch hier ergeben sich Fragen nach der Sinnhaftigkeit, da eine genaue Zuordnung nicht möglich sein wird. Vor diesem Hintergrund soll hierauf nicht weiter

Fremdfinanzierung

Der wesentliche Baustein der Fremdfinanzierung sind der klassische **Kommunalkredit** (bzw. die klassische Darlehensfinanzierung im privaten Sektor) sowie die **öffentlichen Fördermittel**. Angesichts der Darstellung dieser Finanzierungsbausteine in vorherigen Kapiteln soll an dieser Stelle nicht weiter auf diese Instrumente eingegangen werden.

Auf ein weiteres im kommunalen Finanzierungebereich interessantes Modell - der **Factoringfinanzierung** - wird in **Anlage 9** eingegangen.

Steuerliche Aspekte von Finanzierungen im Abwasserbereich

Auf die umsatzsteuerlichen Effekte der Darlehensfinanzierung wurde bereits eingegangen. Die Kapitalkosten werden über das Betreiberentgelt von der Kommune vergütet. Die in diesem Betreiberentgelt enthaltenen Zinskosten aus der Finanzierung werden der öffentlichen Hand als Betreiberentgeltschuldnerin (inkl. 16 % USt.) in Rechnung gestellt. Angesichts der Vorsteuerabzugsmöglichkeit des Privaten kann ein Liquiditätsvorteil erzielt werden. Vor diesem Hintergrund verringern sich seine Investitionskosten gegenüber dem nicht vorsteuerabzugsberechtigten Hoheitsbetrieb, so daß sich im gleichen Ausmaß auch die Zinsaufwendungen reduzieren und eine Neutralität gewährleistet ist.

Weiter sind die **Gewerbesteuerauswirkungen** zu betrachten. Dauerschuldzinsen erhöhen den Gewerbertrag und damit die Bemessungsgrundlage der Gewerbesteuer. Die Aufnahme von Darlehensfinanzierungen wird also durch die Gewerbesteuer verteuert, die im Falle der Finanzierung durch die Kommune nicht anfallen würden. Diese Gewerbesteuerbelastung wird der private Dritte aber in seine Entgeltkalkulation miteinbeziehen. Hier kommt es nunmehr zu einem Überwälzungsproblem: Die Kommune ist Gewerbe-

---

eingegangen werden. Bei öffentlich-rechtlichen Organisationformen mit Sonderrechnung sowie privaten Erfüllungsgehilfen sind die Abgrenzungsmöglichkeiten zu den einzelnen Finanzierungsquellen eindeutig zuzuordnen, so daß die Schwierigkeiten ggü. dem vorgenannten Regiebetrieb nicht auftreten. Die Eigenmittelfinanzierung ist regelmäßig ein wichtiger Baustein einer klassischen Finanzierung, da Eigenmitteleinsatz einerseits eine Risikobeteiligung des Investors an der Investition beinhaltet, andererseits aber auch von der Kapitalverzinsung regelmäßig flexibler als Fremdkapital zu behandeln ist.

steuergläubigerin. Durch die Verteuerung der Darlehensfinanzierung durch Gewerbesteuer erhöht sich zwangsläufig das Gewerbesteueraufkommen, welches der Kommune gutgebracht wird. Doch hierbei müssen zwei Sachverhalte berücksichtigt werden:

- Die finanzierende Kommune ist angesichts des Finanzausgleichs (unter Einbeziehung der Gewerbesteuerumlage) nicht vollständig Empfängerin der hier anfallenden Gewerbesteuermehrzahlungen. Vielmehr verbleibt nur ein Bruchteil in den eigenen Steuerkassen. Zudem bedeuten höhere Gewerbesteuereinnahmen auch eine Reduzierung der Ansprüche aus dem Finanzausgleich.

- Der private Betreiber erhöht seine Entgeltforderung aufgrund der Gewerbesteuerbelastung. Auf diese Entgeltforderung entfällt Umsatzsteuer. Die von der Kommune erhobene Gebühr wird angesichts mangelnder Vorsteuerabzugsberechtigung der Kommune also stets durch die Umsatzsteuer auf den Gewerbesteueranteil der Finanzierung des privaten Unternehmens belastet. Die Umsatzsteuer erhöht im wesentlichen das Steueraufkommen von Bund und Ländern und kommt indirekt über den Finanzausgleich auch wieder den Kommunen - zumindest teilweise - zu Gute[289].

Leasing als Finanzierungs- und Privatisierungsalternative

Eine Finanzierungsalternative zur klassischen Darlehensfinanzierung stellt das Leasing dar, welches in den letzten Jahren eine zunehmende Bedeutung gefunden hat. Leasing ist bereits in der privaten Wirtschaft ein probates Investitions- und Finanzierungsinstrument, welches auch für kommunale Investitionen interessant ist. Die Leasingquote beträgt für Gesamtinvestitionen mittlerweile rd. 11,5 %, doch der Anteil der öffentlichen Hand liegt mit ca. 2 % deutlich niedriger[290]. Unter Leasing versteht man eine Form der entgeltlichen Überlassung von Gütern zwischen Leasingnehmer und Leasinggeber auf Grundlage von Miet- oder ähnlichen Verträgen mit einer unkündbaren Grundmietzeit[291]. Verbunden mit

---

[289] Siehe hierzu die Berechnung zur Umsatzsteuerverteilung in Schleswig-Holstein in Tabelle 5.

[290] Diese Zahl versteht sich ohne Eigenbetriebe. Vgl. IFO-Institut für Wirtschaftsforschung: Leasing in Deutschland: Weiterhin gefragte Dienstleistung, München, Januar 1997.

[291] Im Bereich Leasing wird grundsätzlich in der Art der zu finanzierenden Leasingobjekte zwischen Mobilien-Leasing und Immobilien-Leasing unterschieden. Im Abwasserbereich sind diese Grenzen schwer zu trennen. Steuerrechtlich sind Immobilien nur Objekte, die sich zum dauernden Aufenthalt von Menschen eignen. Vor diesem Hintergrund wird auch die sehr „immobile“ Kläranlage zur Betriebsvorrichtung und kann deshalb wie eine „Mobilie“ behandelt werden. Des wei-

dem Leasingvertrag ist regelmäßig eine Endschaftsregelung, die die Besitzverhältnisse des Objektes am Ende des Leasingvertrages vertraglich regelt. Es gibt Endschaftregelungen, die es dem Leasingnehmer ermöglichen, das Leasingobjekt nach Ablauf des Vertrages zu erwerben.

Eine grundlegende Differenzierung muß für die hier vorliegende Untersuchung bei den Leasingmodellen getroffen werden. Es sind klasssische Leasingmodelle und Fonds-Leasing-Modelle zu trennen[292].

Ist Leasing bereits eine Form der Privatisierung ?

Leasing ist stets mit einer personellen Trennung von Eigentum und Nutzung verbunden. Vor diesem Hintergrund kann man zwar grundsätzlich von einer privatisierungsähnlichen Form sprechen, die aber der eigentlichen Natur einer Privatisierung , einer Verlagerung von operativen Tätigkeiten und ggf. von Verantwortung, nicht gerecht wird. Dadurch aber, daß Leasing praktisch als reine Finanzierungsalternative unter Optimierungsaspekten gewählt wird, bei der sämtliche Kontrollmöglichkeiten und betriebswirtschaftlichen Einsatzentscheidungen beim Leasingnehmer verbleiben, kann man von einer „Privatisierungsform“ jedoch nicht sprechen.[293] .

Die Verbindung zwischen steuerlichen Gestaltungsmöglichkeiten und Privatisierungsmotiven sind beim Leasing eng, wobei steuerlich interessante Effekte insbesondere beim Fonds-Leasing vorliegen. Zwar werden bei der klassischen Leasingform auch steuerliche Effekte ausgelöst; bei Fonds-Leasing-Konstruktionen sind jedoch die Auswirkungen von

---

teren ist zu unterscheiden zwischen Neubauleasing und dem Leasing von bereits bestehenden Objekten, dem sog. sale-and-lease-back.

292 Die vereinbarten Endschaftsregelungen sehen zwar jeweils Drittverwendungsfähigkeit vor, in der Praxis dürfte dies jedoch in vielen Fällen wenig praktikabel sein. Die Trennung von Mobilien- und Immobilienleasing ist für diese Untersuchung nur am Rande von Interesse und wird - soweit notwendig - behandelt.

293 Leasing kann unter bestimmten Umständen eine Möglichkeit darstellen, Investitionen durchzuführen, die ansonsten angesichts leerer öffentlicher Kassen nicht durchführbar wären bzw. erhebliche Gebührensteigerungen erfordern würden. Wie im folgenden gezeigt, handelt es sich beim Leasing unter normativen Aspekten nicht um eine Finanzierungshilfe für finanzschwache Institutionen. Es soll regelmäßig gelten, daß Institutionen, die sich die Bedienung eines Kredites nicht leisten können auch keine Leasingfinanzierung tragen. Das Vorurteil aus der privatwirtschaftlichen Finanzierung, daß Leasing eine Finanzierung für „fußkranke“ Unternehmen ist, gilt

steuerlichen und zinskonditionellen Effekten oftmals erst der Schlüssel zur Projektrealisierung. Durch die Einbindung des Leasings können Abschreibungspotentiale in der Privatwirtschaft genutzt werden, die für die Kommune steuerlich uninteressant sind. Hierauf soll an späterer Stelle eingegangen werden.

Klassische Leasingformen

Investition und Finanzierung sollten aus betriebswirtschaftlicher Sicht stets simultan betrachtet werden. Im Bereich der öffentlichen Hand fallen angesichts des Gesamtdekkungsprinzips diese Betrachtungen häufig auseinander. Die Ansatzpunkte für eine Investitions- und Finanzierungsoptimierung gehen über die reinen Finanzierungsdienstleistungen hinaus und betreffen Planung, Bau- und Projektmanagement sowie Risikoverlagerung. Leasing ist eine Objektfinanzierung und stellt die im Kommunalkredit fehlende Einheit von Investitionsobjekt und Finanzierung, zwischen Mittelherkunft und Mittelverwendung her und kann auf diese Weise eine bessere Beurteilung der Kosten einer Investition hervorrufen. Die Konditionen des Leasings orientieren sich an denen des Kommunalkredites, da hintergründig die Bonität des Leasingnehmers, der öffentlichen Hand, betrachtet wird.

Leasing ist derzeit bei Geschäften, die den Rahmen der laufenden Verwaltung übersteigen, regelmäßig durch die Kommunalaufsicht - von Bundesland zu Bundesland unterschiedlich - genehmigungspflichtig. Es muß für eine Genehmigung nachgewiesen werden, daß Leasing im Wirtschaftlichkeitsvergleich nicht teurer als der klassische Kommunalkredit ist. Hierbei ist aber der Wirtschaftlichkeitsvergleich, insbesondere bei Organisationsformen ohne Sonderrechnung, nicht immer problemlos[294].

Die Vorteile des Leasings gehen deutlich über den reinen Konditionsaspekt hinaus. Die Entscheidung, eine Investition über Leasing abzuwickeln, beinhaltet viele qualitative

---

schon lange nicht mehr. Leasing kann zwar durch die Wahl bestimmter Gestaltungsmöglichkeiten die engen Restriktionen des Haushaltsrechtes positiv gestalten, jedoch nicht aufheben.

294 Zahlreiche Methoden finden hier Anwendung. Ein bundesweit definiertes System zur Überprüfung der Vorteilhaftig existiert nicht, so daß bei einer theoretisch durchzuführenden Genehmigungsvorlage bei den einzelnen Kommunalaufsichten in den Bundesländern zahlreiche unterschiedliche Ergebnisse zu erwarten sein dürften. Allein innerhalb eines Landes existieren regelmäßig keine einheitlichen Genehmigungsanweisungen, die eine konkrete Berechnungsmethode zum Vorteilhaftigkeitsvergleich zulassen.

Vorteile, die sich nur schwer quantifizieren lassen. Mit Leasing sind insbesondere im Bereich von Großanlagen Dienstleistungen verbunden, die der Kommunalkredit nicht bietet. Es handelt sich hierbei u.a. um

- Bauplanungsleistungen
- Projektmanagement/-steuerung
- Baudurchführungsleistungen.

Es läßt sich feststellen, daß Kommunen mit Leasing privates know-how und Zeit einkaufen. Dabei unterliegt die öffentliche Hand auch Ausschreibungserfordernissen für Investitionen, wie bei der kreditfinanzierten Investition auch. Hier wird aber im Unterschied zur klassischen Investition nicht die reine Investition nach VOB/VOL ausgeschrieben, sondern die Leasingfinanzierung nach VOB als **„Dienstleistungspaket: Bauen und Finanzieren aus einer Hand“**. Für die Kommunen bietet Leasing im Hochbau u.a. die Möglichkeit, auf einen aufwendigen Architektenwettbewerb zu verzichten und eröffnet somit Kostensenkungspotential[295]. Insbesondere in dem reglementierten Ausschreibungs- und Vergabewesen nach VOB/VOL wird vielfach ein erheblicher Nachteil gegenüber privaten Anbietern der Abwasserbeseitigung gesehen. Der private Dritte ist nicht immer zur Ausschreibung verpflichtet[296]. Insbesondere in Verbindung mit einer Leasingfinanzierung wird dieses Potential genutzt, da der Wettbewerb mehrfach eingeschaltet wird. Leasingverträge werden nach VOL ausgeschrieben. Die Kommune sucht sich den günstigsten Leasinggeber aus, der dann als Finanzierungsgeber die Bauleistung nochmals ausschreibt, diesmal aber nicht nach VOL/VOB, so daß Nachverhandlungsmöglichkeit besteht. Allein dadurch werden zwei Wettbewerbssituationen genutzt, die Kostensenkungspotential versprechen. Die Tendenz im kommunalen Leasingbereich geht

---

295 Bei der Ausschreibung eines Gebäudes werden die Anforderungen klar definiert (u.a. Vorlage eines Raumprogrammes). Die Leasinggesellschaften müssen nunmehr im Verbund mit den Baufirmen und Architekten ein entsprechendes Gebot abgeben, wobei der Architektenentwurf hierin enthalten ist. Darüber hinaus existieren noch zahlreiche weitere Vorteile, wie z.B die in einigen Fällen erzielbare Möglichkeit der Nachverhandlung durch die Leasinggesellschaften mit ihren Partnern und Subunternehmern oder der **Einsparung von Bauzeitzinsen** durch eine ggü. der öffentlichen Hand zu erwartende verkürzte Bauphase. Diese Aspekte beinhalten erhebliche Kosteneinsparpotentiale.

296 Dieses ergibt sich einerseits sofern Fördermittel in Anspruch genommen werden oder andererseits aus der sogenannten Sektoren-Richtlinie SKR Richtlinie 93/98, die das Vergabeverfahren von privaten Unternehmen in den Bereichen Wasser- Energie und Verkehrs**ver**sorgung sowie Telekommunikation das Beschaffungsverhalten an die Verdingungsordnung anpaßt.

weiter zur Funktionalausschreibung, bei welcher nur noch die Funktion des Investitionsobjektes vorgegeben wird und sodann der Wettbewerb die „günstigsten“ Lösungen zur Realisierung des Vorhabens liefern muß.

Eine weitere Problematik liegt mitunter darin, daß die öffentliche Hand ab einer Größenordnung von ECU 5.000.000 pro Baulos für Bauleistungen und ECU 200.000 für Lieferaufträge europaweit ausschreiben muß. Diese Schwellengröße wird bei Abwasserprojekten zumeist deutlich überschritten. Die öffentliche Hand kann somit nicht die Einbeziehung der regionalen Wirtschaft bei diesen Investitionsvorhaben steuern.

Die Berücksichtigung der regionalen Wirtschaft ist aber ein zentrales Anliegen der Kommunen, da somit Arbeitsplätze geschaffen bzw. gehalten werden sowie eine „lokale“ Wertschöpfung entsteht. Leasinggesellschaften können hier im Gegensatz zur öffentlichen Hand diese Vorgaben „umgehen“, da die private Ausschreibung der Bauleistung durch die Leasinggesellschaft auch Wünsche des Leasingnehmers berücksichtigen kann. Aufsehen hat zu dieser Thematik das sogenannte Thüringer Modell bewirkt, in welchem der vielfache Wettbewerb am weitestgehenden ausgenutzt wurde, hier aber auf horizontaler Ebene[297]. Man hat die Leistung der Leasingfinanzierung und der Bauleistungen getrennt ausgeschrieben und jeweils die günstigste Leasinggesellschaft mit dem günstigsten Bauunternehmen zusammengeführt. Diese Konstruktion hat aber zur Folge, daß mitunter relativ schwache Bauunternehmen Niedrigpreise nicht aufrechterhalten können und somit Nachforderungen oder der Ausfall eines Partners unausweichlich sind. Zudem ergibt sich eine weitere Problematik. Um überhaupt Leasing bei diesen Ausschreibungen

---

297 Vgl. hierzu Bachem, Christoph: Das Thüringer-Modell, in: Kommunalwirtschaft 8/1997. Auch bekannt unter dem sog. abc-Modell, wobei die Ausschreibung in die Teile a, b, und c aufgeteilt wird. Teil a bezeichnet die Bauleistung , Teil b die Finanzierung und Teil c die gemeinsame Betrachtung von Bauen und Finanzieren aus einer Hand. Bachem schildert die Erfahrungen aus Thüringen als durchaus positiv für die Gemeinden. Vergleiche auch: Kiefer, Dieter: Die Wirtschaftlichkeit von Investoren-Modellen, in: Fettig/Späth a.a.O. Um überhaupt Leasing durch die Kommunalaufsicht genehmigen zu lassen, muß die Finanzierung regelmäßig Kommunalkreditniveau erreichen. Auf die Problematik dieser Zielmarke wurde bereits eingegangen. Im Falle der Variante c ist es für die Leasinggesellschaft denkbar, den grundsätzlich die Finanzkondition belastenden Verwaltungskostenbeitrag in den Bauanteil der Ausschreibung zu transferieren, um somit die Kommunalkreditkondition nachweisen zu können. Werden nunmehr aber Bau und Finanzierung isoliert betrachtet, ist dieses nicht mehr möglich. Die somit geschaffene Transparenz bei Aufrechterhaltung der Zielmarke „Kommunalkreditkondition“ führt also regelmäßig zu einer Belastung der Leasingalternative, zudem der günstigste Anbieter angesichts der zahlreichen Risiken während der langen Vertragslaufzeit nicht immer der Wunschpartner der Leasinggesellschaft

anwenden zu können, muß regelmäßig ein Vorteilhaftigkeitsvergleich der Leasingfinanzierung gegenüber der Kommunalkreditfinanzierung erfolgen. Dieses ist für klassische Leasingformen nur schwer erreichbar.

Dieses kann bei der konventionellen Ausschreibung verhindert werden. Im Rahmen des „Bauen und Finanzieren aus einer Hand“ kann es möglicherweise zu einer Quersubventionierung der Finanzierungskondition zu Lasten der Baukosten kommen, um somit ggf. auf den die Leasingkondition belastenden Verwaltungskostenbeitrag verzichten zu können und auf diese Weise auch bei Leasingfinanzierungen den Vergleich zur Meßlatte Kommunalkreditkonditionen überspringen zu können. Dieses Procedere muß nicht zu Lasten der Kommune gehen, da *Bauen und Finanzierungen aus einer Hand* zumeist erhebliche Kostensenkungspotentiale gegenüber der Realisation durch die Verwaltung selbst bringt. Es macht aber deutlich, daß die von der Kommunalaufsicht geforderten Wirtschaftlichkeitsvergleiche, die das Kommunalkreditkriterium in den Vordergrund stellen bzw. relative Barwertvergleiche verlangen, nicht mehr zeitgemäß sind und einer kritischen Überprüfung bedürfen[298].

Fonds-Leasingformen

Die gezeigten Leasingformen können durch die Konstruktionen von Leasing-Fonds noch weiter optimiert werden. Leasing-Fonds-Konstruktionen lassen sich wie folgt darstellen:

---

ist. Die hier geschaffene Transparenz hat neben zahlreichen Chancen dann aber auch erhebliche Risiken für die Kommune und alle Beteiligten.

298 Zielführend ist es, wenn die Leasinggesellschaft oder das Bauunternehmen einen vertikalen mehrstufigen Wettbewerb nutzen, d.h. sich ihre Partner im Rahmen einer Ausschreibung aussuchen, so daß angesichts der langfristigen Bindung beider Unternehmen ein Anreiz zur Selektion solider Partner besteht. Dieses ist auch für die Kommune von Vorteil, denn eine sichere Kalkulationsgrundlage für beide Partner ist der Gefahr von Preisnachforderungen oder dem Ausfall eines Partners strikt vorzuziehen. Diesen Vorteilen sind regelmäßig **Informations- und Transaktionskosten** der Kommune entgegenzustellen. Um die umfangreichen Verträge mit privaten Erfüllungsgehilfen abschließen zu können sowie in der Folge die Leistungen zu kontrollieren, ist die Vorhaltung Know-hows erforderlich. Dies ist insbesondere im hochtechnisierten und mit Umweltrisiken behafteten Abwasserbereich mit Kosten verbunden.

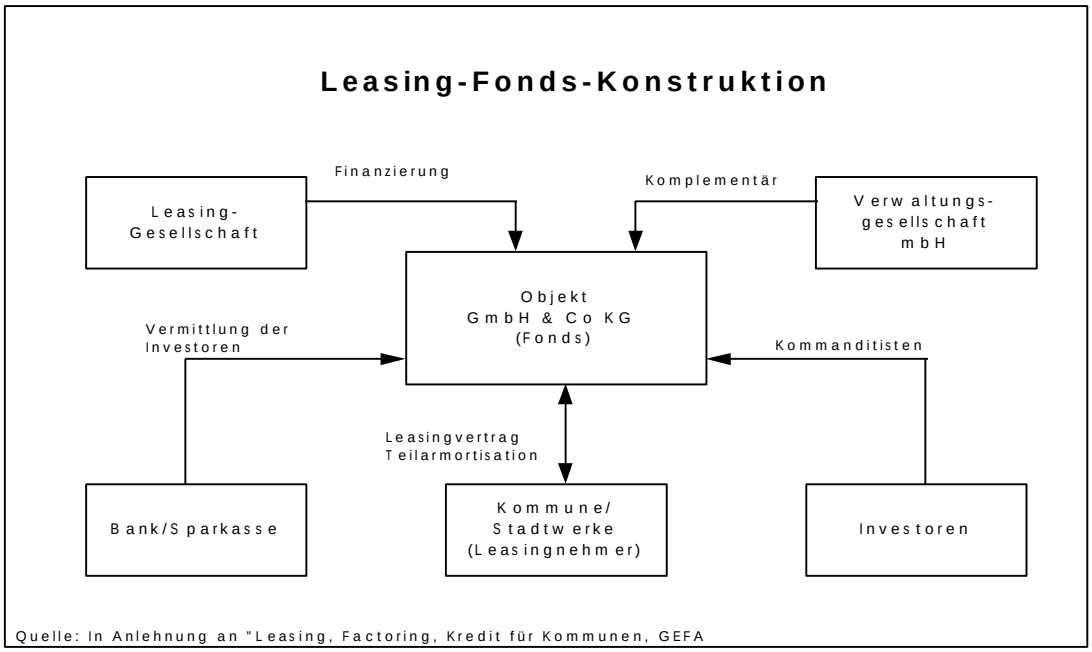


Abbildung 29

Durch die Bildung eines Leasing-Fonds wird eine Objektgesellschaft gegründet, die Eigentümerin der Anlagen ist. Gegenüber dem klassischen Leasing ergeben sich beim Fonds-Leasing noch weitergehende Finanzierungs- und Steuereffekte, die bei der Untersuchung von Privatisierungsmotiven eine wesentliche Rolle spielen können[299].

Finanzierungsvorteile

Als Zielmarke eines von der Kommunalaufsicht geforderten Wirtschaftlichkeitsvergleiches zwischen klassischer Darlehensfinanzierung und Leasing gilt stets die Kommunalkreditkondition. Es wurde dargestellt, daß auch beim klassischen Leasing, Kommunalkreditkonditionen erreicht werden können. Zentrales Motiv zur Bildung kommunaler Fonds-Leasingkonstruktionen ist aber eine Konditionsstellung deutlich unterhalb denen des Kommunalkredites. Grund dieser Möglichkeit sind derzeit steuerliche Anreizeffekte für private Anleger, die sich wie folgt darstellen:

299 Eine praktische Beschreibung der Umsetzung eines kommunalen Leasing-Fonds findet sich bei Guski, Arnold: Erfahrungsbericht zur privatwirtschaftlichen Finanzierung der Müllverbrennungsanlage Berlin-Ruhleben, in: Kommunalwirtschaft 8/97, S. 406-408.

Die Fonds-Leasing-Gesellschaften werden regelmäßig in der Rechtsform der GmbH & Co. KG gegründet. Hierbei handelt es sich um Tochtergesellschaften der Leasingmuttergesellschaft. Neben Kapitalmarktmitteln wird privates Anlegereigenkapital eingebunden, indem Privatpersonen oder Institutionen Kommanditisten werden. Durch Ausnutzung u.a. der degressiven Abschreibung bei Betriebsvorrichtungen und Mobilien entstehen in den ersten Jahren regelmäßig steuerliche Verluste, die private Anleger nutzen können. Im Bereich der Immobilienfinanzierung können Sonderabschreibungen für Denkmalschutz oder in Sanierungsgebieten genutzt werden. Angesichts der zu erwartenden Verlustzuweisung in den Anfangsperioden sind Anleger mit Blick auf eine „Nach-Steuer-Rendite" bereit, eine Nominalverzinsung des eingesetzten Kapitals unter den Geld- und Kapitalmarktkonditionen - also auch unter denen des Kommunalkredites - zu akzeptieren. Auf diese Weise werden attraktive „Nach Steuer-Konditionen" für die Verzinsung des Kommanditkapitals erreichbar[300]. Beim klassischen Leasing werden als direkt quantifizierbare Vorteile mindestens Kommunalkreditkonditionen erreicht, aber nicht unterschritten. Vorteile hier sind stärker noch qualitativer Art. Zu einem anderen Ergebnis läßt es sich bei der Betrachtung von Leasing-Fonds kommen. Bei Leasing-Fonds können die Kommunalkreditkonditionen deutlich unterschritten werden. Hieraus läßt sich schließen, daß eine echte Konditionsverbesserung erzielbar ist, ungeachtet der nicht berücksichtigten qualitativen Vorteile des Leasings überhaupt.

Steuerliche Aspekte der Leasingfinanzierung

Die „Kapitalnutzung auf Zeit" wird durch das wirtschaftliche Eigentum des Leasinggebers an dem Leasinggut begründet. Hierdurch stehen dem Leasinggeber Abschreibungsmöglichkeiten zu, die für die Kommune nicht nutzbar sind und andernfalls verloren wären. Für die Kommune als Steuergläubigerin ergibt sich durch die Wahl einer Leasingfinanzierung keine wesenliche Veränderung der Steuereinnahmen, da die über Leasing generierten Abschreibungspotentiale zu Lasten der Einkommen- / Körperschaftsteuer gehen und somit bis auf den gemeindlichen Teil der Einkommensteuer weitgehend auf Bundes- bzw. Landesebene anfallen. Hierbei handelt es sich aber nicht um einen endgültigen Steuerverlust, da die steuermindernden Abschreibungen zu einem späteren Zeitpunkt steuerpflichtige Erlöse generieren sollen. Die Steuergläubiger gewähren einen

300 Sinkende Abschreibungsvergünstigungen mindern aber die Attraktivität dieser Finanzierungsform.

Steuerkredit und übernehmen somit auch das Zins- und Tilgungsrisiko der Investition, sollten die erwarteten steuerpflichtigen Erlöse ausbleiben[301].

Weitaus interessanter sind jedoch die **umsatzsteuerlichen Effekte**, die es den Kommunen erlauben, die im Eingang zu diesem Exkurs skizzierten „Optionen“ wahrzunehmen und auch in den Fällen, in denen angesichts einer drohenden Steuerpflicht die Privatisierung geboten erscheint, eine Privatisierung zu vermeiden.

Die der Kommune in Rechnung gestellte Leasingrate enthält 16 % Umsatzsteuer. Die öffentliche Hand kann angesichts ihrer mangelnden Vorsteuerabzugsberechtigung diese Umsatzsteuer nicht nutzen und muß sie voll in die Grundlage der Gebührenkalkulation einrechnen, so daß auch private vorsteuerabzugsberechtigte Unternehmen „als Kunden“ die volle Umsatzsteuer zahlen ohne Vorsteuerabzugsmöglichkeit[302].

Leasing als Ausweg aus der Altkapital-Falle ?

Solange die Kommune die Investitionen über den Kommunalkredit finanziert, kann sie die in den Investitionsrechnungen enthaltene Umsatzsteuer nicht als Vorsteuer abziehen. Die Vorsteuer ist für die gesamte Investition verloren. Sollte in einer derartigen Situation die Umsatzsteuer auf die Leistungen des „Hoheitsbetriebes Abwasser“ eingeführt werden, so wird der Bürger die Umsatzsteuer zweimal zahlen, zum einen über die Gebühren auf die im Investitionsbetrag enthaltene „verlorene“ Vorsteuer, zum anderen auf die der dann der Gebühr noch zuzurechnende Umsatzsteuer[303].

Hieraus ergeben sich erhebliche umsatzsteuerliche Einnahmeerzielungsmöglichkeiten. Zur Berechnung der Einnahmen durch diese **Altkapitalbesteuerung** müßte näherungsweise der Buchwert der öffentlichen Abwasserbeseitigungsanlagen und Kanalisation mit dem Umsatzsteuersatz der einzelnen Jahre gewichtet werden.

---

301 Doch unterliegt die Gewährung dieses Steuerkredites auch einer Bewertung, die regelmäßig vor dem Hintergrund der **aktuellen** Haushaltslage betrachtet werden muß.

302 Daß die Kommune auch Gläubigerin der Umsatzsteuer als Kompensation für die Gewerbekapitalsteuer ist, ändert wenig an diesem Effekt.

303 Der Effekt ist abhängig von der Höhe der verlorenen Vorsteuer, also dem Anteil der bezogenen Fremdleistungen an der Gesamtwertschöpfung.

Laut den Angaben des BdE-Gutachtens beträgt der Restbuchwert für das Kanalnetz DM 79 Mrd.[304] und für die Kläranlagen rund DM 44 Mrd.[305] Durch die aktuellen Investitionen im Zusammenhang mit der 3. Reinigungsstufe erhöht sich aktuell dieser Wert. Schätzungen des BdE gehen davon aus, daß die Abschreibungen des Kanalnetzes rund DM 2 Mrd. und für die Kläranlagen zwischen DM 1,2 Mrd. und DM 2,3 Mrd. p.a. (je nach Abschreibungsdauer) betragen, berechnet unter Einbindung der Investitionen bis zum Jahr 2005[306]. **Hierin liegt erhebliches Potential für altkapitalbegründete Umsatzsteuereinnahmen.**

Die Einführung einer Umsatzsteuer würde nur eine Einfachbelastung darstellen, wenn die Kommune für die bereits getätigten Investitionen die Vorsteuer geltend machen könnte. Ansonsten käme es zu einer Mehrbelastung, da für die Investition kein Vorsteuerabzug geltend gemacht werden konnte (m.a.W. bereits ein Bruttobetrag in die Gebühr einfließt), der dann noch zusätzlich mit Umsatzsteuer belastet wird. Dieser Mehrbelastung kann zumindest teilweise entgangen werden, sofern die Kommune Leasing als steuerorientierte Finanzierungsalternative wählt. Freilich sind die Leasingraten mit Umsatzsteuer belastet, die die Kommune derzeit nicht als Vorsteuer abziehen kann. Auf der anderen Seite kann die Kommune ab dem Zeitpunkt der Umsatzsteuerpflicht die in den Leasingraten enthaltene Vorsteuer nutzen und vermeidet somit eine umsatzsteuerbegründete Gebührenerhöhung. Es handelt sich dann um eine „Einfachzahlung der Umsatzsteuer“ und keine Doppelbelastung. Vorsteuerabzugsberechtigte Unternehmen werden - sofern möglich - die bislang nicht abziehbaren Umsatzsteueranteile in der Abwassergebühr auf den Verbraucher weiterwälzen. Die Kommune kann- sofern es die politischen Notwendigkeiten erfordern (bereits überdurchschnittliche Gebühren), durch Leasing eindeutig steuergestaltend tätig werden und zwar zu Lasten des Bundes und der Länder.

Es ergibt sich dadurch das **Paradoxon**, daß der Endverbraucher derzeit über den Preis des Endproduktes (oder der bezogenen Leistung) auf die in der Wertschöpfungskette des privaten Unternehmens enthaltenen Abwasserkosten bereits die doppelte Umsatzsteuer zahlt, da das private Unternehmen den „Brutto-Abwasserbetrag“ in die Kalkulation einbezieht. Dieser Effekt erhöht sich in dem Maße, in dem die Kommune bereits private

---

304 BdE-Gutachten, a.a.O. S. 71.
305 BdE-Gutachten, a.a.O. , S. 107.
306 BdE-Gutachten a.a.O. S. 71 und 107.

Erfüllungsgehilfen in ihre Wertschöpfungsreihe eingeschaltet hat. Hierdurch ergibt sich die paradoxe Situation, daß jenes Unternehmen einen höheren Wettbewerbsvorteil hat, dessen Abwasserunternehmen c.p. in möglichst geringem Umfang private Erfüllungsgehilfen einsetzt. Dieser Effekt steigt mit der Abwasserintensität der unternehmerischen Produktion.

Die Diskussion über eine Einführung der Umsatzsteuerpflicht hat bereits zahlreiche Auswirkungen auf die wirtschaftlichen Aktivitäten der Entscheidungsträger. Substitutionsprozesse werden ausgelöst, die die „wahre Last“ der Umsatzsteuer in die Höhe schnellen lassen. Es muß entschieden werden,

- heute eine Investition vorzunehmen , wobei die gesamte Vorsteuer verloren ist oder

- auf eine Einführung der Umsatzsteuer zu warten, damit sich hilfreiche Liquiditätseffekte einstellen.

Dies führt c.p. zu einem Investitionsstau.

Einer der bedeutendsten kommunalen (Verfassungs-) Grundsätze ist die Aufrechterhaltung der dauernden Leistungsfähigkeit und in diesem Zusammenhang die Bereitstellung der notwendigen Güter der kommunalen Daseinsvorsorge. Darüber hinaus ist sie über das Grundgesetz den gesamtwirtschaftlichen Zielen verpflichtet. Wie lassen sich diese Ziele in Einklang bringen ? Entscheidet die Kommune im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung zur Vermeidung von Gebührenerhöhungen eine Investition zurückzustellen, ist dies aus Sicht der Kommune akzeptabel. Aber die Verzögerung von Investitionen kann gesamtwirtschaftlichen Zielen widersprechen. Den Kommunen wird häufig prozyklisches Verhalten vorgeworfen; eine Investitionsverzögerung kann gegen eine gesamtwirtschaftliche Fiskalpolitik gerichtet sein, die gerade auf eine Ausdehnung der staatlichen Investitionen gerichtet ist. Hierzu ist festzustellen, daß aber die kommunalen Schuldengrenze sich im wesentlichen nach der dauernden Leistungsfähigkeit einer Gemeinde richtet. Kommunale Einnahmen, insbesondere die Steuereinnahmen, sind in vielfacher Form mit der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung positiv korreliert. Von daher ist die kommunale Investitionstätigkeit von ihren institutionellen Möglichkeiten bereits prozyklisch ausgerichtet. Angesichts angespannter Haushaltslagen ist die öffentliche Hand

gezwungen neue Finanzierungswege zu suchen, die sich auch an steuerlichen Rahmenbedingungen orientieren müssen. Die öffentliche Hand und insbesondere die kommunale Ebene befindet sich hierbei in einer zwiespältigen Situation:

- Auf der einen Seite ist die Kommune als Investor an einer günstigen Finanzierung interessiert, die alle steuerlichen Optimierungspotentiale ausnutzen muß. Dieses läßt sich aus den institutionellen Strukturen des kommunalen Haushaltsrechtes - explizit aus dem bedeutenden kommunalen Haushaltsgrundsatz, dem „Gebot der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit“ - ableiten. In dieser Eigenschaft unterscheidet sich die Kommune nicht von einem privatwirtschaftlichen Investor.
- Auf der anderen Seite aber ist die Öffentliche Hand Steuergläubigerin und damit sind ihre Einnahmen abhängig von der Inanspruchnahme steuerlicher Gestaltungsmöglichkeiten durch die Wirtschaftssubjekte.

Hier besteht ein trade-off.

Deutlich wird, welche Effekte bereits durch Unsicherheit über steuerliche Gesetzgebung hervorgerufen werden. Zudem ergeben sich aber weitere Zusatzkosten. Die Einführung der generellen Umsatzsteuerpflicht würde den Tatbestand der dargestellten Steuerfalle bedeuten, da der Kapitaldienst auf Altkapital bei Einführung einer Umsatzsteuerpflicht der Besteuerung unterliegen würde. Eine Alternative, bereits getätigte Investitionen durch einen nachträglichen Vorsteuerabzug zu entlasten, wäre aus Sicht des Verfassers geboten.

Steuerliche Optimierung durch Leasing - ein Zahlenbeispiel

Die steuerliche Optimierung durch Leasing läßt sich an einem Zahlenbeispiel erläutern, welches in der **Anlage 10** dargestellt ist. Das Beispiel macht deutlich, daß bei drohender Einführung einer Umsatzsteuer, die Leasingalternative erhebliche Barwertvorteile gegenüber klassischen Darlehensfinanzierungen hat. Ab dem Zeitpunkt der Einführung der Steuerpflicht werden die Gebühren mit Umsatzsteuer belastet. Ein Vorsteuerabzug für vorherige Investitionen ist nicht möglich. Der positive Effekt auf die Gebührenhöhe ergibt sich dadurch, daß die in der Leasingrate enthaltene Umsatzsteuer als Vorsteuer abzugsfähig wird und somit zu einem durchlaufenden Posten. Der Barwertvorteil des Lea-

sings ist also umso größer, je näher der Zeitpunkt der Steuerpflicht nach Investitionszeitpunkt liegt.

Es wird deutlich, daß Leasing den Kommunen im Falle drohender Besteuerung bei anstehenden Investitionen (im Zusammenhang mit der derzeitigen Umsetzung der 3. Reinigungsstufe der Regelfal) eine Option bietet, der sicherlich in vielen Fällen angezeigten Privatisierung zu entgehen.

E Die Privatisierung der englischen Wasserwirtschaft

1 Einführung

Die Abwasserentsorgung in England und Wales ist in den späten 80er Jahren vollständig materiell privatisiert worden. Der Privatisierungsprozeß und die hierdurch geschaffenen Strukturen der Wasserwirtschaft gelten als beispielhaft für die mögliche Entwicklung in anderen Ländern. Die Privatisierung der gesamten Wasserwirtschaft in England ist von daher ein interessanter Untersuchungsgegenstand, da es sich um eine vollständige und abgeschlossene materielle Privatisierung handelt und damit die potentielle „Endstufe" eines jeden Privatisierungsprozesses darstellt. Sicherlich wird es erhebliche Unterschiede zwischen den Privatisierungsprozessen in England und Deutschland geben - betrachtet man allein schon die unterschiedlichen Ausgangsvoraussetzungen - die einen direkten Vergleich erschweren. Dennoch wird es in vielen Fällen Übereinstimmungen geben, die Aussagen für den deutschen Privatisierungsprozeß zulassen[307].

Während in England bestehende, vollständig nationalisierte Sektoren mit einem Schlag materiell voll privatisiert wurden, existieren in Deutschland bereits diverse „Privatisierungsformen", die im direkten Vergleich eher als „schleichende Privatisierung" zu bezeichnen sind. Von daher ist der Begriff **„Privatisierungsprozeß"** für die Privatisierung der englischen Wasserwirtschaft nicht ganz zutreffend, sondern eher für den deutschen Sektor anwendbar. In England gab es vielmehr ein **„Privatisierungsereignis"**. Der Privatisierungsprozeß vollzog sich in allen 4 Ländern des Vereinigten Königreiches sehr

[307] Problematisch wird auch hier sein, daß die nachzuvollziehenden Motive nicht wahrheitsgemäß offenbart werden, sondern möglicherweise hinter anderen Motiven zurücktreten. Hier ist es wie bei der Untersuchung des deutschen Abwassersektors sicherlich zielführend, eine Unterscheidung zwischen Entscheidungs- und Nutzenkompetenz vorzunehmen, um Aussagen treffen zu können.

unterschiedlich. Untersucht werden soll im folgenden der Privatisierungsprozeß in England und Wales, der sich gleichermaßen hin zu einer vollständigen materiellen Privatisierung vollzogen hat [308].

England und Wales sind im Gegensatz zu Deutschland Teile eines zentralistisch organisierten Staatswesens[309]. Ein zum Verständnis nachfolgender (vergleichender) Aussagen wichtiger Sachverhalt liegt in den verschiedenen konstitutionellen Strukturen Deutschlands und Englands. Die Bedeutung der föderalistischen Strukturen für die deutsche Privatisierungsdebatte - insbesondere zum Aspekt der Nutzen- und Entscheidungskompetenzen - wurde hinreichend erläutert. In England und Wales fehlt die in Deutschland vorhandene verfassungsmäßig verankerte Aufgabenverteilung zwischen den einzelnen staatlichen Ebenen. Die Aufgabenzuweisung - auch im Bereich der Wasserwirtschaft - ist von daher nicht konstitutionell bestimmt, sondern unterliegt der laufenden Gesetzgebung.

Das Beispiel England zeigt auch, daß durch eine sinnvolle (Qualitäts-) Überwachung und Marktregulierung zumindest mittelfristig deutliche Kostensenkungspotentiale erzielt werden können, ohne die hohen europäischen Umwelterfordernisse zu vernachlässigen. Dieses Ergebnis wird aus Sicht des Verfassers bei der Diskussion in Deutschland aber nur unzureichend zur Kenntnis genommen. Insbesondere wird am Beispiel England deutlich, daß im Zuge der Privatisierung deutliche Kostensenkungspotentiale im Bereich der Betriebskosten gehoben werden konnten.

Die operativen Kosten sind zwischen 1988-89 und 1992-93 zwar real um 16 % angestiegen, dieser anfängliche Kostenanstieg läßt sich aber hauptsächlich durch die erhöhten Kosten durch die Erfüllung von gesetzlichen Umweltstandards nachweisen. Seit dieser Zeit haben die Unternehmen ehrgeizige Effizienzsteigerungsziele vorgegeben bekommen, die in den meisten Fällen von den Gesellschaften sogar noch übertroffen wurden. **Als Ergebnis fielen die operativen Kosten zwischen 1992-93 und 1996-97 um real 6 % sogar ungeachtet weiterer Erhöhung von Standards.**

---

[308] Die Entwicklung des Abwassersektors in England trifft gleichermaßen auch auf die Entwicklung in Wales zu. Aus Gründen der besseren Lesbarkeit ist bei der Erwähnung Englands auch Wales hinzuzufügen, sofern es nicht besonders hervorgehoben wird.

Die gesamten operativen Kosten im Jahre 1996-97 waren um real GBP 157 Mio. niedriger als in 1992-93. Die Gesellschaften haben dies hauptsächlich durch niedrigere Personalkosten in allen Aktivitätsbereichen außer dem Kundenservice geleistet, dessen Kosten angesichts ausgeweiteter Leistungen sogar noch erhöht wurden. Dazu kommen Einsparungen im Energiebereich[310]. Sicherlich ist der überwiegende Teil der Einsparpotentiale in diesem Bereich - insbesondere mit Blick auf die Rationalisierung im Personalbereich - als Ergebnis der Privatisierung zu werten. Dieses ist für die Betrachtung der deutschen Debatte zum Thema Effizienzsteigerung im Betriebskostenbereich durch den Privaten von Bedeutung. Die Zahlen im Überblick:

Veränderung der operativen Kosten 1996-97 im Vergleich mit 1992-93

	Wasser Veränderung in % seit 1992/1993	**Abwasser Veränderung in % seit 1992/1993**	**Gesamt Veränderung in % seit 1992/1993**
Anglian	-10	- 2	- 6
Dwr Cymru	- 6	6	- 2
North West	8	0	5
Northumbrian	-16	-27	-21
Severn Trent	- 1	- 7	- 4
South West	- 5	5	- 1
Southern	0	- 3	- 2
Thames	-17	- 15	- 11
Wessex	-18	- 23	- 21
Yorkshire	- 2	- 6	- 4
Gewichteter Durchschnitt	- 4	- 8	- 6

309 Die Funktionen der Zentralregierung werden über Ministerien, Regierungsstellen und Regionalbehörden wahrgenommen.

310 Die größten Einsparpotentiale sind im Bereich der Personalkosten erzielt worden in den unterschiedlichen Bereichen der water resources and treatment, water distribution, operation of sewers, sewage treatment und sludge disposal. Diese Personalkosten zeigen eine Reduzierung um rd. GBP 110 Mio. in Preisen von 1996-97 oder real 26 % seit 1992-93. Die Kosten der agencies und hired und contracted works sind auch um GBP 30 Mio. gefallen, in gleicher Weise sind aber auch die Kosten für die Leistungen von verbundenen Unternehmen gestiegen. Die support costs für diese Leistungen, hauptsächlich für Verwaltungspersonal aber auch die operativen Kosten für Fahrzeuge und die Unterhaltung von Anlagen sind um real GBP 50 Mio. oder 8 %, verglichen mit 1992-93. Die Kosten für den Wasser- und Abwassertransport (pumping) sind um GBP 32 Mio. oder 13 % gesunken, u.a. durch den harten Wettkampf im Bereich der Energiewirtschaft. Die o.g. Einsparungen sind aber nicht in allen Bereichen im gleichen Ausmaß zurückzuführen. Die Leistungen im Abwasserbereich zeigen die größten Einsparungen mit 22 % bzw. GBP 57 Mio. Die Wasserversorgung zeigt einen Kostenrückgang in Höhe von rund 10 %.

Tabelle 9, 1996-97 Report on water and sewerage service operating costs and efficiency

Die Ergebnisse des Reports on water and sewerage service operating costs and efficiency 1997-1998 zeigen , daß die Tendenz anhält. Danach waren die totalen Kosten in 1997-98 real um GBP 230 Mio. niedriger als in 1992-93 und GBP 70 Mio. niedriger als in 1996-97.

2 Historische Entwicklung der Wasserwirtschaft in England und Wales

2.1 Zeitraum bis 1973

Mit Beginn der Industrialisierung wurde in England ein wasserwirtschaftliches System errichtet, das auch den ansteigenden Umwelt- und Gesundheitserfordernissen Rechnung tragen sollte. Die Ursprünge dieses Systems liegen in privatwirtschaftlichen Strukturen. Nach und nach wurden diese Sektoren nationalisiert und gingen schließlich weitgehend auf die kommunale Hand über. Bis zum Jahre 1973 lag somit der überwiegende Teil der Wasserversorgung und die gesamte Abwasserentsorgung im kommunalen Aufgabenbereich. Die Kommunen (local authorities) errichteten und betrieben die Anlagen.

Der Water Act von 1945 brachte vorhergehende Wassergesetzgebungen zusammen und schaffte eine Vereinheitlichung der Wassergesetzgebung. Gleichzeitig war ein gewaltiger Konzentrationsprozeß in der Wasserwirtschaft feststellbar, der eine deutliche Reduzierung der Unternehmenszahl zur Folge hatte[311]. Zabel führt aus, daß die damaligen Gesellschaften wenig leistungsfähig waren. Die Regulierung dieser Vielzahl von Unternehmen gestaltete sich bei steigenden Anforderungen problematisch. Zunehmende Umweltschutzauflagen erforderten eine erhöhte Effizienz, die von den bestehenden Strukturen nur unzureichend geleistet werden konnte, so daß die gesamte Struktur des Wassersektors auf den Prüfstand gestellt wurde[312].

---

[311] OFWAT - Geschichte der britischen Wasserindustrie, Information Note 18, Februar 1993. Von vormals rd. 2160 Gesellschaften (davon 786 lokale Behörden) verringerte sich die Zahl im Jahre 1963 auf 100 water boards (ähnlich den dt. Zweckverbänden) , 50 local authorities (Kommunen) und 29 private Wasserversorgungsgesellschaften (private statutory companies).

[312] Vgl. Zabel, Eurowater Band 1, S. 610 ff. Die mangelnde Regulierungsmöglichkeit bei der Vielzahl von beteiligten Unternehmen macht bereits in diesem frühen Stadium einen elementaren Unterschied zum deutschen Privatisierungsprozeß deutlich. England und Wales sind als Bestandteile des Vereinigten Königreiches zentralorientiert. Deutschland hat als föderalistischer Staat keine wesentlichen Regulierungsprobleme, da die Gesetzgebung und Regulierungsbefugnisse in Deutschland föderalistisch geprägt sind. Wie im vorhergehenden Abschnitt bereits erläutert , hat

Angesichts der zunehmenden Anforderungen an diesen wenig leistungsfähigen Bereich entspann sich unter der Labour Regierung im Jahre 1969 eine Diskussion zur Bildung größerer Verwaltungseinheiten mit einem breitgefächerten Aufgabenbereich, die jeweils für die einzelnen Flußgebiete zuständig sein sollten. Die National River Authorities hatten festgelegt, daß ein Fluß über sein gesamtes Einzugsgebiet hin bewirtschaftet werden sollte[313]. Vorgeschlagen wurde im Jahre 1971 die Gründung von 7 bis 13 Regional Water Authorities, die England und Wales vollständig abdecken sollten. Hierdurch sollte der Einzugsbereich durch die wichtigsten Flußgebiete eingegrenzt werden. Diese Institutionen sollten zukünftig für die Bereiche Gewässerschutz, Wasserversorgung und die Sammlung, Behandlung und Beseitigung von Abwasser zuständig sein[314]. Daneben sollten 30 sondergesetzliche Wassergesellschaften (sogenannte private statutory companies - im folgenden Water only Companies genannt - zur Versorgung einzelner Gebiete innerhalb der Grenzen der RWA mit Wasser; Anzahl später auf 29 reduziert) in diesen Rahmen eingebunden werden.

Die Pläne stießen bei den Kommunen auf erhebliche Ablehnung, da zum einen ihre Kompetenzen und Befugnisse beschnitten werden sollten, zum anderen ein Teil ihrer Budgets verloren ging. Als Argument führten sie unter anderem an, daß die geplante Übertragung von Anlagevermögen auf die RWA ohne entsprechenden Ausgleich unrechtmäßig sei, da sie von ihnen finanziert und damit im Eigentum der Bürger seien. Aber die Stellung der Kommunen war nicht stark genug, dieses zu verhindern. Bereits an dieser Stelle ist ein Unterschied zur Situation in Deutschland offensichtlich. Zwar wurden die Kommunen in England angehört, eine entscheidende Mitwirkung wie in Deutschland lag hingegen nicht vor. In der unterschiedlichen Stellung der kommunalen Ebene ist ein für die Privatisierungsentwicklung bedeutender Schritt zu sehen. Die in Deutschland auftretenden Effekte durch das Auseinanderfallen von Nutzungs- und Entscheidungskompetenzen angesichts föderalistischer Strukturen traten in diesem Maße nicht auf, da die Inhaber übergeord-

---

der Bund nur eine Rahmengesetzgebungsmöglichkeit, die auf Länderebene konkretisiert wird. Zwar wird der Heterogenität des deutschen Abwassersektors damit Vorschub geleistet (und damit werden - wie gezeigt - nachteilige Wirkungen auf eine Privatisierung ausgelöst), doch bestehen grundsätzlich keine Regulierungsprobleme, da auch die Stärke der einzelnen Glieder eines föderalen Staates weit ausgeprägt ist. Tendenziell liegt die Aufsichtsebene im föderalen Staat „institutionell näher“ am Beaufsichtigten als im Zentralstaat.

[313] Vgl. Zabel, Eurowater Band 1, a.a.O., S. 611 f.

neter Nutzenkompetenz - auch angesichts ihrer Machtstellung - zumindest indirekt über eine entsprechende Entscheidungskompetenz verfügten.

Die von den Kommunen dargelegten Bedenken konnten sich nicht durchsetzen, zumal ihr Gehalt auch Zweifel zuließ. Die Übertragung von Anlagevermögen von der kommunalen Ebene auf eine - einem föderalistischen System angenäherte - Zwischenebene stellt zwar einen Eigentumswechsel innerhalb des öffentlichen Sektors dar, der Zündstoff wird aber bei der Übertragung des Sachverhaltes auf deutsche Verhältnisse nur allzu deutlich. Die RWA sollten mit dem Anlagevermögen auch die im Zusammenhang mit der Privatisierung stehenden kommunalen Altschulden übernehmen. Die Übertragung eines „nichtgewinnorientierten Sektors“ - innerhalb der öffentlichen Sphäre war von daher kein „Verlust“ für die Kommunen, unterstellt man, daß darüber hinaus nicht „versteckte Gewinnerzielungsaspekte“ der kommunalen Ebene berücksichtigt werden müßten, wie sie für Deutschland erkannt wurden. Doch diese konnten - sofern vorhanden - nicht offenbart werden, so daß andere Argumente Platz greifen mußten. Zwar wurden die Kommunen durch eine 50 %ige Beteiligung im Verwaltungsrat (Aufsichtsgremium) beteiligt, dennoch fand ein materieller Ausgleich nicht statt. Dieser ließe sich mit Blick auf die vorhergehenden Ausführungen auch nicht offiziell rechtfertigen.

Die Betrachtung dieses Sachverhaltes ist aus Sicht des Verfassers einer der Schlüsselaussagen für einen Vergleich des britischen Privatisierungsprozesses mit der aktuellen Debatte in Deutschland. In England und Wales war die Gründung kommunalübergreifender Strukturen möglich, da zum einen die Machtstellung der Kommunen gering war, zum anderen es sich um einen Eigentumswechsel innerhalb des öffentlichen Sektors gehandelt hat und die Kontrolle - wenn auch eingeschränkt - weiterhin möglich war. Dies sind entscheidende Faktoren, die aber dennoch mit der momentanen Privatisierungssituation in Deutschland nicht vollständig vergleichbar sind. In Deutschland würde erhebliche Kritik seitens der kommunalen Ebene zu erwarten sein, würde der Abwasserbereich durch Gesetzesänderung auf Länderebene oder gar auf Bundesebene mit allen Zuständigkeiten, Einnahmeerzielungen und Sachanlagevermögen übertragen[315]. Ein schleichender, hete-

---

[314] vgl. Zabel, Eurwowater Band 1, a.a.O., S. 611 f.

[315] Diese Kritik müßte aber eigentlich verhallen, beachtet man den Aspekt, daß es sich um eine kostenrechnende Einrichtung handelt und keine Gewinnerzielungsabsicht vorliegt. Eine derartige Diskussion würde sich sicherlich eher auf eine Ebene der Kontrollmöglichkeiten verschieben. Hier

rogener Privatisierungsprozeß hat bereits in Deutschland stattgefunden. Fraglich ist jedoch, ob in Deutschland angesichts dieser Ausgangsposition die „Endstufe“ einer materiellen Privatisierung wie in England überhaupt erreicht werden wird oder vielmehr eine hiervon unterschiedliche Lösung folgt. Dieses ist zumindest aus heutiger Sicht realistischer. Dennoch lassen sich einige Elemente der Diskussion auf die deutsche Debatte übertragen.

2.2 Der Water Act von 1973

Der Water Act von 1973 ist die gesetzliche Grundlage für die Bildung der 10 Regional Water Offices. In einem kurzen Transaktionsprozeß wurden die Aufgaben und Funktionen der über 1000 bis dahin selbständigen Organisationen und Institutionen der Wasserwirtschaft in zehn RWA zusammengefaßt [316]. Bei den RWA handelte es sich um einen Zusammenschluß der Flußbehörden, der Wasserämter sowie der überwiegenden Anzahl der zuvor in der kommunalen Wasserwirtschaft tätigen Mitarbeiter. Die neuen RWA übernehmen die Aufsichts- und Regulierungsfunktionen der ehemaligen River authorities sowie die Aufgaben der Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung. Offizieller Leitgedanke dieser Strukturierung war der Ansatz einer integrierten Flußbewirtschaftung. Es galt, die regionalisierte Wasserwirtschaft nach wasserwirtschaftlichen Kriterien - und nicht nach administrativen - zu kontrollieren[317]. Hierzu später mehr. Eines der Kernprobleme der RWA war, daß die Regierung die erforderlichen Mittel für auflagenbedingte

---

ist dann aber wiederum der Verweis auf effiziente Kontrolle z.B. in der chemischen Industrie durchaus angebracht. Diese Lage würde sich aber noch aus einem anderen Grund derzeit in Deutschland nicht ergeben, da bereits eine Vielzahl von privaten Erfüllungsgehilfen derart weit in die Abwasserwirtschaft eingeschaltet ist, daß die kommunale Ebene an der eigentlichen Wertschöpfung aber in einigen Fällen nur noch unwesentlich beteiligt ist.Vorstellbar ist dennoch, daß die Länder bei weiter ansteigenden Finanznöten dieses vollziehen und sich dadurch auf elegante Weise eine weitere Einnahmequelle erschließen. Hierbei würde jedoch auch der Finanzausgleich berührt, so daß weitere komplexe Fragen aufgeworfen würden.

[316] Scheele, Privatisierung von Infrastruktur Möglichkeiten und Alternativen, 1993, S. 189.

[317] Die ersten Anfänge der RWA verliefen angesichts der nun vorhandenen Zusammenarbeit vormals getrennter Institutionen nicht immer ohne Schwierigkeiten. Zabel führt an, daß insbesondere durch die schwerfällige, politisch beeinflußte und kompromißträchtige Struktur sowie durch die finanzielle Abhängigkeit von der Zentralregierung Spannungen auslöst wurden. Zudem war eine direkt spürbare Verbesserung der Situation für die Bevölkerung zunächst nicht sichtbar, da die Erfolgsergebnisse der RWA durch die Rezession verzerrt waren. Weitere Verzerrungen ergaben sich aus dem EU-Beitritt, da hierdurch erhöhten Auflagen Rechnung getragen werden mußte.

Investitionen nur zögerlich zur Verfügung stellte[318]. Nach Gründung der RWA entfiel die kommunale Subventionierung der Wasserwirtschaft, so daß die neu geschaffenen RWA verstärkt auf eine kostendeckende Entgeltfinanzierung bzw. die Mittel der Regierung abstellen mußten.[319].

Regierungsübernahme der konservativen Regierung - Privatisierungsprogramm

Mit Übernahme der Regierungstätigkeit durch die konservative Partei wurde eine nationale Privatisierungswelle ausgelöst. Zur Beurteilung der Ziele und Motivstrukturen der englischen Wasserindustrie ist es unbedingt erforderlich, die Prvatisierung der Wasserwirtschaft im direkten Zusammenhang mit der „allgemeinen Privatisierungswelle“ zu erkennen, um auf dieser Grundlage die spezifischen Besonderheiten der Privatisierung des natürlichen Monopols Abwasser zu identifizieren. Die Privatisierungswelle hat nach 1984 weite Teile der nationalisierten Unternehmen in England erfaßt. Nachdem 1984 der öffentliche Wohnungsbesitz verkauft wurde, dehnte sich die Privatisierung zunehmend

---

318 Vgl. Zabel, Eurowater Band 1, S. 615; Zabel führt aus, daß die Wassergebühren zu einem beachtlichen Politikum wurden, da diese jedes Jahr von der Regierung genehmigt werden mußten. Es mußte allein schon aus politischen Gründen vermieden werden, daß die Wähler einen schnellen Anstieg der Gebühren negativ auslegen könnten, so daß es zu einem erklärten Ziel wurde, die Steigerungsrate der Gebühren unterhalb der Inflationsrate zu halten. Folge davon waren weitere Finanzrestriktionen. Bemerkenswert ist aber, daß die Regierung selbst die Forderungen nach Umweltschutzverbesserungen aufgestellt hat. Hier kommt es möglicherweise zu einem Auseinanderfallen der Politiken einzelner Ressorts (Umwelt/Finanzen). Nach dem Water Act von 1973 wurden im Jahre 1974 die Wasser- und Abwassergebühren vom privaten Gebührensystem abgekoppelt und den RWA übertragen. Zabel erläutert, daß die Verbraucher nunmehr landesweit separate Wasser- und Abwasserabrechnungen erhielten, welches für viele Bürger zu dem Fehlschluß führte, daß es sich um neue Abgaben handelte. Bestärkt wurde diese Annahme dadurch, daß die Kommunalbehörden die allgemeinen Gebühren und Abgaben nicht um den vollständigen anderweitig berechneten Betrag kürzten, da die Inflationsrate ein bisher nie dagewesenes Niveau erreicht hatte.

319 Vgl. Zabel, Eurowater an 1, S. 615: Es wurde deutlich, daß sich durch die Regionalisierung der vormals lokalen Zuständigkeiten nur wenig an den Charakteristika der öffentlichen Wirtschaftsführung geändert hat. Zwar versuchte man durch die regionalen Strukturen Effizienz- und Umweltvorteile zu generieren, ein wichtiger Entscheidungsparameter blieb jedoch die Wählergunst. Der Rationalisierungs- und Verbesserungsprozeß wurde zudem durch die Regierung behindert, die im Zuge ihrer Wirtschaftspolitik die Ausgaben der öffentlichen Hand einschränkte und enge Investitionsgrenzen festlegte Im Zuge der allgemeinen Finanzpolitik durften die nicht zur Regierung gehörenden öffentlichen Körperschaften (RWA) , nur von der Staatskasse Geld ausleihen (oder von der EIB). Ungeachtet von der Summe, die die RWA in Form von nichtstaatlichen Mitteln aufnehmen konnten, durften sie die Investitionsgrenze nicht überschreiten.

auch auf Industrien aus, die Kriterien eines natürlichen Monopols aufweisen[320]. Im folgenden werden diese Privatisierungen als **„allgemeine Privatisierungen“** bezeichnet, in Abgrenzung zu der **speziellen Privatisierung** der Wasserwirtschaft. Zentrale Leitmotive zur allgemeinen Privatisierungspolitik in Großbritannien sieht Scheele in den Bereichen

1. Effizienzsteigerungen
2. Verringerung der öffentlichen Kreditaufnahme und Reduzierung der Staatsausgaben - Reduzierung staatlicher Einflußnahme und Entzug politischer Beeinflussung
3. Ordnung der Beziehung zwischen den Tarifpartnern
4. Streuung des Vermögensbesitzes und damit aktive Vermögenspolitik[321]

In der **Anlage 11** ist eine Übersicht über die ausgewählte Privatisierungsfälle in Großbritannien in den Jahren 1979 bis 1989 aufgeführt. Diese Aufstellung macht deutlich, daß die Privatisierung der Wasserindustrie angesichts der natürlichen Monopolstellung dieses Sektors eine der größten Herausforderungen war[322]. Bei der historischen Betrachtung stellt man fest, daß die Frage der Entstaatlichung und Verstaatlichung nationalisierter Unternehmen von jeher Spielball der großen Parteien war, die jedwede Beschlüsse der Gegenparteien umzukehren versuchten (adversary policy)[323]. Die Privatisierung von öffentlichen Unternehmen spielte für die konservative Regierung eine wichtige Rolle. „To roll back the frontiers of the state“ ist eines der zentralen Leitmotive dieser Privatisierungseuphorie[324]. Mit der Regierungsübernahme durch die konservative Regierung nahm zwangsläufig auch der politische Druck auf die RWA zu, die ökonomischen Ziele der konservativen Regierung zu erfüllen. Ausdruck dieser neuen „ökonomischen Leitlinie“ für die Wasserindustrie war der Water Act von 1983.

---

320 Vgl. Scheele, Privatisierung und Regulierung - das Beispiel der britischen Wasserwirtschaft, Oldenburg 1991, S. 10 ff.

321 Unter diese Motivstrukturen lassen sich die speziellen Motive zur Privatisierung der Wasserwirtschaft zwar eindeutig subsumieren, es wäre aber nicht ausreichend diese Motivliste als abschließend für den Wasserwirtschaftssektor zu bewerten.

322 Scheele, Privatisierung von Infrastruktur, a.a.O., S. 190.

323 Abromeit, Heidrun, Theorie und Politik der Privatisierung in Großbritannien, in: ZögU, Band 9, 1986, S. 110. Abromeit führt aus, daß aber zur Erfüllung dieses Leitmotives zunächst keine konkreten Pläne vorlagen.

324 Vgl. Scheele, Privatisierung und Regulierung - das Beispiel der britischen Wasserwirtschaft, Oldenburg 1991, S. 4.

2.3 Der Water Act von 1983

Der Water Act von 1983 hatte die gesamte Mitwirkungs- und Entscheidungsstruktur der RWA grundsätzlich verändert[325]. Mit dem Argument, die Produktivität zu steigern, die Kosten zu senken und die RWA marktwirtschaftlich zu organisieren, kündigte die Regierung 1982 an, die Anzahl der Sitze der Kommunalbehörden zu reduzieren. Auf diese Weise wurde der kommunalen Ebene das Mitspracherecht nunmehr gänzlich entzogen. Hier liegen für vergleichbare Aussagen zur Situation in Deutschland wichtige Sachverhalte vor. Das kommunale Mitspracherecht war der implizite Preis, den die Regierung den Kommunen für die Zustimmung zur Übertragung des Anlagevermögens zahlte. Mit dem Water Act von 1983 wurde die Mitsprache entzogen und somit der „Übertragungsprozeß“ endgültig abgeschlossen. Hierdurch wurden bereits die Weichen für eine materielle Privatisierung gelegt, die erst einige Jahre später folgen sollte.

Nach dieser Umstrukturierung änderte sich zögerlich auch das Investitionsverhalten der RWA. Der Rationalisierungsprozeß zeigte Erfolge, doch war die Regierung weiterhin bemüht, die Mittel für die RWA gering zu halten[326]. Mit zunehmenden finanziellen Restriktionen seitens der Regierung waren die RWA gezwungen, das notwendige Kapital über **laufende** Gebühren zu erwirtschaften. Der kreditfinanzierte Investitionsteil sank mehr und mehr, so daß im Betriebsjahr 1987/1988 der kreditfinanzierte Investitionsanteil nur noch rd. 10 % betrug. Der Preis für diese Kreditrestriktion waren sinkende Investitionen und daraus folgende Einbußen für Qualität und Umwelt. Auf dringend notwendige Investitionen wurde verzichtet bzw. wurden sie zeitlich aufgeschoben. Der Umweltstandard ging derart drastisch zurück, daß nur rd. die Hälfte der 5000 Kläranlagen nicht die einfachen Qualitätsanforderungen erfüllten[327]. England wurde wasserwirtschaftlich zum „dirty man of Europe“[328]. Die RWA konnten die ihnen institutionell gegebene Chance

---

[325] Vgl. OFWAT Info, Feb. 1993.

[326] Scheele, Privatisierung von Infrastruktur, a.a.O., S. 192. Die finanziellen Restriktionen führten nach Scheele dazu, daß verstärkt das interne Rationalisierungspotential genutzt werden mußte. Allein zwischen 1979 und 1985 haben die RWA mit rd. 11.000 Beschäftigten ihr Personal um 11 % abgebaut.

[327] Scheele, Privatisierung von Infrastruktur, a.a.O., S. 192.

[328] Vgl. Zabel, Eurowater Band 1, a.a.O., S. 617. Als „nationalisiertes Unternehmen“ sollten die RWA ihre eigene Finanzierung absichern. Hierfür wurde eine Art Clearingverfahren zwischen den kapitalstarken und kapitalschwachen RWA vorgesehen, bei welchem die kapitalstarken RWA erwirtschaftete Überschüsse an die Staatskasse transferieren, die dann diese Mittel als Kredite an

nutzen, ihre Größen- und Verbundvorteile auszuspielen. Der Versuch, durch großflächige Systeme aus der integrierten Wasserwirtschaft Nutzen zu ziehen, wurde aber durch die finanziellen Restriktionen und damit einhergehenden Einschränkungen notwendiger Investitionen beschnitten.

2.4 Privatisierungsvorbereitungen von 1985 -1989

2.4.1 Der erste Vorschlag - White Paper -

Das Department of Environment hat im Februar 1986 in einem White Paper Vorschläge für eine materielle Privatisierung vorgelegt. Das White Paper war ein Diskussionspapier über die Möglichkeiten einer Privatisierung. Hauptaussage des White Paper war, die zehn RWA in ihrer bestehenden Form zu privatisieren. Die Aufgaben der RWA sollten unverändert bleiben und durch ein Regulierungssystem gesteuert werden. Die Leitsätze des White Paper waren[329]

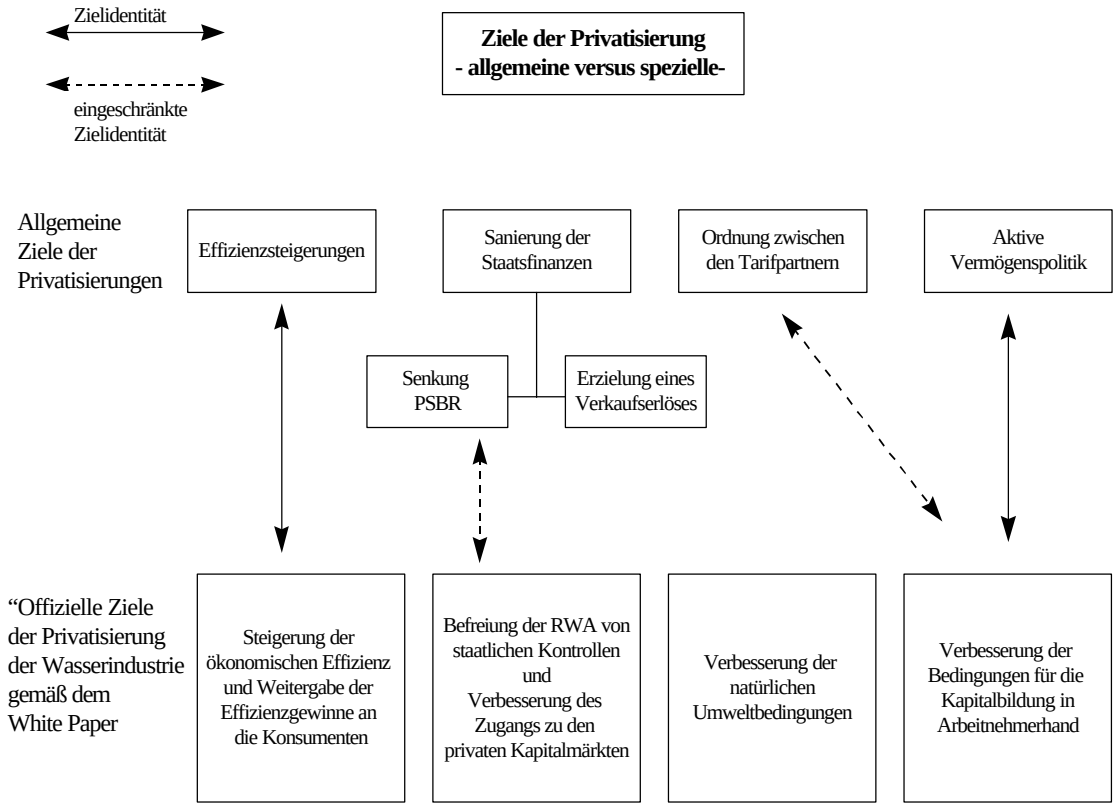
- Befreiung der RWA von staatlichen Kontrollen und Verbesserung des Zugangs zu den privaten Kapitalmärkten
- Steigerung der ökonomischen Effizienz und Weitergabe der Effizienzgewinne an die Konsumenten
- Verbesserung der natürlichen Umweltbedingungen und
- Verbesserung der Bedingungen für die Kapitalbildung in Arbeitnehmerhand.

Insbesondere in der expliziten Nennung des Umweltkriteriums ist eine Erweiterung der zuvor dargestellten allgemeinen Privatisierungsmotive der konservativen Regierung erkennbar. Darüber hinaus gibt es nuancierte Unterschiede, wie folgende Übersicht verdeutlicht:

---

kapitalschwache RWA vergab. Dennoch war die Kapitalbeschaffung stets schwierig. Der Zugang zu nicht-staatlichen Kapitalquellen zur Überwindung der Kapitalrestriktion gilt als ein wichtiges Motiv für die spätere Privatisierung.

[329] Vgl. Privatisation of the Water Authorities in England and Wales, Presented to Parliament by the Sectretary of State for Environment, the Sectretary of State for Wales and the Minister of Agriculture, Fishery and Food by Comand of Her Majesty, Februar 1986, London, Cmd. 9734, Nr. 3 „Why Private Ownership ?, S. 1 f. Vgl. weiter Scheele, Privatisierung von Infrastruktur, a.a.O., S. 192.



PSBR = Public Sector Borrowing Requirement[330]

Abbildung 30, eigene Darstellung

Ohne abschließend bewertende Aussagen zu den Privatisierungsmotiven der Wasserwirtschaft in England vorwegzunehmen, lassen die speziellen Motive des White Papers neben den Umweltaspekten seitens des Umweltministeriums auch Motive des Finanzministeriums erkennen. Neben der Übertragung zukünftiger Kapitalbedarfe in den privaten Sektor, wurde ein erheblicher Vorteil in der Erzielung eines einmaligen Veräußerungserlöses aus dem Verkauf der Sachanlagen der Wasserbehörden gesehen. Im Gegensatz zur deutschen Debatte, war dieses Motiv offener Bestandteil der Privatisierungsdiskussion[331].

Entscheidende politische Vorteile erhoffte sich der Umweltminister aus dem Ende des ständigen Kampfes zwischen Umweltprioritäten und Kapitalzuweisungen für diesen Bereich, da im Falle der Privatisierung das Kapital ausschließlich über den freien Markt aufgenommen werden würde. Dabei ist zu berücksichtigen, daß die relevanten Entschei-

---

330 Als PSBR wird die Summe der Ausgaben vom Staat, lokalen Gebietskörperschaften und öffentlichen Unternehmen bezeichnet, die nicht durch Steuereinnahmen gedeckt sind.

331 Zabel, Eurowater Nr. 1, Seite 618. Die Wiederbeschaffungskosten des Anlagevermögens wurden zum damaligen Zeitpunkt auf rd. GBP 70 Mrd. geschätzt. Aufgrund der Gewinnerwar-

aufgenommen werden würde. Dabei ist zu berücksichtigen, daß die relevanten Entscheidungsträger oftmals in unterschiedlichen Ressorts (Umwelt vs. Finanzen) angesiedelt sind. Eines der wichtigsten Ziele war es , den problemträchtigen Wasser- und Abwassersektor „aus der Politik“ zu bekommen[332]. Vorteile für die zu privatisierenden RWA selbst ergaben sich dadurch, daß der bestehende Apparat als Ganzes im wesentlichen aufrechterhalten wurde. Der „betriebliche Engpaß Kapital“ sollte möglicherweise durch einen freien Zugang zum Kapitalmarkt erweitert werden. Zudem erweiterte sich die betriebliche Entscheidungsfreiheit, da sich die Zentralregierung aus betrieblichen Angelegenheiten heraushielt[333].

Gegen die Pläne des White Papers kamen von vielen Seiten erhebliche Proteste. Dabei sind die Richtungen und Gründe sowohl der Ablehnung als auch der Unterstützung dieser Vorschläge sehr unterschiedlich. In der Untersuchung dieser Argumente und Positionen liegt ein zur Identifizierung von „wahren“ - nicht offenbarten - Privatisierungsmotiven hoher Erkenntniswert. Befürworter der Vorschläge waren sowohl die Regierung als Initiator als auch die RWA selbst, die insbesondere in der Aufrechterhaltung der bisherigen Strukturen erhebliche Vorteile sahen. Gegner waren Kommunalbehörden, Umweltbehörden und Öffentlichkeit[334]. Insbesondere die **Kommunalbehörden** sahen hierin eine endgültige Enteignung, nachdem die zuvor als „Gegenleistung“ gewährten Mitsprache- und Kontrollrechte nach dem Water Act von 1983 bereits wertlos wurden. Die **Umweltbehörden** sahen die Gefahr, daß sowohl die Aufsicht als auch die operative Durchführung in einer Hand liegt[335]. Es wurde oftmals der Vergleich zwischen dem Wildhüter und dem Wilderer in einer Person angeführt. Angestrebt wurde aus Gründen einer effektiven Regulierungserfordernis eine institutionelle Trennung zwischen Aufseher und Beaufsichtigtem, um auf diese Weise zu gewährleisten, daß die Umweltziele nicht hinter den ökonomischen, gewinnmaximierenden Zielen des natürlichen Monopolisten zurückbleiben.

---

[332] Gespräch mit Frau Homer, Juni 1998, Water UK, London.

[333] Sicherlich war die Erwartung vorhanden, daß sich die neuen Eigentümer weniger restriktiv verhalten würden als die staatlichen Eigentümer in Person der Zentralregierung; dieses blieb zum damaligen Zeitpunkt indes abzuwarten.

[334] Zabel, Eurowater, Band 1, S. 618.

[335] Diese Diskussion spielte sich unter dem Ausdruck „gamekeeper approach“ ab.

Scheele führt an, daß insbesondere auch der Protest der **Industrie** groß war und daß es primär diese Zielgruppe war, die die Regierung zu einer Revision ihrer Pläne veranlaßte. Die Kritik der Industrie richtete sich vornehmlich dagegen, daß eine Privatisierung der RWA in ihrer bestehenden Form inklusive der Aufsichtsfunktion zur Folge hätte, daß dann die für die Industrie entscheidenden Funktionen und Kompetenzen, wie etwa die Genehmigung von Abwassereinleitungen, einem privaten Anbieter und potentiellen Konkurrenten überlassen blieben[336]. Interessant ist bei der Betrachtung von Standpunkten und Argumenten vor allem, daß die Industrie und der Umweltschutz gleichgerichtete Interessen formulierten, wobei die Hintergründe der Argumentation thematisch sehr unterschiedlich waren.

2.4.2 Der zweite Vorschlag

Angesichts der erheblichen Proteste kam es im Sommer 1987 zu einem zweiten Vorschlag des Umweltministeriums (Department of Environment), der die zahlreichen Stellungnahmen zum White Paper berücksichtigte. Zentraler Kritikpunkt war regelmäßig die mangelnde institutionelle Trennung zwischen Regulierungseinheit und dem operativen Monopolisten. Der zweite Vorschlag des Umweltministeriums beinhaltete demnach eine Teilung der RWA in einen überwachenden und einen operativen Teil. Der **operative** Teil, der dann im nachfolgenden privatisiert werden sollte, machte rund 85% des Personals und der Sachanlagen aus. Der **überwachende** Teil sollte als neue staatliche Flußbehörde - National River Authority in Form einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft unter Aufsicht der Regierung entstehen. Diese Institution wäre verantwortlich für die Umsetzung der entsprechenden EU-Richtlinien und sollte sich aus den Mitarbeitern der RWA zusammensetzen. Hierfür würden rund 15 % der Mitarbeiter aus den RWA benötigt. Darüber hinaus wurde die Bildung von zwei weiteren „überwachenden“ Institutionen vorgeschlagen, die eine Regulierungsfunktion des natürlichen Monopols Wasser vornehmen sollten. Eines der zentralen Argumente der Privatisierungsgegner bezog sich auf die Regulierung des natürlichen Monopols. Zu diesem Zwecke wurde ein ausgeklügeltes Regulierungssystem erarbeitet, das Modellcharakter für die Regulierung natürlicher Monopole weltweit erlangt hat.

---

[336] Vgl. Scheele, Privatisierung von Infrastruktur, a.a.O., S. 193; Vgl. auch: Ogden: The trade union campaign against water privatisation in: Industrial Relations Journal Vol. 22 (1991) Nr. 1

Reguliert werden sollten die Bereiche

- Preise - wirtschaftliche Überwachung,
- Qualität - Trinkwasser und Abwasseraufbereitung sowie
- Umweltschutz

2.5 Privatisierung - Der Water Act von 1989

Nach heftigen Diskussionen und Parlamentsdebatten erfolgte dann im Juli 1989 der Water Act durch den die materielle Privatisierung der Wasserwirtschaft endgültig beschlossen wurde. Der Verkauf der Aktienanteile an der Börse vollzog sich dann im November 1989. Ein erheblicher Unsicherheitsfaktor war, inwieweit der Kapitalmarkt diese Belastung annehmen würde. Man ging davon aus, daß ohne staatliche Hilfestellungen der Kapitalmarkt die „ehemaligen Staatsbetriebe“ nicht ohne weiteres akzeptieren würde und hierdurch die gesamte Privatisierung gefährdet wäre.

Von daher verabreichte das Finanzministerium den neuen Unternehmen zum Zeitpunkt der Privatisierung eine Kapitalspritze in der Form, daß ein Großteil der Altschulden (GBP 4,9 Mrd. von insgesamt GBP 5,5 Mrd.) erlassen wurde. Darüber hinaus wurde ein Zuschuß von rd. GBP 1,2 Mrd. gewährt. Durch dieses sogenannte „green dowry“ sollten die ehemaligen RWA für den Kapitalmarkt vorbereitet werden. Ferner wurden für Kleinaktionäre Vergünstigungen gewährt. Die Folge dieser Finanzhilfen war, daß sich zwar die Gewinnerwartungen aus der Veräußerung deutlich ermäßigten, sich nach dieser staatlichen Unterstützung indes die Börseneinführung problemlos gestaltete. Die Aktien waren hoch überzeichnet. Sofort nach Einführung stiegen die Aktienkurse deutlich. Aktionäre waren vielfach Kleinanleger, die auf diese Weise erhebliche Kursgewinne realisieren konnten[337].

S. 20-35 der einen guten Überblick über die Argumente gegen die Privatisierung liefert, die sich nicht allein auf die Gewerkschaftsansicht reduziert.

[337] Vgl. u.a. Zabel, Eurowater Band 1, S. 619 ff. und Scheele, Privatisierung von Infrastruktur, a.a.O. S. 192 ff. und Scheele (1996) S. 4 ff und Scheele (1991) S. 21 ff.

Die Regierung erreichte durch diese Vergünstigungen für Kleinaktionäre die Realisierung eines breit gefächerten Zielbündels. Der Preis hierfür war eine weitere Reduzierung des Veräußerungserlöses, der nolens volens hingenommen werden mußte. Eines der Privatisierungsziele war es, einen Beitrag zu einer aktiven Vermögenspolitik zu leisten. Diese aus distributiver Sicht möglicherweise positiv einzuschätzenden Vergünstigungen wurden zu Lasten des Fiskus vorgenommen[338].

Ein weiterer Aspekt spielt aber in diesem Zusammenhang eine wichtige Rolle. Kleinaktionäre, die als Bürger einer Privatisierung kritisch gegenüberstehen, werden durch die Vorteile dieser Vermögenspolitik *privatisierungsfreundlich* gestimmt[339]. Durch diesen politischen Schachzug wurde zudem erreicht, daß den sich bereits zum Zeitpunkt der Privatisierung abzeichnenden branchenspezifischen Problemen bereits aktiv vorgebeugt werden konnte. Späterer Widerstand gegen die unausweichlichen Preiserhöhungen konnte somit bereits zu diesem Zeitpunkt abgefedert werden. Fest steht, daß der von der materiellen Privatisierung erwartete einmalige Sanierungsbeitrag für den Haushalt ausblieb. Nachfolgende Rechnung macht deutlich, daß die Privatisierung bei Betrachtung der geflossenen Zahlungsströme für den Fiskus sogar (zumindest zunächst) ein Zuschußgeschäft war. Nach Abzug der direkten und indirekten Kosten der Privatisierung, die sich unter anderem in den erheblichen Finanzhilfen widerspiegeln, war ein Nettoverlust von rd. GBP 1,5 Mrd. zu verzeichnen. Ungeachtet der bei einer Gesamtbetrachtung weiter zu berücksichtigenden Faktoren läßt sich feststellen, daß dieses spezielle Ziel der Regierung verfehlt wurde[340]. Das Ergebnis dieser Berechnung weist Netto-Ausgaben in Höhe von GBP 1,578 Mrd. für die gesamte Privatisierung aus.

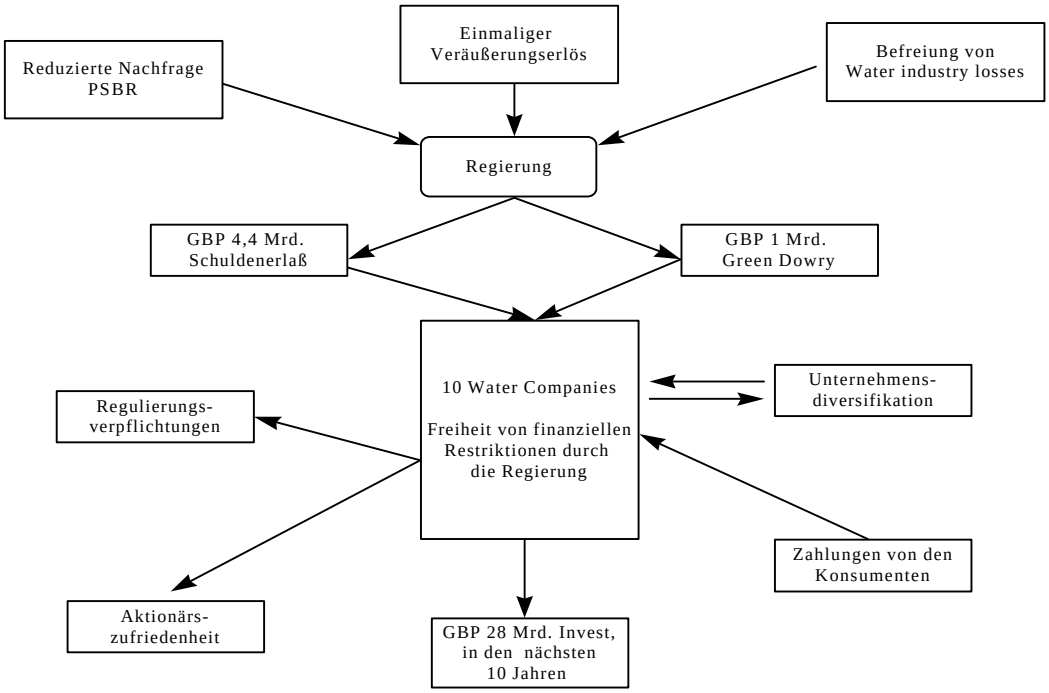
---

338 Aus normativer Sicht ist es auch mit Blick auf die Privatisierungsdebatte in Deutschland aus Sicht des Verfassers kritisch zu bewerten, daß aktive Vermögenspolitik an dieser Stelle Platz greift. Durch die Einbindung der aktiven Vermögenspolitik in die materielle Privatisierung stehen allokative, fiskalische und distributive Motive in einem Zielkonflikt, der bei einer Separierung in diesem Umfang wohl nicht entstanden wären. Es ist zu vermuten, daß bei einer ganzheitlichen Betrachtung die gezielte Anwendung von distributiven Instrumenten unabhängig von der materiellen Privatisierung ein unter Effizienz- und Wohlfahrtskriterien besseres Ergebnis entstanden wäre.

339 Vgl. auch Moore, John: Wie die Torys den Kapitalismus unter das Volk brachten, Harvard Manager Nr. 3/1992, S. 48 ff.

340 Obwohl auch hier einzuwenden ist, daß die Finanzhilfen und distributiven Mittelverwendungen nach dem Opportunitätsaspekt andernfalls aus generellen Mitteln bereitgestellt werden müßten.

Sicherlich sind hier nur statische Größen der Privatisierung berücksichtigt. Die erst mittel- bis langfristig entstehenden volkswirtschaftlichen Effekte z.B. durch die Erhöhung der Produktivität im Zuge von erweiterten Investitionsfähigkeiten und daraus resultierenden Wachstumsimpulsen, die Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt, ggf. erhöhte zukünftige Steuereinnahmen durch eine „erweiterte“ Bemessungsgrundlage sowie der potentielle Nutzenzuwachs aus verbesserten Umweltbedingungen sind hier nicht berücksichtigt. Letztere sind allerdings generell nur schwer zu quantifizieren. Einen guten Überblick über die einzelnen Zahlungsströme und Interdependenzen gibt folgende Übersicht:



Quelle: In Anlehnung an Meredith, Sandra

Abbildung 31: Zahlungsströme der Privatisierung in England

Das Ziel, einen einmaligen Sanierungsbeitrag zu erhalten, wurde durch die Furcht der Regierung vor einem Fehlschlag am Kapitalmarkt konterkariert, so daß durch offene Subventionen die zu privatisierenden RWA zunächst für den Kapitalmarkt vorbereitet werden mußten[341].

[341] Es handelt sich hierbei um eine eindeutige offene Form der Subvention, die zwar letztendlich dem Wassersektor zu Gute kommt, dennoch mit den üblichen Subventionszielen des Wasserbereiches nichts zu tun hat. Es ist weder eine reine Angebotssubvention, die den anbietenden Unternehmen hilft, ein bestimmtes Angebot darzustellen, noch eine Form der Nachfragesubvention. Hierbei handelt es sich eindeutig um eine direkte Förderung der Unternehmen (und damit der zukünftigen Marktfähigkeit). Ob man diesen Sonderfall als Form der Angebotssubvention charakterisieren kann, ist diskussionsfähig. Weder infrastrukturelle noch umweltpolitische Ziele wer-

3 Strukturen der Gesellschaften

3.1 Water and Sewage Companies - WASC

Nach der Privatisierung erfolgte die Umstrukturierung der Wasserversorgungs- und Abwasserbeseitigungsgesellschaften zu Holding Aktiengesellschaften, bei denen die Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung durch **eine** Gesellschaft sichergestellt wurde. Es handelt sich um eine weitgehende vertikale Integrationsform, die sowohl die Nutzung der vorhandenen Ressourcen, die Verteilung und Lieferung übernimmt.

Der Kernbereich der Wasserver- und Abwasserentsorgung ist von den anderen Unternehmensbereichen getrennt und wird in England und Wales als „the appointed or regulated business“ bezeichnet. Dieser ist finanziell unabhängig und strengen Bestimmungen unterworfen . Andere Tochtergesellschaften können unreguliert aktiv werden. Die Wassergesellschaften können jedoch keine anderen Aktivitäten bezuschussen und es gibt Bestimmungen, nach denen Einnahmen dieser Unternehmen nicht auf andere Geschäfte übertragen werden dürfen, es sei denn am Ende des Jahres, wenn die Gewinne auf die Holdinggesellschaft übertragen werden.

Die Wassergesellschaften haben die gesetzliche Verpflichtung (Gesetz über die Wasserindustrie von 1991)

> „ein öffentliches Kanalisationsnetz bereitzustellen, zu verbessern und auszubauen..., zu reinigen und zu unterhalten um sicherzustellen, daß das anfallende Abwasser effektiv gereinigt wird und durch Abwasserbeseitigungsanlagen oder auf andere geeignete Weise entsorgt wird.“

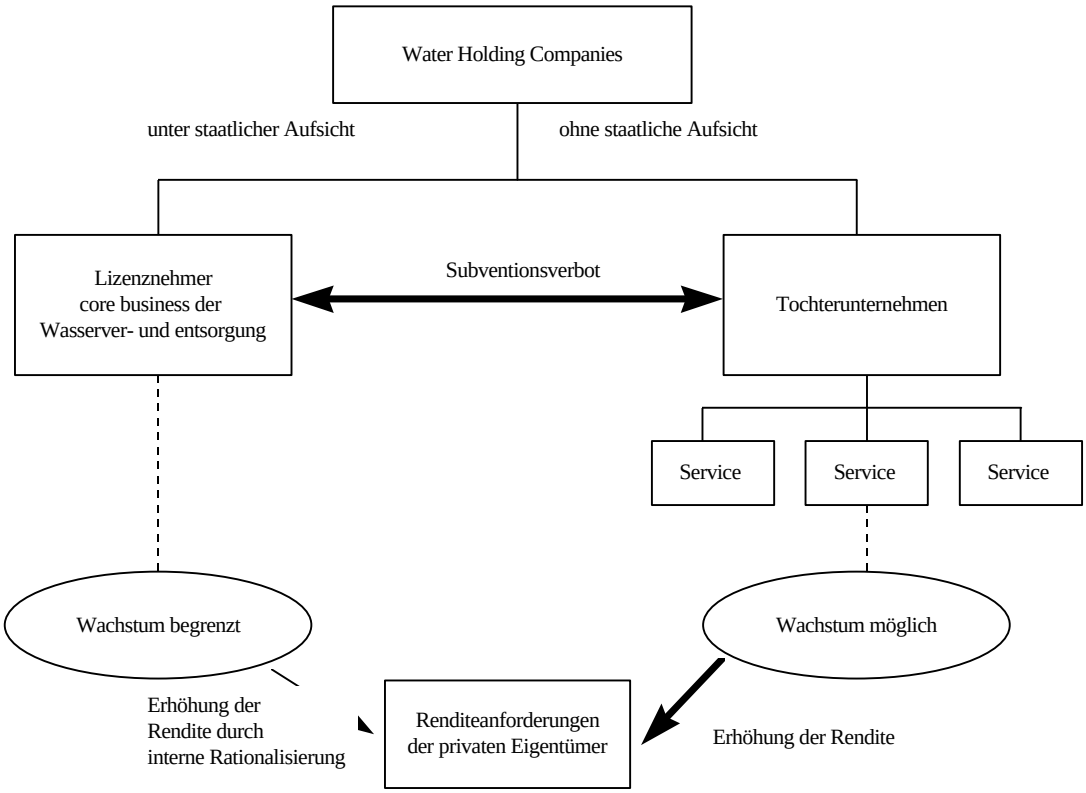
Zur Aufrechterhaltung der dauernden Leistungsfähigkeit muß der Bewerber um eine Lizenz (Appointee) zahlreiche Voraussetzungen erfüllen. So muß das private Unternehmen

---

den durch diese Subvention vordergründig angesprochen. Wichtige Erkenntnis ist aber, daß diese Förderung die zukünftige Leistungsfähigkeit des Wasserbereiches als Ganzes erhöht. Die deutsche Subventionspolitik im Abwasserbereich in Form einer Angebotssubvention hat - wie umfangreich dargestellt - zwar offiziell abwasserspezifische Zielsetzungen im Blick - fördert aber im Ergebnis unter bestimmten Umständen den allgemeinen Haushalt. Sicherlich muß aber auch hier unterschieden werden, daß es sich in Deutschland um revolvierende Subventionsleistungen handelt, wohingegen die „Subvention der Privatisierung“ wahrscheinlich als einmalig betrachtet werden kann. Die Qualität der Zielerreichung bleibt hiervon jedoch unberührt.

neben einem ausreichenden Anlagevermögen auch adäquate „financial and managerial resources“ vorhalten[342].

Einen direkten Wettbewerb - wie im Bereich der ebenso leitungsgebundenen Strom- und Gasversorgung - gibt es in der Wasserwirtschaft nicht, da im Wassersektor die Transportkosten ein erhebliches Gewicht haben[343]. Gleichwohl versucht man im Rahmen der Regulierung einen Wettbewerb zu simulieren, auf den an späterer Stelle nocht detailliert eingegangen wird. Folgende Abbildung macht die grundlegenden Zusammenhänge und Strukturen deutlich:



Quelle: In Anlehnung an OFWAT Note Nr. 9, Jan. 1992 (überarbeitet März 1996); ähnliche Darstellung auch bei Zabel

Abbildung 32: Aufbau der Water Holding Companies

Jedes regulierte Unternehmen hat eine Lizenz für 25 Jahre, beginnend vom 1. September 1989. Diese Lizenz kann vom Staatssekretär für Umwelt (und Wales) gekündigt werden,

---

342 OFWAT Information Nr. 9; hierin wird ausgeführt, daß die Ressourcen auch für einen längeren Zeitraum vorgehalten werden müssen. Dieses muß insbesondere in Fällen einer materiellen Diversifikation gewährleistet sein.

343 OFWAT Information Nr. 10, April 1992/April 1996 überarbeitet.

wobei die Kündigung mindestens 10 Jahre zuvor bekanntgegeben werden muß[344]. Als Aktiengesellschaften unterlagen die nunmehr privatisierten Gesellschaften anderen ökonomischen Zielen als zuvor. Neben der ordnungsgemäßen Durchführung des Kerngeschäftes mußte nunmehr auch Renditeerfordernissen des freien Kapitalmarktes genügt werden. Zur Steigerung des Aktienwertes entschlossen sich die Wassergesellschaften, ihr Angebot zu diversifizieren, um weiter expandieren zu können. Das Kerngeschäft der Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung ist quantitativ begrenzt. Ein Ausbau des quantitativen Outputs ist ökonomisch wenig zweckmäßig, Wachstumsmöglichkeiten sind eingeschränkt. Die meisten Gesellschaften haben sich vor diesem Hintergrund an ein Diversifikations- und Expansionsprogramm außerhalb des Wasserversorgungs- und Abwasserbereiches angehängt, um längerfristig höhere und stabilere Aktienkurse zu sichern[345].

Erst die Privatisierung, die Verabschiedung von „hoheitlichen“ Aufgaben, führte dazu, weitere Geschäftsfelder zu betreten, um somit auch die ökonomischen Vorteile der economies of scale und economies of scope zu nutzen. Die Diversifikation spielte aus Sicht der Regierung eine wichtige Rolle, da auf diese Weise die Unternehmensstabilität gewährleistet werden konnte. Wichtig war aber vor allem, daß durch die Diversifizierung die Verbraucherinteressen nicht vernachlässigt wurden. Hierzu war es erforderlich, im Rahmen des Regulierungssystems sicherzustellen, daß es zu keinerlei Quersubventionstatbeständen zwischen dem regulierten core-business und den anderen nicht-regulierten Sparten kommen konnte. Eine besondere Rolle spielen hier die Transferpreise zwischen den beiden Bereichen. Um die vollen economies of scale und insbesondere die economies of scope nutzen zu können, mußten zwischen den beiden Sektoren Leistungsaustauschbeziehungen in erheblichem Umfang vorgenommen werden[346]. Auf diesen Punkt wird bei der Erläuterung des Regulierungssystem weiter eingegangen[347]. Der

---

[344] OFWAT Info Note Nr. 29, August 1994, überarbeitet im April 1996 „The changing structure of water and sewerage industry in England and Wales.

[345] Vgl. auch Zabel, Eurowater Band 1, S. 752: Da die Gesellschaften nicht mehr den Zwängen öffentlich-rechtlicher Körperschaften unterliegen, können sie im Ausland tätig werden. Mehrere WASC hatten Erfolg und haben in anderen Ländern Verträge über die Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung abgeschlossen. Sie wurden jedoch kritisiert, weil sie bei wichtigen Fragen konkurriert haben.

[346] OFWAT Info Nr. 9, Januar 1992/März 1996 überarbeitet.

[347] Die zu regulierenden Sachverhalte sind zahlreich und ihre Interdependenzen komplex. An dieser Stelle sei nur der in ein Regulierungssystem mit einzubeziehende Aspekt der erforderlichen

Versuch, den hoheitlichen Kernbereich von den gewinnorientierten Bereichen zu trennen, stieß auf das grundlegende Mißtrauen der Bevölkerung und erforderte einen erheblichen Regulierungs- und Aufsichtsaufwand. Kostentransparenz mußte in hohem Maße gewährleistet werden. Ungeachtet des umfangreichen Regelwerkes muß stets nachgewiesen werden, daß es zu keiner Quersubventionierung kommt[348].

Ein besonderes Instrument bei zahlreichen Privatisierungen unter der konservativen Regierung war der sogenannte **„golden share“.** Bis zum 31.12.1994 hielt der Umweltminister (bzw. der Minister von Wales) einen „golden share“ von den Wassergesellschaften WASC. Dieser Anteil befähigte den Staatssekretär, die ultimative Kontrolle über die Eigentümerschaft jeder Gesellschaft vorzunehmen. Durch die Aufgabe des Instrumentes „golden share“ zum Ende des Jahres 1994 wurden die Voraussetzungen für take-over Aktionen geschaffen[349].

3.2 Die Wasserversorgungsgesellschaften - (WOC - Water only companies)

Die reinen Wasserversorgungsgesellschaften - statutory water companies (WOC- Water only companies) - mit sondergesetzlichem aber privatähnlichem Charakter, waren in der Phase der Privatisierungsdiskussion der RWA Zielobjekte von ausländischen Konzernen, die sich durch die Beteiligung an diesen Gesellschaften eine günstige Markteintrittsposition verschaffen wollten. Insbesondere die expansionswilligen französischen Wassergesellschaften, die angesichts des begrenzten französischen Marktes nach neuen Betätigungsfeldern in ihrer Sparte suchten, sahen in einer Beteiligung an diesen Gesellschaften eine günstige Gelegenheit, Vorbereitungen für die „große Privatisierung“ zu treffen. Im Zuge der Privatisierung der RWA erhielten auch die Wassergesellschaften die Möglichkeit, ihren sondergesetzlichen Status aufzugeben und sich in privatrechtliche Kapitalge-

---

Regulierung bei der Veräußerung oder Übertragung von Anlagevermögen aus dem regulierten Bereich hingewiesen.

348 Hierin könnte auch ein Ansatz für eine Verbundlösung in Deutschland gesehen werden, die angesichts der steuerlichen Ungleichbehandlung zwischen Wasser und Abwasser derzeit nicht vollzogen werden kann.

349 Auf diesen Punkt wird bei der Betrachtung des Regulierungssystems vertieft eingegangen. Vgl. auch Water Act von 1991. Gänzlich liberalisiert war dadurch aber der Eigentumsverkehr mit den Anteilen nicht, da die Anteilsveräußerungen den strengen Bestimmungen der Monopol- und Fusionskommission unterlagen. Für eine Übernahme einer Wassergesellschaft mit einem Vermögen von mehr als 30 Mio. GBP ist die Zustimmung der Monopol- und Fusionskommission erforderlich.

sellschaften umzuwandeln, welches im Regelfall umgesetzt wurde. Im Zuge dieser Umstrukturierungen, insbesondere aber durch Fusionen, sank die Zahl der früheren sondergesetzlichen und jetzt privatrechtlichen Wassergesellschaften von 29 auf nunmehr 21[350].

Ebenso wir die WASC standen die WOC unter der Aufsicht des Regulierungssystems und hatten entsprechende Lizenzen. Dadurch, daß sie bereits vor 1989 tätig waren, war die Lizenzvergabe indes problemlos[351].

4 Die Regulierung des natürlichen Monopols

Die Regulierung der britischen Wasserwirtschaft nach ihrer Privatisierung ist ein weltweit viel beachtetes Beispiel zur Regulierung eines natürlichen Monopols, welches zusätzlich umwelt-, infrastruktur- und sozialpolitische Belangen Rechnung tragen muß[352]. Eine der wichtigsten Schritte bei der Privatisierung von 1989 war die Einführung eines Kontroll-

---

350 Zabel, Eurowater Band 1, a.a.O. S. 626: Zur Abgrenzung sollen diese Gesellschaften nunmehr „Water only companies“ - WOC - genannt werden, die privatisierten RWA „Water and Sewage Companies“ - WASC -.
Die Kommunalbehörden sind angehalten, jedoch nicht verpflichtet, die jeweiligen Wassergesellschaften bei der Ausarbeitung neuer Erschließungspäne anzuhören. Die Wassergesellschaften können die Kommunalbehörden über mögliche Auswirkungen informieren, sie können ein Erschließungsvorhaben jedoch nicht durch ihr Veto blockieren. Nachdem ein Erschließungsplan erstellt worden ist.

- sind die Wassergesellschaften - Water Companies - gesetzlich verpflichtet, auf Verlangen die Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung sicherzustellen
- sind die WASC gesetzlich verpflichtet, die Kanalisation zu errichten, erweitern oder verbessern und das darin abgeleitete Abwasser zu entsorgen.

Die Wassergesellschaften dürfen die bei der Erfüllung dieser Aufgaben anfallenden Kosten umlegen.

351 OFWAT Info Note Nr. 29, August 1994, überarbeitet im April 1996 „The changing structure of water and sewerage industry in England and Wales. Hierin werden auch Aussagen zu den Lizenzen für die Water only companies getroffen. Für diese Unternehmen gibt es keine grundlegenden Veränderungen.

352 Die Strukturen und die Effizienz dieser Regulierungsform sind hinreichend in der Literatur diskutiert worden und sollen vor diesem Hintergrund insoweit dargestellt werden, wie es zum Verständnis der Arbeit und zur Unterlegung der Thesen notwendig ist. Bei der Betrachtung der Regulierung dürfen aber auch Effizienzkriterien nicht außer acht gelassen werden. Ein Hauptziel der Privatisierung war die Erzielung von Effizienzsteigerungen. Vor diesem Hintergrund sollte quantifizierbar nachgewiesen werden, daß die Überwachungs- bzw. Regulierungskosten nicht höher sind als die erzielten Effizienzgewinne, die zudem noch durch Transaktionskosten beeinträchtigt werden. Schwierig ist es sicherlich, bei der Konstruktion eines Regulierungssytems die Kosten exakt zu quantifizieren. Ebenso sind zur Quantifizierung von volkswirtschaftlichen Effizienzgewinnen nur grobe Schätzungen möglich. Vor diesem Hintergrund sind die zu erwartenden quantifizierbaren Ergebnisse stets mit einem Unsicherheitsfaktor belastet.

systems, das die Verbesserungen, die erreicht werden sollten, festlegte und es den Gesellschaften gestattete, die für diese Verbesserungen notwendigen Gelder zu beschaffen. Deshalb ist es sehr schwierig, die Auswirkungen der Privatisierung von denen des Kontrollsystems zu trennen[353]. Insbesondere aus dem Aufbau des Regulierungswesens lassen sich wichtige Erkenntnisse für die deutsche Privatisierungsdebatte ableiten. Ungeachtet der zahlreichen Vorteile der Regulierung eines natürlichen Monopols sei angemerkt, daß das englische Regulierungssystem mit einem erheblichen bürokratischen Aufwand umgesetzt wird.

Die Rolle der Regierung als „standard setter“

Bevor nun in einem nächsten Schritt auf die einzelnen Regulierungsinstitutionen im Bereich Umweltschutz und Gewässerbewirtschaftung und hernach auf die wirtschaftlichen Regulierungsprozesse näher eingegangen wird, einige Anmerkungen zu der Rolle der Regierung. Die Regierung übernimmt die Aufgabe der Standardsetzung (standard setters) für den Bereich Umweltschutz und ist somit verantwortlich für die Umsetzung der EU-Richtlinien und der nationalen Beschlüsse zum Umweltschutz. Die Erhöhung von Umweltschutzstandards ist regelmäßig mit erheblichen Kosten verbunden[354].

Vor diesem Hintergrund muß die Regierung im Rahmen ihrer Möglichkeiten stets abwägen, in welchem Umfang wünschenswerte Umweltinvestitionen auch tatsächlich realisiert werden. Zahlreiche Zielkonflikte lassen sich hier erwarten, die auch vor dem Hintergrund der aktuellen Entwicklung aufgearbeitet werden sollen[355]. Die Regulierungsinstitutionen handeln im wesentlichen unabhängig von der Regierung und anderen potentiellen Weisungsgebern, so daß die Zielerreichung nicht durch den politischen Willen einer Interessengruppe beeinflußt werden kann. Um das Gesamtziel einer effizienten Regulierung zu

---

353 Zabel, Eurowater Band 1, a.a.O. S. 743 ff. - Globale Bewertung des Systems.

354 Vgl. OFWAT Info Nr. 2: Financing of major improvements, Juli 1995, überarbeitet 1997.

355 Die vollständige Überwindung der Zielkonflikte läßt sich sicherlich nicht erwarten. Durch die komplexe Einbindung der Entscheidungsfindung in ein effizientes Regulierungssystem lassen sich aber dennoch Annäherungslösungen finden, die einen weitgehenden gesellschaftlichen Konsens zulassen.

erreichen ist es aber zwingend notwendig, daß die einzelnen Regulierungsinstitutionen zusammenarbeiten[356].

Zielkonflikte im Regulierungssystem

Das Regulierungssystem führt zu zahlreichen Zielkonflikten, da eine Vielzahl von Interessengruppen vertreteten wird. Zur Berücksichtigung von Verbraucherinteressen muß gewährleistet sein, daß die Gesellschaften ein bestimmtes Dienstleistungsangebot erbringen. Nachfolgend eine Übersicht der zu erfüllenden Anforderungen an den wasserwirtschaftlichen Sektor, die die wesentlichen gesellschaftlichen Ziele beschreibt[357]:

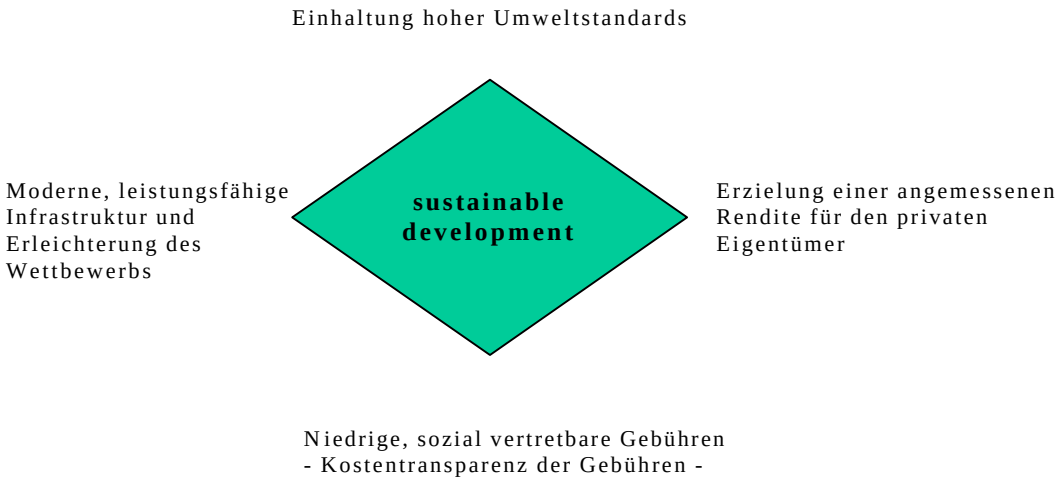


Abbildung 33: Zielkonflikte im englischen Regulierungssystem, eigene Darstellung

Bereits anhand dieser Darstellung werden die erheblichen Zielkonflikte zwischen dem Renditeziel, dem Verbraucherschutz und den Umweltzielen deutlich.

---

356 Vgl. ICR Byatt; GD of OFWAT: Water regulations in England and Wales: The strategic aproach and way ahead; Rede gehalten am 13. Mai 1997 im Rahmen der Technical Conference, Lyonnaise des Eaux, Water Division, Redworth Hall /Darlington.

357 Gewichtungen sowie Zuordnungen zu Zielgruppen werden hierbei nicht vorgenommen.

4.1 Gewässerbewirtschaftung und Umweltschutz - Institutionen

Environmental Agency und Drinking Water Inspectorate (DWI)

Die Environmental Agency übernimmt die Regulierungsfunktion für Umweltschutz und Flußbewirtschaftung und ist aus dem Zusammenschluß von der National River Authority (NRA) und Her Majesty Inspectorate for Pollution (HMIP) hervorgegangen. Die NRA hatte vergleichbare Aufgaben mit den ehemaligen Flußbehörden und ist aus Teilen der ehemaligen RWA entstanden. Ziel dieser Institution war u.a., die Leitsätze der integrierten Wasserwirtschaft durchzusetzen. Die Finanzierungsfrage der Institution war mehr und mehr durch den politischen Willen geprägt, daß die Aufsichtsbehörden ihre Kosten über die Mittel decken sollen, die von den beaufsichtigten Institutionen erbracht werden. Die staatlichen Mittel sollen nur einen geringen Teil ausmachen, so daß der staatliche Finanzierungsanteil lediglich ca. 25 % des gesamten Budgets der NRA darstellt, was in etwa den Kosten für die Aktivitäten entspricht, für die keine Abgaben und Gebühren verlangt werden können[358]. Für die Beaufsichtigung nahm die NRA konkret Gebühren für die genehmigungspflichtigen Gewässernutzungen[359]. Mit den Gebühren sollten die Kosten für die jeweilige Erlaubnis und die Aufsichtstätigkeiten gedeckt werden, es sollte jedoch kein Fonds entstehen, der den Bau oder die Bereitstellung von Gewässerschutzeinrichtungen bezuschußt[360].

---

[358] Zabel, Eurowater Band 1, S. 624 ff.

[359] Zabel, Eurowater Band 1, S. 635: Die Gebühren und Abgaben werden auf der Grundlage der Menge und der geplanten Nutzung des entnommenen Wassers, der Herkunft und der jeweiligen Jahreszeit berechnet. Die Gebühren werden auf der Grundlage nationaler Kriterien regional festgelegt, so daß die anfallenden Kosten gedeckt werden können.

[360] Anders als die NRA, bei welcher der Schwerpunkt im Bereich der integrierten Gewässer**bewirtschaftung** lag, beinhaltete die Aufgabe des HMIP die **Überwachung und Verschmutzung der Gewässer durch die Industrie**, also eine noch stärkere Umweltorientierung. Die Behörde beschäftigte sich fast ausschließlich mit der Ausarbeitung und dem Vollzug von Richtlinien, Normen und Gesetzen zur Vermeidung von Verschmutzung durch die Industrie. In Zusammenarbeit mit der NRA wurden Lizenzen zur Entnahme und Einleitung erteilt und auch Grenzwerte festgelegt. Hierfür hatten sich beide Institutionen zu konsultieren, wobei die NRA ein Vetorecht besaß. Anders als die NRA hatte die HMIP aber keine Rechtspflicht zum Schutz und zur Verbesserung der Gewässer wie die NRA. (Vgl. auch Zabel, Eurowater Band 1, S. 635: Die von der Environmental Agency eingenommenen Gebühren für die Einleitung von Abwasser müssen ebenfalls die Kosten decken, die durch die Erteilung der Erlaubnis und die damit verbundene Aufsichtstätigkeit entstehen. Diese Gebühren sind aber nicht so bemessen, daß den Einleitern ein Anreiz gegeben wird, die Schmutzlast der von ihnen eingeleiteten Abwässer zu reduzieren. Die Gebühr hängt gewissermaßen vom Verschmutzungspotential der eingeleiteten Abwässer ab, jedoch nicht soweit, daß den Einleitern ein Anreiz gegeben wird, die Schmutzlast zu verringern). Das HMIP

Die NRA als Teil der ehemaligen RWA erfüllte somit in Zusammenarbeit mit obigen „umwelt- und gesundheitsrelevanten“ Regulierungsinstitutionen die Hauptforderung der Umweltschützer und zum Teil der Industrie, die sich gegen den ersten Vorschlag des Umweltministeriums zur Privatisierung - White Paper - wandten. Durch die Einrichtung einer institutionell eigenständigen NRA wurden aber infrastrukturelle und sozialpolitische Bedenken gegen die Vorgehensweise des Monopolisten nicht behoben. Weitere Regulierungsinstitutionen wurden ins Leben gerufen[361].

DWI - Drinking Water inspectorate

Das DWI befaßt sich mit der Qualitäts- und Quantitätsprüfung des Trinkwassers. Es erfüllt somit primär gesundheitsrelevante Ziele, sekundär auch sozialpolitische, da ein ausreichendes Angebot an Trinkwasser stets vorhanden sein muß. Das DWI wird vollständig vom Umweltministerium finanziert. Es wird in die Regulierungsprozesse, ebenso wie auch die Environmental Agency, in hohem Maße eingebunden.

4.2 Wirtschaftliche Kontrolle der Wassergesellschaften

4.2.1 Der Regulator - Office for Water Services

Das OFWAT, Office of Water Services, ist nach dem Gesetz über die Wasserindustrie von 1991 (Water Industry Act) für die wirtschaftliche Lenkung des natürlichen Monopols der Wasserindustrie verantwortlich. Das OFWAT ist eine Regierungsbehörde, die von einem Generaldirektor geleitet wird. Dieser wird zwar vom Umweltministerium (bzw. dem Ministerium für Wales) ernannt, arbeitet aber unabhängig von der Regie-

---

mußte nach dem Umweltschutzgesetz von 1990 (Environmental Protection Act) und dem Gesetz über radioaktive Substanzen (Radioactive Substances Act) von 1993 ihre Kosten selbst decken. Es zeigte sich jedoch, daß ein Großteil dieser Tätigkeiten nicht über Abgaben gedeckt werden konnte und daher vom Umweltministerium finanziert wurde.

361 Vgl. Betlem,Ilja: Wasserwirschaft im Verhältnis zur Umweltpolitik, in: Eurowater Band 2, S. 479 ff. Neben den Aufgaben der NRA und des HMIP obliegt der Environmental Agency (EA) auch die Aufsicht über den Abfallsektor. Die EA ist nicht Teil eines Ministeriums und berichtet dem Parlament über die Minister. Die EA ist eine öffentlich-rechtliche Körperschaft, die für den Umweltschutz in den Bereichen Boden, Luft und Wasser tätig ist. Grund für den Zusammenschluß war die Tatsache, daß die zuvor einzelnen Regulierungsinstitutionen nur stets einen Teil des Umweltschutzes verfolgten. Mit der EA sollte nunmehr ein ganzheitlicher Ansatz verfolgt werden. Es ist Pflichtaufgabe für die EA sicherzustellen, daß ein ausreichendes Angebot an Wasser vorhanden ist, ohne daß die Umwelt geschädigt wird.

rung[362]. Seine Hauptfunktion ist es sicherzustellen, daß die Wasser- und Abwassergesellschaften (WASC) ihre Pflichten im Sinne des Gesetzes ausüben. In diesem Zusammenhang hat er auch die Konsumenten zu schützen, die Wirtschaftlichkeit und Effizienz zu fördern und den Wettbewerb zu erleichtern. Die Pflichten des Generaldirektors lassen sich in die sogenannten „Primary Duties“ und „Secondary Duties“ aufteilen.

Primary Duties

Im Rahmen der Primary Duties[363] ist der Generaldirektor verpflichtet sicherzustellen, daß

- die dauernde Leistungsfähigkeit der Wasser- und Abwassergesellschaften auf dem gesamten Gebiet von England und Wales gesichert ist und

- die Gesellschaften ihre Aufgaben finanzieren können - unter Berücksichtigung einer angemessenen Rendite. Die Aktionäre sollen in die Lage versetzt werden, einen ausreichenden Ertrag zu erhalten, aber keine höheren Erträge als ausreichend, so daß der Anreiz zur Kapitalhingabe (gerade) gewahrt bleibt.

Das wichtigste Instrument des OFWAT zur Durchsetzung seiner Pflichtaufgaben ist die Preisbindung. Nach einem formelgestützten System kann der Generaldirektor für eine bestimmte Zeitdauer Preisgrenzen für die Entwicklung der Wasser- und Abwasserpreise festlegen. Nach Ablauf der Perioden legt das OFWAT auf Grundlage der dann vorliegenden Lage neue Preisgrenzen für die nachfolgende Periode fest. Die Unternehmen sind an diese Vorgaben gebunden. Weitestgehend gesicherte Kalkulationsgrundlagen sind für Unternehmen und Verbraucher gegeben. Ökonomische Anreizeffekte zur Effizienzsteigerung liegen für die Unternehmen vor, da sie innerhalb der Preisfestsetzungsperioden durch Effizienzsteigerungen „Gewinne“ erwirtschaften. Hierfür sind entsprechende Anreizmechanismen implementiert. Eine wichtige Rolle spielt die Förderung der Wirtschaftlichkeit und Effizienz. Die Förderung dieser Zielgrößen waren wesentliche Gründe für

---

[362] OFWAT Note Nr. 26, März 1994, überarbeitet im Juli 1997 “The role of the Regulator“, Der Generaldirektor berichtet der Regierung einmal im Jahr. Die Pflichten des Generaldirektors sind in der Sektion 2 des Water Industry Act von 1991 festgelegt.

[363] Vgl. OFWAT Information Note No. 26, März 1994, überarbeitet im Juli 1997.

die gesamte Privatisierung. Ein effizientes Regulierungssystem muß so angelegt sein, daß diese Zielgrößen auch angemessen und dauerhaft gefördert werden und nicht hinter anderen Regulierungszielen zurückbleiben.

Die Konstellation eines privatisierten natürlichen Monopols impliziert das gewinnmaximierende Verhalten des natürlichen Monopolisten. Die Regulierung soll dieses typische Verhalten beschränken. Hier wird eine Gratwanderung beschritten, denn einem effizienten Regulierungssystem muß es gelingen, die negativen Wohlfahrtseffekte des gewinnmaximierenden Monopolisten zu beschränken ohne dabei die ökonomischen Anreizeffekte außer Kraft zu setzen, deren Förderung ja gerade zu den wesentlichen Motiven der Privatisierung zählen.

Secondary duties

Die Secondary duties beziehen sich im wesentlichen auf den Schutz der Konsumenten. Zum Schutz der Konsumenten hat der Generaldirektor die Pflicht sicherzustellen, daß hinsichtlich der Preisgestaltung durch die Wassergesellschaften keine Präferenzen oder Preisdiskriminierungen vorgenommen werden, die z.B. die ländliche Bevölkerung benachteiligen. Hierzu ist es notwendig daß die Wasser- bzw. Abwasserrechnungen ein hohes Maß an Kostentransparenz ausweisen. Darüber hinaus soll im Konsumenteninteresse sichergestellt sein, daß ein qualitativ hochwertiges Serviceangebot vorgehalten wird und die Verbraucher in angemessener Form an der Veräußerung von Grundbesitz beteiligt werden[364]. Das OFWAT stellt heraus, daß diese Ziele sich nicht widersprechen, sondern in gewissem Maße gleichgerichtet sind, dadurch daß der Konsumentennutzen durch die gesunde Finanzausstattung der Unternehmen gewährleistet wird[365].

---

[364] Vgl. OFWAT No. 26. Financing of major environmental improvements. Juli 1995, überarbeitet im Dezember 1997 .

[365] Vgl. OFWAT No. 26. Diese als secondary duties bezeichneten Verpflichtungen gegenüber den Konsumenten sollen aber die primary duties des Regulators nicht aufwiegen. Der Generaldirektor ist im Abschnitt 3 des Water Industry Acts von 1991 dazu verpflichtet, seine Aktivitäten auch an Umweltschutzerfordernissen auszurichten. Er ist hingegen nicht verantwortlich für die Qualität des Wassers und die Einhaltung von Umweltschutzerfordernissen, vgl. OFWAT: Protecting the interest of water customers, ohne Datumsangabe. Einen umfangreichen Einblick in die Zielkonfliktbewältigung durch den Generaldirektor gibt auch ein offener Brief des Generaldirektors an die Regierung, in welchem dieser die Kosten der umzusetzenden Umweltschutzerfordernisse darstellt. Es wird deutlich, daß sich das OFWAT als wirtschaftlicher Regulator stets in einem Zwiespalt zwischen den durch die unterschiedlichen Institutionen verfolgten Zielen befindet

4.2.2 Schutz der Verbraucherinteressen - CSC

Die Verbraucherinteressen werden durch die regionalen Verbraucherschutzorganisationen vertreten, die auf kommunaler Ebene angesiedelt sind (Regional Customer Service Comittees) und dem OFWAT beratend zur Seite stehen. Diese CSC werden durch den Regulator gegründet und aufrechterhalten[366]. Die CSC vertreten ausschließlich die Interessen der Konsumenten und sind in keiner Weise mit den Pflichten des Generaldirektors oder mit den Wasser- und Abwassergesellschaften verbunden[367]. Es existieren analog der Anzahl von Wasser- und Abwassergesellschaften 10 regionale CSC[368].

Aufgaben der CSC sind es, für die Verbraucher relevante Angelegenheiten zu identifizieren und dafür Sorge zu tragen, daß der Versorgungsstandard der Gesellschaften eingehalten wird. Darüber hinaus sollen die CSC überwachen, daß ein effektives Beschwerdesystem unterhalten wird, so daß die Verbraucherinteressen auch auf der Ebene der Gesellschaften ohne direkte Notwendigkeit der Einschaltung von CSC erfolgen kann[369]. Neben den institutionellen Vertretungen der Konsumenteninteressen haben die Verbraucher einen von der Regierung garantierten Versorgungsstandard. Es besteht ein System, in welchem dem Verbraucher bei einer abweichenden Versorgung von dem Schema bzw.

Vgl. Setting the quality framework - An open letter to the Secretary of State for the Environment, Transport and the Regions and the Secretary of State for Wales, OFWAT, April 1998.

366 Die Vorsitzenden der CSC werden vom Regulator im Einvernehmen mit dem Staatssekretär für Handel und Industrie (bzw. für Wales) ernannt. Der Vorsitzende und die Mitglieder des Comittee haben einen regionalen Bezug und repräsentieren ein breites gesellschaftliches Spektrum.

367 Die Unabhängigkeit wird dadurch verstärkt, daß die Wassergesellschaften nicht Mitglied dieser Verbände werden können.

368 Vgl. OFWAT Info. Nr. 33, Januar 1996: Customer Representation in the Water Industry: The role and independence of OFWAT CSC's.

369 Die Verbraucherinteressen werden auf nationaler Ebene durch das OFWAT National Customer Council (ONCC) vertreten. Das ONCC setzt sich aus den Vorsitzenden der 10 CSC's und dem Generaldirektor des OFWAT zusammen. Diese Gremium steht dem Generaldirektor beratend zur Seite, so daß zur Entscheidungsfindung des Regulators die Verbraucherinteressen berücksichtigt werden können. Die Wassergesellschaften sind zwar auf regionaler/kommunaler Ebene tätig, auf nationaler Ebene werden ihre gemeinsamen Interessen jedoch durch zwei Verbände vertreten, nämlich dem Verband für Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung (Water Services Associatiion - WSA), dem die WASC angehören und dem Verband der Wassergesellschaften, dem die meisten Wasserversorgungsgesellschaften (Water Companies Association) angehören. Vgl. auch Zabel, Eurowater, Band 1, S. 753 ff.

Fehl- oder Schlechterfüllung Ausgleichszahlungen zustehen[370]. Durch diesen Kompensationsanspruch haben die Konsumenten ein wertvolles Instrument zur Durchsetzung ihrer Interessen in der Hand[371]. Es ist erklärtes Ziel des Generaldirektors, die Verbraucherinteressen zu schützen und „Verbraucher“ in den Status eines „Kunden“ zu überführen[372]

Deutlich wird, daß analog zur Entwicklung in Deutschland die Umweltziele im Zielkonflikt zu zahlreichen anderen Zielen stehen, insbesondere dem Ziel, Gebühren auf einem sozialverträglichen Niveau zu halten. Die ökonomische und ökologische Regulierung der Wasserwirtschaft kann diesen Zielkonflikt nicht überwinden, wenngleich es diesem System sicherlich besser gelingt, die erzielten Lösungen auf einem breiteren gesellschaftlichen Konsens aufzubauen als es in Deutschland der Fall ist; Gründe hierfür sind bereits im Prozeß des Preisreviews zu sehen. Obwohl der Zielkonflikt offensichtlich ist, spielt er in der aktuellen deutschen Debatte nur eine untergeordnete Rolle, zumal auch die Verantwortung und Realisierung in einer Hand liegen. Vielleicht wird durch die institutionell getrennten englischen Strukturen diese wichtige Debatte - die Festlegung der Umweltpräferenzen der Bürger, transparenter geführt.

Verhinderung der Quersubvention

Ein Ziel der Regulierung war die Verhinderung von Quersubventionstatbeständen zwischen dem regulierten core business und den diversifizierten Dienstleistungen. Eine wichtige Rolle spielen hier die Transferpreisgestaltungen. Angesichts der Bedeutung für die deutsche Privatisierungsdebatte (ggf. zeichnen sich hier Ansätze für mögliche Privatisierungsformen u.a. im Bereich der Verbundwirtschaft ab), soll auf diese Aspekte etwas

---

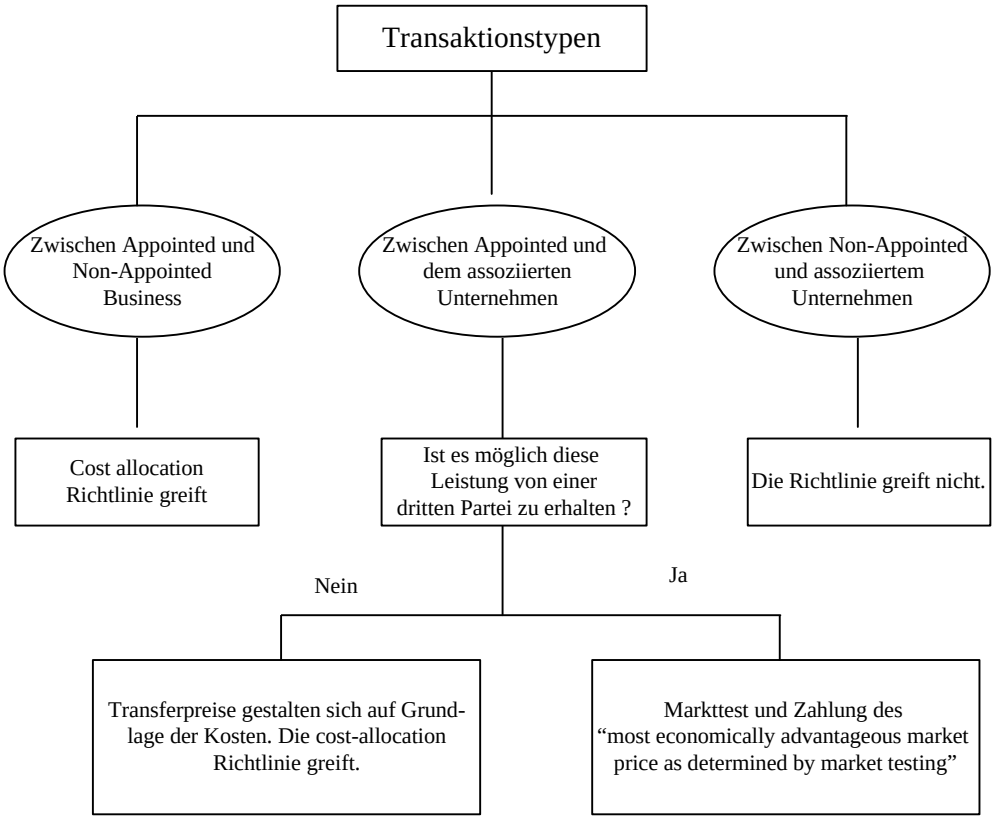
370 Vgl. Guaranteed Standard Schemes, OFWAT Info Nr. 4, Mai 1991, Überarbeitet im Februar 1991. Die garantierten Standards beziehen sich auf Serviceangebot, Informationspflichten durch die Gesellschaften, die Behandlung von Beschwerden und auch die Behandlung und Kompensation bei Ausnahmesituationen, wie der geplanten oder ungeplanten Versorgungsunterbrechung, Niedrigdruckphasen oder Abwasserüberläufe. Die Höhe der Ausgleichszahlungen ist landesweit einheitlich. Zur transparenten Darstellung wird ein detaillierter Report seitens OFWAT veröffentlicht Vgl. exemplarisch: 1996-97 Report on levels of Service for the water industry in England and Wales, OFWAT, November 1997.

371 Hierbei ist davon auszugehen, daß die Standards auch unter Beteiligung der Konsumenteninteressen festgelegt wurden.

372 Vgl. ICR Byatt, The strategic approach and Way Head, Mai 1997.

detaillierter eingegangen werden[373]. Ziel ist es sicherzustellen, daß der Appointee (also der regulierte Teil des Unternehmens) seine Transaktionen mit anderen Konzerngesellschaften nach dem arms length-Prinzip durchführt[374]. Monopolmißbrauch durch Transferpreisgestaltung soll verhindert werden.

Wichtiger Leitfaden zur Transferpreisgestaltung ist die Transfer pricing Richtlinie[375].



Quelle: OFWAT: Transfer Pricing in the Water Industry, S. 8

Abbildung 34

---

[373] Die rechtliche Grundlage zur Transferpreisgestaltung ergibt sich aus dem „Competition and Services (Utilities) Act von 1992, der dem Generaldirektor die Verantwortung für eine Verhinderung von Quersubventionen übertrug. Details zur tatsächlichen Ausführung dieser Verantwortung ergeben sich aus den vom Generaldirektor herausgegebenen Richtlinien „ Transfer Pricing in the water industry - regulatory accounting guideline. OFWAT März 1994 (RAG5/02).

[374] Vgl. ICR Byatt, The strategic approach and Way Head, Mai 1997.

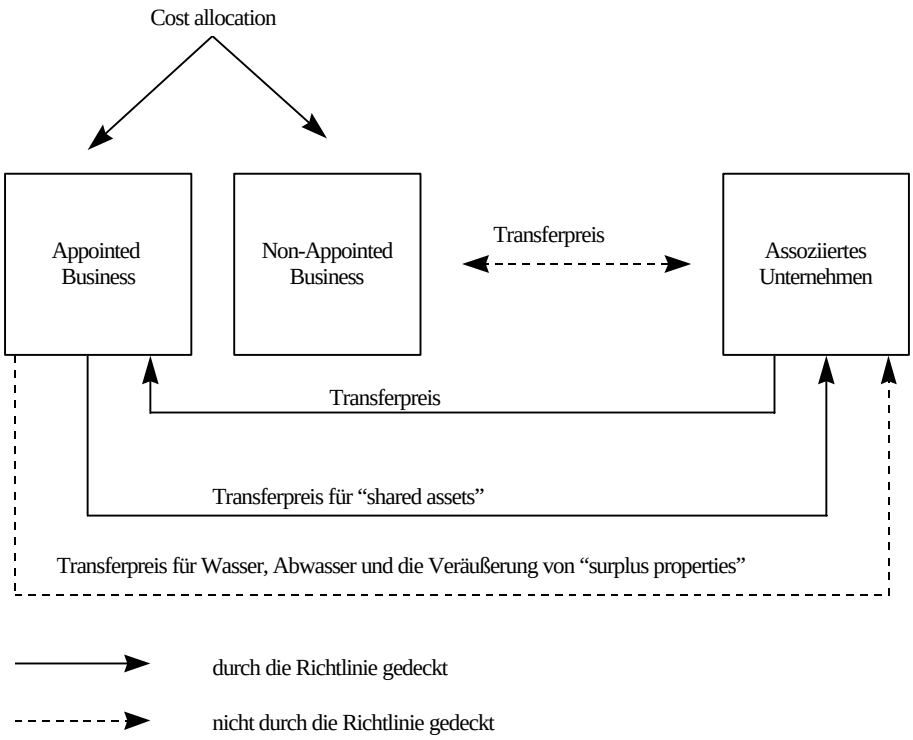
[375] Transfer Pricing in the Water Industry, a.a.O. S.7ff. Punkt 1.5. Ein Unterabschnitt ist die cost-allocation Richtlinie.

Das Grundprinzip der Transferpreisregulierung wird wie folgt erläutert:

> „The key principle is that costs should be allocated in relation to the way ressources are consumed. Allocations based on turnover , volume or direct labour rates should be avoided as they are unlike to reflect the activities involved. It is expected that at least 80 % of costs will be allocated.“

Hierzu ist die Aufstellung einer detaillierten Kostenrechnung notwendig. Zur weiteren Veranschaulichung des Systems folgende Übersicht[376]:

Cost allocation and transfer pricing



Die Richtung der Pfeile indiziert Lieferungen, Leistungen und Service.

Quelle: OFWAT Transfer Pricing in the water industry, S. 6

Abbildung 35

---

[376] Vgl. Transfer Pricing in the Water Industry, a.a.O. S 4 f. Es wird unterschieden zwischen der
- cost allocation within the appointee between the appointed and non-appointed business,
- transfer-prices for the provision of the supplies, works or services between the Appointed business and an associated company (both direct and indirect),
- transfer prices for rechargable works where the Appointee is a monopoly supplier to the associated company, eg accomodation and other shared assets; or where the parent is monopoly supplier, eg shareholder costs to the Appointee and associates.

Die Einhaltung dieser Prinzipien wird durch unabhängige Prüfer gewährleistet und wird dem OFWAT berichtet (sog. July-return) [377].

Die Nachforschungen der Prüfer haben ergeben, daß einige Unternehmen nur ungenügende „Marktfähigkeit der Preise“ vollzogen haben. Als Konsequenz waren diese Unternehmen nicht in der Lage, diese Marktfähigkeit transparent nachzuweisen. Ein anderer Aspekt liegt in der Definition des Konzernumfanges, innerhalb dessen Quersubventionen zu verhindern sind. Es war vorgekommen, daß Transaktionen mit Konzerngesellschaften nicht erklärt worden sind. Dies soll sich durch neu geschaffene Richtlinien verändern. Auch personelle Verstrickungen zwischen den Gesellschaften (wechselseitige Geschäftsleitungsverflechtungen) führen zu einer Verzerrung des Wettbewerbes[378]. Ein weiterer quersubventionsrelevanter Tatbestand könnte sich aus der Veräußerung bzw. Übertragung von Anlagevermögen aus dem regulierten Bereich ergeben. Pflichtaufgabe des Regulators ist es sicherzustellen, daß das private Wasserunternehmen über ausreichende Ressourcen - auch in Form von Anlagevermögen - verfügt, so daß die Pflichtaufgaben und Versorgungsstandards erfüllt werden können. Die unternehmensinterne Entscheidung über den Einsatz und Umfang von Anlagevermögen kann daher in einem derartigen System nur weitreichenden Regulierungen unterworfen sein. Hier muß der Regulator eine Aufsichtsfunktion wahrnehmen[379].

Mit der Transferpreisgestaltung wird ein wichtiger Aspekt auch für die deutsche Privatisierungsdebatte berührt. Die Aufrechterhaltung von Quersubventionsressourcen des Ge-

---

[377] Vgl. auch: The multi-utility strategy for the future - Directors speech vom 18.2.1998. Hier wird auf die erweiterten Regulierungserfordernisse im Rahmen von Multi-Utility - Verbundlösungen eingegangen.

[378] Summary of the Director General’s Annual report 1996, S. 17. Der Generaldirektor empfiehlt, diese „cross-directorships“ in den Geschäftsberichten detailliert auszuweisen. Durch diese Fehlhandlungen (des Nichtausweises) ist das gesamte Regulierungssystem gefährdet, gilt es doch, die negativen Verhaltensweisen des Monolpolisten zu verhindern. Hierfür ist es zwingend notwendig, daß eine Vielzahl von Informationen von den einzelnen Gesellschaften an das OFWAT geliefert wird. Zu einem Spannungsverhältnis kann es von daher kommen, daß es sich hierbei auch um vertrauliche Unternehmensinformationen handelt, die nicht Gegenstand einer öffentlichen Debatte werden sollen. Wie an späterer Stelle noch erläutert, geht die Tendenz des OFWAT dazu hin, die Informationen, die als vertraulich zu deklarieren sind, weitestgehend zu minimieren.

[379] Vgl. Directors speech: The Multi-utility-Strategy for the future; ICR Byatt, 18.2.1998. Hier wird auch auf die konzerninterne Darlehensvergabe- und Dividendenpolitik zwischen reguliertem und nicht-reguliertem Bereich eingegangen. Es zeigt sich, daß auch in diesem Bereich erhebliches Quersubventionspotential anzutreffen ist, so daß an ein effizientes Regulierungssystem hohe Anforderungen zu stellen sind.

bührenhaushaltes zu Gunsten des allgemeinen Haushaltes wurde als ein wichtiges Privatisierungshemmnis in Deutschland erkannt. Die Verhinderung der Quersubventionierung durch die Regeln zur Transferpreisgestaltung spielt sich auf einer ähnlichen Ebene ab. In Deutschland kommen die vom Nutzer erhobenen Beiträge und Gebühren sowie externe offene Subventionen in einem erheblichen Ausmaß dem allgemeinen Haushalt zugute. Der Leistungsaustausch zwischen allgemeiner Verwaltung und „Gebührenbereich“ ist angesichts mangelnder Kostentransparenz nur ungenügend quantifizierbar. Betriebswirtschaftlich exakte Verrechnungspreise auf dieser Ebene sind faktisch nicht gegeben.

In England wird durch die Gestaltung des Regulierungssystems ein hohes Gewicht auf die Kostentransparenz und exakte wertmäßige Erfassung der Leistungsbeziehungen zwischen reguliertem und nicht-reguliertem Bereich gelegt, um die Subvention der nicht-regulierten Bereiche durch den regulierten Bereich zu verhindern. Die sich in Deutschland aus Sicht des Verfassers in diesem Fall negativ auswirkende Übereinstimmung von Nutzen- und Entscheidungskompetenz fällt in England durch das implementierte Regulierungssystem institutionell auseinander. Die Verwirklichung einer hohen Kostentransparenz würde in Deutschland die Quersubventionierung offenlegen und möglicherweise - so weit es das Gesamtdeckungsprinzip zuläßt - einschränken. Daß die Interessen der Konsumenten nicht hinter den Renditeanforderungen bzw. Umweltschutzinteressen zurückstehen, erfordert neben einem hohen Engagement eine institutionell gesicherte Durchsetzungsfähigkeit.

4.2.3 Lizenzvergabe und Eigentumswechsel

Eine der wichtigsten Aufgaben des Generaldirektors ist es sicherzustellen, daß die dauernde und flächendeckende Leistungserfüllung gewährleistet ist. Problematisch könnte es hierbei sein, daß der Generaldirektor nicht über das entsprechende Anlagevermögen verfügt, da dieses im Eigentum der privaten Aktionäre ist. Die Vermögenshaltung von essentiellen Infrastrukturelementen in privater Hand birgt ohne ein entsprechendes gesetzlich verankertes Durchgriffsrecht Risiken. Das OFWAT erfüllt mit seinen Aufgaben wesentliche Aufsichtspflichten und tritt somit den Risiken entgegen. Als wichtiges Instrument dient hier die bereits kurz angesprochene Lizenzvergabe für das sogenannte core business.

Im Jahre 1989 benannten die Staatssekretäre für Umwelt und Wales die WASC, die sodann flächendeckend die Wasserver- und entsorgung übernahmen. Die Ernennung erfolgte im Wege einer Lizenzvergabe, die die Bedingungen für die Geschäftsausübung erhält. Der Generaldirektor ist verpflichtet, die Einhaltung dieser Bedingungen durchzusetzen[380]. In der Lizenz sind alle wesentlichen Bestimmungen zur Aufgabenerfüllung sowie das Beziehungsgeflecht zu den Aufsichtsbehörden festgelegt[381]. Die ursprüngliche Lizenzvergabe auf 25 Jahre mit einer Kündigungsfrist von 10 Jahren wurde mit dem Water Industry Act von 1991 noch erweitert, so daß auch andere Gründe im Wege eines agreements einen Wechsel auslösen können[382].

Eigentumswechsel

Bereits vor Aufgabe des „golden share" durch die Regierung zum 31.12.1994 hatte die Regierung im Water Act von 1991 die Voraussetzungen geschaffen, den Eigentumswechsel in Form von Verschmelzungen und Übernahmen zu regulieren. Im Water Act von 1991 ist festgehalten, daß der Staatssekretär einen „merger" an die Monopolies and Merger Commission (MMC) verweisen muß, wenn das Bruttoanlagevermögen von jedem der „fusionierenden" Unternehmen GBP 30 Mio. übersteigt[383]. Eine enge Zusammenarbeit erfolgt mit dem Generaldirektor des OFWAT, der auch bei Fusionen oder

---

380 Jede Lizenz bezieht sich auf den regionalen Wirkungskreis, wobei alle Lizenzen in den wesentlichen sachbezogen Fragen gleichartig sind. Änderungen von Lizenzinhalten können in einem agreement zwischen dem Bewerber (Appointee) und dem Generaldirektor vorgenommen werden. In bestimmten Fällen kann der Änderungsfall auch vor die Monopolies and Mergers Commission (MMC) gebracht werden. Hierbei hat der Direktor stets zu bedenken, daß sich die Änderungswünsche innerhalb des öffentlichen Interesses bewegen. Da es sich um einen regional verteilten Markt handelt, ist die Aufnahme von neuen Marktteilnehmern problematisch. Dennoch wurden Wege gefunden, in Form von sog. Inset appointments (z.B. Insellösungen in einem Lizenzgebiet) den Marktzutritt zu genehmigen. Hierauf wird bei der Untersuchung des Wettbewerbs vertieft eingegangen, da hierdurch zentrale Fragen des Wettbewerbs berührt werden.

381 Vgl. OFWAT Info. Nr. 23, July 1995: Introducing the Licence.

382 Die Kündigungsfrist von 10 Jahren gilt dann nicht mehr, wenn die Gesellschaft ihre Aufgabenerfüllung nicht mehr finanzieren kann.

383 Water Act von 1991; eine detaillierte Beschreibung findet sich auch im OFWAT Info Nr. 29, August 1994, überarbeitet im April 1996: The changing structure of the water and sewerage industry in England and Wales. Hierin wird ausgeführt, daß es eine entsprechende Bestimmung auch auf europäischer Ebene gibt. Demnach fallen Fälle in den Bereich der EC Mergers Regulation, wenn der aggregierte Gesamtumsatz aller Konzerngesellschaften den Betrag von ECU 5.000 Mio. übersteigt und der aggregierte „community-wide" turnover von mindestens zwei der Konzerngesellschaften mehr als ECU 250 Mio. beträgt.

Firmenübernahmen dauerhaft sicherstellen muß, daß die von ihm zu erfüllenden primary und secondary duties Bestand haben.

Fusionen können die Effizienz fördern, indem die economies of scale und die economies of scope ausgenutzt werden. Doch sind Fusionen gleichzeitig eine Gefahr für den Wettbewerb, insbesondere wenn es sich bereits um eingeschränkte Wettbewerbsmärkte handelt. Zahlreiche Fusionen haben in der englischen Wasserwirtschaft bereits stattgefunden, zahlreiche wurden aber auch abgelehnt[384]. Es ist sicher, daß eine effektive Regulierung des Monopolmarktes besser erfolgen kann, sofern genügend vergleichbare regional diferenzierte Monopolisten vorhanden sind, deren Daten - Effizienz und Performance - verglichen werden können. Durch eine fusionsbedingte Reduzierung der Marktteilnehmer kann somit die gesamte Effizienz der Branche angesichts mangelnder Vergleichsdaten sinken. Als eine Bedingung bei der Übernahmen des Norweb (Elektrizität) durch North West Water und SWALEC durch Welsh Water mußte der Generaldirektor Änderungen in den neu zu vergebenden Lizenzen erwirken um sicherzustellen, daß man den Konsumenteninteressen gerecht wird[385].

---

384 Vgl. Summary of the Director General's Annual Report 1996; hierin werden einige realisierte und abgelehnte Fusionen beschrieben.

385 Vgl. Diversification by water companies, OFWAT Info Nr. 9, Januar 1992, überarbeitet im März 1996 - vgl. weiter OFWAT PN 23/95, 11. September 1995: OFFER and OFWAT issue joint consultation paper on proposed aquisition of Norweb Plc. by North West Water Plc. Nachdem North West Water im Jahre 1995 ein Übernahmeangebot an Norweb Plc., ein Unternehmen der Elektrizitätsbranche, dargelegt hatte, wurden die Einzelheiten des Übernahmeangebotes durch das OFWAT und des Office of Electricity Regulation geprüft. Neben dem Wassersektor war auch die Elektrizitätssparte betroffen, die ebenfalls reguliert wird. In die Überlegungen wird somit neben dem Generaldirektor vom OFWAT auch der Director General of Electricity Supply einbezogen, so daß auch beide in einem gemeinsamen Papier Stellung nehmen. Es wird ausgeführt, daß die Regulierungen beider Sektoren zwar nicht identisch sind, sich in vielen Bereichen aber gleichen. In dem aufgezeigten Fall, haben die Generaldirektoren der Regulierungsinstitutionen ein „Joint consultation paper" publiziert, in welchem Einzelheiten zur Fusion und eine generelle Einschätzung seitens der Regulatoren vorgenommen wird. Die betroffenen Interessengruppen sind aufgerufen, hierzu im Rahmen einer gesetzten Frist Stellung zu nehmen. Anders als im Electricity Act von 1989 sieht der Water Industry Act von 1991 vor, derartige Fälle automatisch an die MMC zu übertragen. Abhängig von einer bestimmten Größenordnung (Bruttoanlagevermögen größer GBP 30 Mio.). In diesem Fall ist der Director General of Fair Trading dafür verantwortlich, den Staatssekretär für Handel und Industrie aufzufordern, den Fall an die MMC zu übertragen.

4.2.4 Preisgrundlagen und Preisgrenzen

4.2.4.1 Elemente der Preisfindung

Die Kosten für die Abwassersammlung und -beseitigung werden über Preise gedeckt[386]. Mit Zustimmung des Finanzministers kann der Umweltminister diese Kosten in ländlichen Gebieten subventionieren. Als einer der entscheidenden Gründe für die Erhöhung der Preise wird auch in England die Erfüllung der hohen Umweltauflagen angesehen[387]. Mehr und mehr wird versucht, durch Effizienzsteigerungen die umweltbegründeten Preiserhöhungen auszugleichen[388].

Zu unterscheiden sind die Abwassereinleitungen von privaten Haushalten und die betrieblichen Abwassereinleitungen (Trade effluents). Nach Art. 118 des Water Industry Acts von 1991 benötigen Betriebsstätten die Zustimmung der Abwassergesellschaft, um betriebliche Abwässer in das öffentliche Netz einzuleiten[389]. Dabei kann die Abwassergesellschaft bestimmte Anforderungen an Qualität und korrespondierende Kontrollmechanismen sowie Quantität dieser betrieblichen Abwässer stellen. Die Preisfestsetzung

---

[386] Bei der Betrachtung der Gebühren/ - bzw. Preisgrundlagen soll nachfolgend analog zur Untersuchung für die deutsche Analyse im wesentlichen auf die Benutzergebühren eingegangen werden. Es ist hier nicht eindeutig, ob es sich um Gebühren (angesichts der Regulierung) oder Preise handelt, da der englische Ausdruck „User charges“ ungeachtet der mangelnden Erhebung durch die öffentliche Hand den Gebührenbegriff nahelegt. Aus Sicht des Verfassers handelt es sich aber vielmehr um Preise. Für den Anschluß an das Kanalisationsnetz können die Wassergesellschaften eine Gebühr erheben. Investitionsaufwendungen werden zunächst in den Gesamthaushalt der Wassergesellschaft aufgenommen und dann auf die gesamte Region umgelegt. Erfolgt der Ausbau jedoch aufgrund einer industriellen Einleitung, so kann das WASC einen Beitrag vom Einleiter verlangen.

[387] Die notwendigen Mittelaufwendungen werden überwiegend von den privaten Gesellschaften erbracht, wobei Fremdkapitalaufnahmen die überwiegende Form der Mittelherkunft für diese Investitionen ausmachen. In nicht unerheblichem Umfang werden aber auch eigene Ressourcen eingesetzt. So betrugen letztere in den Jahren 1996/1997 rund GBP 700 Mio.

[388] Der Betrieb und die Unterhaltung von Abwasserbeseitigungsanlagen kann aber auch mit Kooperationspartnern erfolgen. So ist es möglich, daß Kommunalbehörden im Namen der Wassergesellschaften die operativen Aufgaben übernehmen. Dieses ist im Vergleich zu der Situation in Deutschland, wo zumeist die öffentliche Hand private Erfüllungsgehilfen einschaltet, ein bemerkenswerter Unterschied.

[389] Vgl. OFWAT Info Nr. 21 vom Mai 1993: Trade effluent appeals. Der Begriff der betrieblichen Abwässer „trade effluents“ ist definiert in Art. 141 des Water Industry Acts von 1991.

für Fortleitung und Behandlung **betrieblicher** Abwässer erfolgt nach einer festgesetzten Formel (Modgen Formel), die die verursachten Kosten berücksichtigt[390].

Abschreibung und Besteuerung

Im folgenden soll auf die Rechnungslegung, Abschreibungen von Wirtschaftsgütern und die steuerliche Situation der Wasserindustrie in England eingegangen werden, um auch hier mögliche Ansatzpunkte für die aktuelle Debatte in Deutschland abzuleiten. Im Bereich der Abschreibungen gibt es zahlreiche Besonderheiten, die erheblich von den Abschreibungsformen in Deutschland abweichen[391]. Möglicherweise ergeben sich hierbei interessante Aspekte für die deutsche Debatte zu den Gestaltungsspielräumen der Abschreibungen.

Abschreibungen - Infrastructure Renewals Charge - ein Lösungsansatz auch für Deutschland ?

Das englische Abschreibungswesen unterscheidet im Bereich der Wasserver- und entsorgung zwischen

- infrastrukturellem Anlagevermögen, das sich unter der Erde befindet (Kanäle, Pumpstationen) und
- konventionellem Anlagevermögen, das sich über der Erde befindet (Klärwerke etc.).

---

390 Dies berücksichtigt sowohl das Volumen als auch den Verschmutzungsgrad. Zur genauen Formelableitung vergleiche 1998-99: Report on tariff structure and charges, OFWAT, Mai 1998, S. 40 ff. Vgl. weiter OFWAT Info Nr. 21 vom Mai 1993: Trade effluent appeals. Hier finden Guidelines aus dem Jahre 1976, die im Jahre 1986 erneuert wurden Anwendung. In diesen Guidelines wird ausgeführt, daß sofern sich die Betriebsstätte an den Kapitalkosten der Abwassergesellschaft beteiligt, die für die Behandlung und Fortleitung zu zahlenden Preise auch niedriger sein können. Der Ansatz von durchschnittlichen Kosten einer Region wird in der Gesamtheit betrachtet sicherlich zum Ausgleich von Mehr- oder Minderzahlungen einzelner Abwasserleistungen führen. Sollte es aber zu einem deutlichen Ungleichgewicht zur einen oder anderen Seite führen, ist der Generaldirektor verpflichtet, auf eine Änderung der Gebührenstruktur hinzuwirken. Da es eine seiner Pflichtaufgaben ist, unbillige Diskriminierungen und Präferenzen zu verhindern, kommt dieser Aufgabe eine hohe Bedeutung zu. Der Generaldirektor ist darüber hinaus auch für die Schlichtung von Auseinandersetzungen zwischen einem betrieblichen Einleiter und den Abwassergesellschaften zuständig.

Den Besonderheiten des infrastrukturellen Anlagevermögens soll über differenzierte Abschreibungsformen Rechnung getragen werden. Das konventionelle Anlagevermögen unterliegt den üblichen Abschreibungsmethoden des privaten Unternehmenssektors.

Der Basisgedanke der klassischen, regulären Abschreibung, der Absetzung für Abnutzung, geht von einer endlichen Lebensdauer eines Wirtschaftsgutes aus. Die Abschreibungen sollen den (nutzungsbedingten) Werteverzehr kostenmäßig über die Lebensdauer des Wirtschaftsgutes erfassen. Zahlreiche Abschreibungsmethoden sollen den unterschiedlichen Wirtschaftsgütern gerecht werden. Infrastrukturelle Wirtschaftsgüter (IWG) sind nach dieser Definition unter der Erde und haben eine sehr lange Lebensdauer, wobei die exakte Lebensdauer nur unzureichend zu schätzen ist. Anders als klassische Wirtschaftsgüter, die nach einer bestimmten Lebensdauer ersetzt werden, tritt bei infrastrukturellen Wirtschaftsgütern eher der Fall ein, daß sie erneut repariert werden und nicht nach einer bestimmten Lebensdauer ersetzt werden[392]. Darüber hinaus erfolgt der Werteverzehr der IWG nur sehr langsam und Reparaturen sind oftmals abhängig von widrigen externen Umständen, z.B. Bodenverschiebungen oder Straßenarbeiten.

Die Wertefortschreibung (Infrastructure renewals accounting) erfährt vor diesem Hintergrund in England und Wales eine besondere Methode. Ermittelt werden soll die richtige Darstellung des Werteverzehrs, der sich aus dem nutzungs- oder leistungsbedingten Werteverzehr über die Zeit **und** der Notwendigkeit zur Aufrechterhaltung des Infrastrukturgutes zusammensetzt. Es handelt sich hierbei um einen ganzheitlichen Ansatz, der von einer „ewigen“ Nutzung des Infrastrukturgutes ausgeht und unterscheidet sich hierdurch deutlich von den üblichen Einzelbetrachtungen von Wirtschaftsgütern, denen eine bestimmte endliche Lebensdauer zugewiesen wird[393]. Dieses besondere „Abschreibungssystem“ umfaßt zwei Elemente , zum einen die **Infrastructure Renewals Charge - IRC**, die sich als kalkulierter Durchschnitt aus den geschätzten **Infrastructure Renewals Expenditure IRE** zusammensetzt. Die IRE umfaßt die Ausgaben, die zur Auf-

---

391 Vgl. zu diesem Abschnitt die Darstellung des OFWAT, Info Nr. 36, Februar 1997: Infrastructure Renewals accounting.

392 Sicherlich werden auch die konventionellen Wirtschaftsgüter repariert bevor sie dann irgendwann ersetzt werden, doch ist von einem Ersatz nach einer bestimmten Lebensdauer als solches auszugehen.

393 Vgl. auch exemplarisch: Accounting policies - Infrastructure assets, Anglian Water plc. Annual Reports and accounts , 1997.

rechterhaltung der Leistungsfähigkeit notwendig sind. Dieser Kostenbestandteil wurde mit der Privatisierung im Jahre 1989 eingeführt und spiegelt den Aufwand wider, der zur langfristigen Aufrechterhaltung des Infrastrukturanlagevermögens nach heutigem Standard notwendig ist[394].

Besteuerung

Die im Zeitraum von 1973 bis 1989 bestehenden RWA waren steuerbefreit. Mit der Privatisierung ist eine umfangreiche Steuerpflicht eingetreten.

Substanz - und Ertragsteuern

Die Ertragsbesteuerung der privaten Wassergesellschaften erfolgte nach den britischen Regelsätzen der Körperschaftsteuer[395].

Das englische Steuerrecht sieht Steuerbefreiungen für bestimmte Ausgaben, die zur Erneuerung und Verbesserung von Anlagen führen, vor[396]. Zur Zeit der Privatisierung

---

394 ICR Byatt, 13. Mai 1997, The strategic approach and way ahead. Die Kapitalkosten in Form der laufenden Abschreibungen und infrastructure renewals betragen GBP 1,5 Mrd. und entsprechen somit 24 % des Umsatzes. Der Kalkulationszeitraum für die IRC beträgt üblicherweise 15-20 Jahre, wobei die ermittelte Größe eine Durchschnittsbetrachtung zu realen Preisen beinhaltet, die eine konstante Größe des Infrastrukturgutes voraussetzt (vgl. OFWAT, Info Nr. 36, Februar 1997: Infrastructure Renewals accounting). Zur Preisfestsetzung des Jahres 1994 wurde die Infrastructure renewals charge als wichtiger Bestandteil der Preise dahingehend abgeleitet, daß die aktuellen und zu erwartenden zukünftigen Ausgaben in diesem Bereich für insgesamt 15 Jahre mit einem Durchschnitt gewichtet wurden. Diese Zahlen wurden aus den laufenden Ausgaben der letzten 5 Jahre und den Schätzungen für die nächsten 10 Jahre der sodann laufenden Preisfestsetzung ermittelt (vgl. ICR Byatt, 13. Mai 1997, The strategic approach and way ahead). Wohingegen die IRC über Jahre hinweg konstant ist, kommt es aber bei der Schätzung der IRE zu mitunter erheblichen Schwankungen, da sowohl geplante als auch ungeplante Ausgaben in jedem Jahr unterschiedlich anfallen. Obgleich die privaten Gesellschaften Asset- und Vermögenspläne aufstellen, kommt es mitunter zu Abweichungen, die zuvor nicht kalkulierbar waren. Die Differenzen zwischen der IRC und den tatsächlichen IRE werden in der Bilanz gesondert ausgewiesen. Die Preisbelastung der Verbraucher ist hiervon unberührt. Große Differenzen zwischen den Größen finden Eingang in die Preisfindung (vgl. OFWAT, Info Nr. 36, Februar 1997: Infrastructure Renewals accounting).

395 Das erste Bilanzjahr der Aktiengesellschaften begann am Tage der Übertragung und endete am 31. März 1990.

396 Spelthahn/Steger: Privatisierung der Abwasserbeseitigung: Ein internationaler Vergleich am Beispiel Bundesrepublik Deutschland, Frankreich und Grossbritannien, Wiesbaden 1993, S. 186: Für Ausgaben zur Erneuerung von Gebäuden und Anlagen beträgt diese 25 % p.a. mit abnehmenden Beträgen für die Folgejahre. Auf Ausgaben zur Verbesserung von Industriegebäuden - und Anlagen gibt es ebenfalls 25 % Ermäßigung, allerdings zu linearen Beiträgen über ein fest-

wurden somit den Wassergesellschaften zahlreiche Vergünstigungen zugebilligt, z.B. Absetzungen für Investitionen (capital allowances). Das Ergebnis war, daß in den ersten Jahren praktisch keine Steuerzahlungen anfielen. Im Jahre 1996 wurden diese capital allowances von 25 % auf 6 % gekürzt. Ab dem Jahre 2000 wird nunmehr mit einem spürbaren Anstieg der Steuerzahlungen gerechnet.

Steuerzahlungen UK corporation tax in Mio. GBP der gesamten Wasserindustrie

	UK corporation tax
1992-93	22
1993-94	18
1994-95	25
1995-96	39
1996-97	88

Quelle: OFWAT, Report on company performance in 1996-97

Tabelle 10: Steuerzahlungen UK-corporation Tax in 1996-97

Umsatzsteuer

In England und Wales gibt es einen gespaltenen Umsatzsteuersatz für Abwasserleistungen hinsichtlich privater Haushalte und gewerblicher Unternehmen. Die Leistungen für private Haushalte sind mit einem Nullsatz belegt, gewerbliche Unternehmen zahlen den regulären Umsatzsteuersatz von derzeit 17,5 %. Die Wassergesellschaften sind voll vorsteuerabzugsberechtigt.

Windfall tax

Im Jahre 1997 hat die Regierung eine einmalige Steuer (windfall tax) auf einige privatisierte Bereiche eingeführt. Hintergrund dieser Steuereinführung durch die neue Labour Regierung war der Gedanke, daß man zum Zeitpunkt der Privatisierung die Unternehmen wohl „zu günstig“ verkauft hat. Die aus einer ex-post Betrachtung identifizierten

---

gelegtes Steuerleben. Für die Wassergesellschaften trifft dies auch für Gebäude und Anlagen zu, die sie von den Behörden übernommen haben. Dabei bestimmt der Umweltminister die Höhe der

übermäßigen Vorteile der Unternehmen sollten mit der Steuer abgeschöpft werden. Bemessungsgrundlage der Steuer ist der Differenzbetrag zwischen dem Unternehmenswert - kalkuliert auf Gewinne in einem Zeitraum von 4 Jahren nach der Privatisierung - und dem Unternehmenswert zum Zeitpunkt der Privatisierung. Der Steuersatz beträgt einmalig 23 %[397]. Das erwartete Steueraufkommen betrug für alle Bereiche rund GBP 5,2 Mrd. Im Bereich der Wasserwirtschaft wurden rund GBP 1,7 Mrd. erhoben. Träger dieser Steuer sollten ausdrücklich die Gesellschaften bzw. die Aktionäre und nicht die Verbraucher sein[398]. Das sich aber Auswirkungen auf das später erläuterte „profit sharing" zwischen Aktionären und Verbrauchern ergeben, ist zu vermuten. Diskutiert wurde noch eine weitere Seuer, analog der windfall tax - als sog. utility tax. Diese ist bislang nicht zum Einsatz gekommen[399]. **Der Einführung der Windfall-tax ist als nachträgliche Realisierung des fiskalischen Privatisierungsmotives zu werten, das zum Zeitpunkt der Privatisierung nicht realisiert werden konnte.**

Preismaßstab

Anders als in Deutschland ist in England und Wales die Bemessungsgrundlage für die Preise der Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung in den meisten Fällen der Wert des Grundbesitzes und nicht die tatsächlich verbrauchte Menge[400]. Dieses ändert sich zunehmend zu Gunsten von Zählern[401]. Dennoch sind bis zum Jahre 1998 nur 14 % der

---

Beträge und die Dauer der Ermäßigungen. Spelthahn hat zitiert bei: British Water Holding Companies (Hrsg): The water share offers, Prospectus.

397 Inland Revenue Press Office, Dept. of Treasury, Budget 1997, 2. Juli 1997.

398 Vgl auch: ONCC CSC 8/97/E vom 18. Juli 1997.
„Water watchdogs demands the Anglian water make shareholders, not customers, pay for windfall taxes.

399 Byatt: 8.10.1997: The utility tax will not exhaust the scope which the water companies have to borrow further. The cost will be met by shareholders in the form of lower dividends or retentions rather than by customers. Byatt, 13. Mai Future: There will be an utility tax which should make companies more circumspect in their dividend policies.

400 Vgl. zur Formel: 1998-1999 Report on tariff structures and charges, OFWAT, S. 15, Mai 1998.

401 1989 verlangte das Parlament von den Wassergesellschaften, sie sollten die Gebühren spätestens im April 2000 auf der Grundlage des gemessenen Verbrauchs erheben. Der Trend zum Einbau von Wasserzählern ist ungebrochen. Der Kunde hat das Recht, innerhalb von 15 Arbeitstagen den Einbau eines Wasserzählers zu verlangen.

Verbraucher an ein Zählsystem angeschlossen[402]. Eine pauschale Bewertung der Vor- und Nachteile ist nicht möglich. Sowohl aus ökonomischen als auch aus ökologischen Gründen wird zumeist das Zähler-Verfahren befürwortet[403].

Förderung des Wettbewerbs - Inset appointments und Large User Tariffs

Ein wesentlicher Effekt der englischen Privatisierung war die Förderung des Wettbewerbs innerhalb des natürlichen Monopols. Nach der Privatisierung gab es neben den

---

402 OFWAT, Aktuelle Auskunft im Gespräch mit Mrs. Cranmer, OFWAT, im Juni 1998 in Birmingham.

403 Zabel führt aus, daß verglichen mit der Zahlung nach dem Verbrauch (Messung), das verbrauchs**un**abhängige Zahlungssystem dennoch gewisse Vorteile aufweist.

- Die Höhe der Wasserrechnung entspricht - wenn auch nur grob - der Zahlungsfähigkeit.
- Die Wassergesellschaft kennt im voraus ihre Einnahmen aus der Versorgung privater Haushalte und kann entsprechend langfristig planen.
- Der Verwaltungsaufwand ist gering.

Auf der anderen Seite haben laut Zabel direkte Messungen den Vorteil, daß die Wasserrechnung im direkten Verhältnis zum tatsächlichen Wasserverbrauch steht und somit auch zur Lenkung der Nachfrage verwendet werden kann. Hauptnachteil von Wasserzählern sind die zusätzlichen Kosten für Installation, Wartung und Ablesen. (Zabel, Eurowater Band 1, a.a.O., S. 749 ff.) Ein Problem ergibt sich bei der Abrechnung auf Grundlage des Einheitswertes an der nicht exakten Meßbarkeit der Menge des gelieferten Wassers. (Vergleiche OFWAT Info Nr. 13, Mai 1992). Leckagen innerhalb des Kanalisationsnetzes fallen nicht auf, da die Menge des tatsächlich gelieferten Wassers nicht festgestellt werden kann. Dieses führt zum leichtfertigen Umgang mit Ressourcen und hat volkswirtschaftliche Verluste zur Folge. Kann die Menge des gelieferten Wassers angesichts mangelnder Zählervorrichtungen nur geschätzt werden, sind Ungleichbehandlungen zwischen den Kunden mit und ohne Zählereinrichtungen denkbar. Es war die Tendenz vorhanden, daß Kunden mit Wasserzählern zu viel bezahlten. Dieses steht im Widerspruch zu den Prinzipien der Gleichbehandlung der Konsumenten. Fraglich ist vor diesem Hintergrund, inwieweit die aufgezeigten Argumente für den Preismaßstab Einheitswert noch weiter aufrechterhalten werden können. Der Generaldirektor des OFWAT befürwortet den zügigen Einbau von Zählervorrichtungen. Zahlreiche Programme zur Förderung laufen, doch gestaltet sich der Einbau nur zögerlich. Vgl. The cost of metering, OFWAT Info Note Nr. 32, Oktober 1995.Zwar sieht der Generaldirektor auch die Kosten des Zählereinbaus bzw. des Zählvorganges, doch ist anzustreben, daß die Kosten der Zähler (Kauf und Betrieb) die Differenz zwischen ungezähltem und gezähltem Wasser nicht überschreiten dürfen (measured/unmeasured differential). Die Kalkulation der Gebührendifferenzen zwischen gezähltem und ungezähltem Verbrauch ergeben sich aus einer Schätzung. Vgl. hierzu: OFWAT Info Nr. 13, Mai 1992, überarbeitet im Oktober 1995: Water delivered and sewage collected, hierzu: It is calculated by apllying a company's measured charges to the average amount of water delivered (and sewage collected) by that company to an unmeasured bill with the average unmeasured household bill for that company. In Preisen von 1995/1996 beträgt die maximal festgestellte Differenz GBP 26 für die Bereiche Wasser und Abwasser.Vgl. hierzu auch 1998-99 Report on tariff structure and charges, S. 19 ff.; vgl. weiter OFWAT Info Nr. 20, Prinicples for Developing water charging policies, April 1993 (überarbeitet 1996). Vgl. OFWAT: Competition in the water industry - Inset appointments and their regulation, Juli 1995.

WOC 10 regionale Monopolisten. Zur Förderung des Wettbewerbs wurden sogenannte „inset appointments“ zugelassen. Hierbei handelt es sich um die Möglichkeit, alternativ zum regionalen Monopolisten die „water services“ (also Wasserver- und -entsorgung)

- durch eine direkte Verbindung zu einem anderen Anbieter bzw. einem Nachbarunternehmen oder
- durch den Bau eigener Anlagen

durchzuführen, m.a.W., sich von dem regionalen „Monopolisten“ zu lösen. Hierdurch wird der Wettbewerb gefördert und das Monopol aufgeweicht.

Nach der Privatisierung im Jahre 1989 wurde diese Möglichkeit nur für Unternehmen „auf der grünen Wiese“ geschaffen, die mindestens 30 Meter von einem bestehenden Anbieternetz entfernt waren. Mit dem „Competition and Services (Utility) Act“ im Jahre 1992 wurden weitere Maßnahmen zur Wettbewerbsförderung vorgenommen. Bestandteil war unter anderem die Möglichkeit, dem Verbraucher mit mehr als 250.000 m³ Wasserverbrauch im Jahr einen stärkeren Wettbewerb zu ermöglichen, so daß Inset Appointments für alle Großverbraucher zugelassen wurden. Ungeachtet des natürlichen Gebietsschutzes konnten Großverbraucher von anderen Wassergesellschaften beliefert werden. Die Monopolstellung wurde hierdurch aufgeweicht[404].

Ein wesentlicher Unterschied zum deutschen Gebührensystem zeigt sich aber in der Möglichkeit einer Preisdifferenzierung für Großkunden. Während in Deutschland der Gebührengleichheitsgrundsatz eines der wichtigsten Prinzipien ist, besteht in England die Möglichkeit, sogenannte „Large User Tariffs“ zu nutzen[405]. Ein wichtiger Aspekt sind in diesem Zusammenhang die Durchleitungsmöglichkeiten. Die Netzanbindung ist das wesentliche Merkmal des natürlichen Monopols. Inset appointments sind in der Lage, den Wettbewerb zu fördern, so daß auch im Wasser- und Abwasserbereich ähnliche Wettbewerbsmöglichkeiten geschaffen werden können, wie z.B. im Energiemarkt. Ange-

---

[404] Vgl. OFWAT Info Nr. 10, April 1992, überarbeitet im April 1996: Der Secretary of State kann diese Grenzen auch noch weiter herabsetzen. Die Inset appointments können nur einer limited company zur Verfügung gestellt werden. Großverbraucher erhalten durch diese Inset appointments die Möglichkeit, ihre eigenen Lieferanten zu werden, indem sie eine Tochtergesellschaft gründen, die appointee wird.

[405] Vgl. OFWAT Info Nr. 15, Juli 1995 (überarbeitet im August 1996).

sichts der hohen Transportkosten des Wassers ist die Ausweitung des Wettbewerbs aber sicherlich begrenzt[406].

Grenzkostenorientierung - die zukünftige Preisgestaltung ?

Der Generaldirektor schlägt vor, zum „ökonomischen“ Gebrauch der schützenswerten Ressource Wasser im Rahmen der Preisfindung ein stärkeres Gewicht auf die langfristigen zusätzlichen Kosten für den Wasserverbrauch, also die Grenzkosten, zu legen.

> „Where users are responsive to price, such as the use of garden sprinklers, and many business users, prices should reflect the continuing cost of supply - long run incremental cost. Conversely, where vulnerable customers are concerned there is a case for lower tariffs, for the use of water for essential purposes. In other words, while the average price of water should fall .... the marginal price should rise in order to promote conservation and economy in water use.[407]“

Insbesondere sollen sich die Large User tariffs an den „long run marginal costs“ orientieren[408]. Niedrigpreisangebote an Großverbraucher sollen verhindert werden, damit keine falschen Signale hin zu einem „übermäßigen Verbrauch“ der Ressource Wasser erfolgen.

---

406 Anders als im Energiemarkt, wo der Energielieferant als Markteintrittskandidat nach der Liberalisierung praktisch das Recht auf Durchleitung seiner Energie hat, bestehen im Abwasser- und Wassermarkt nur wenige derartige Erfahrungen. Nähere Ausführungen zu den Durchleitungsmöglichkeiten finden sich in einer Veröffentlichung des OFWAT: The regulation of common carriage agreements in England and Wales- a consultation paper, April 1996. Die Anschlußkosten im Rahmen der Inset appointments werden vom OFWAT überwacht und müssen sich an den tatsächlichen Kosten orientieren.

407 Rede von ICR Byatt am 8.10.1997 in London.

408 Rede von ICR Byatt am 29.5.1997 „ ...As a general rule, the lowest cost resources of water will be developed first. Consequently, new sources of supply will be increasingley costly to develop..... Tariffs, particulary for large users, should not be offered ..at a too low level - that is, without regard to the continuing costs of augmenting supply. Tariffs set on an allocation of historical accounting costs would not send the appropriate signals to both customers and companies to conserve water and companies also, to develop new resources. ...Undertakers must reference any further reductions by reference to their long run marginal costs. This approach will promote efficiency of water use an resource development including efficient maintenance of the infrastructure. It also provides a framework for managing the development of new sources of supply and the establishment of prices for bulk supply. Setting prices to cover long run marginal costs will involve development or more sophisticated tariffs. Such tariffs should achieve better demand mana-

4.2.4.2 Instrumente und Systematik

4.2.4.2.1 Die Preisgrenzenformel

Um die Pflichten des Regulators auch zu realisieren, mußte dem Generaldirektor ein entsprechendes Instrumentarium zur Verfügung gestellt werden. Eines der wichtigsten Instrumente war die **Festlegung von Preisgrenzen**. Hierzu wurde ein ausgeklügeltes System entworfen. Die Preisgrenzenfestlegung durch den Generaldirektor muß dabei stets unter der Maßgabe erfolgen, daß die stetige Aufgabenerfüllung durch die Gesellschaften gewährleistet ist. Hierbei sind den unterschiedlichen Zielen (Preishöhe, Qualität, Renditeanforderungen etc.) Rechnung zu tragen, so daß Zielkonflikte mitunter unausweichlich sind. Bei der Preisgrenzenfestlegung ließ man sich davon leiten, daß durch die Privatisierung erhebliche Produktivitätssteigerungspotentiale genutzt werden können und werden, so daß Produktivitätszuwächse in nicht unerheblichem Maße Eingang in die Preisgrenzen finden[409]. Die Festlegung von Preisgrenzen erfolgt über eine Formel[410]. Ökonomisches Ziel der Preisgrenzen ist es, den Unternehmen über einen möglichst langfristigen Zeitraum eine feste Kalkulationsgrundlage zu geben. Es sollen Anreize für die Unternehmen geschaffen werden, bei einem gegebenem Preisniveau durch Minimierung des Einsatzes Gewinne zu erwirtschaften, die dann sowohl den Aktionären zugute kommen und langfristig auch zu sinkenden Preisen für die Verbraucher führen. Ziel ist es, die Unternehmen zur Effizienzsteigerung zu animieren und somit eines der Hauptmotive der Privatisierung im Rahmen des Regulierungssystems zu fördern.

Die Zielvariable der Preisgrenzenfestlegung ist der nachfolgend erläuterte „RPI +K“ Ausdruck, wobei der K-Faktor die fundamentale Aussage zur unternehmensspezifischen Preisgrenze beinhaltet und sich wie folgt zusammensetzt[411]:

$$RPI + K \qquad K=Q-X.$$

---

gement and generate the greater revenues necessary to expand the capacity of water company systems.“

[409] Eine Gesellschaft , die die vom Generaldirektor festgelegten Obergrenzen ablehnt, kann die Monopol- und Fusionskommission anrufen, die dann als Vermittler auftritt.

[410] Grundlage der Preisgrenzenfeststellung waren die im Jahre 1989 mit der Regierung erarbeiteten sogenannten Vermögensbewirtschaftungspläne (Asset Management Plans), die den zur Gewährleistung des öffentlichen Dienstleistungsangebotes und der Qualitätsverbesserung notwendigen Kapitalbedarf festlegten. Man stellte auf Grundlage dieser Planungen fest, daß zur Zielerreichung die Investitionen mindestens verdoppelt werden mußten. Für jede Gesellschaft wurden separate Finanzierungspläne erarbeitet, die die jeweiligen Preisgrenzen festlegten.

[411] Vgl. auch Zabel und Buckland, Eurwater Band 2, S. 229 ff. sowie OFWAT Info Nr. 17, Februar 1993, überarbeitet im Januar 1996.

X Produktivitätsfaktor im Ver- und Entsorgungsbereich

Q Vorgeschriebene Verbesserung im Bereich der Gewässergüte und Umwelt

RPI Preisindex für die Lebenshaltung[412]

Der K-Faktor ist für jedes Unternehmen individuell festlegbar und ist innerhalb der Preisgrenzenperiode jährlich differenzierbar[413]. Der K-Faktor ergibt in Verbindung mit der Inflationsrate eine Preisgrenze und gibt an, in welchem Ausmaß die durchschnittlichen Preise einer Gesellschaft pro Jahr maximal ansteigen dürfen[414]. Der K-Faktor soll den veränderten Mittelbedarf der Unternehmen zur Erfüllung ihrer Aufgaben widerspiegeln[415]. Festgelegt werden die K-Faktoren jeweils für 10 Jahre, wobei auf Verlangen der Wassergesellschaften oder des OFWAT eine Überprüfung nach 5 Jahren erfolgen kann (Preisreview). Neuere Überlegungen für den Preisreview 1999 gehen dahin, noch weitere Elemente in die Preisgrenzenformel einzubeziehen. Dieser Ansatz ist jedoch noch nicht beschlossen[416].

Die so festgelegten Preisgrenzen beziehen sich auf einen „Durchschnittspreis“ des jeweiligen Unternehmens. Diese Durchschnittsgebühr wird auf der Grundlage eines Preiskorbes „tariff basket“ ermittelt, der sich aus der Vielzahl von Preisarten, differenziert nach Dienstleistung (Wasser/Abwasser/Service) aber auch nach der Messungsart (mit und ohne Zählersystem) zusammensetzt[417]. Innerhalb dieses „tariff baskets“ können die ein-

---

412 Der hier verwandte RPI ist die Inflationsrate in dem dem Gebührenjahr vorhergehenden November (das Gebührenjahr beginnt im April).

413 In die Bestimmung der K-Formel gehen somit zahlreiche Faktoren ein, auf die im folgenden aber nicht weiter eingegangen wird. Vgl. hierzu WRC, Comparing Sewerage Charges in Europe, UK (England and Wales) case Study, Medmenham (UK), März 1998. S. 35 sowie Comparison of Price limits, S. 8 im Report on tariff structures and prices.

414 Hierbei handelt es sich um zahlreiche Preisarten, die für die Preisgrenzenformel zu einem Durchschnitt zusammengefaßt werden.

415 OFWAT Info. Nr. 8: Oktober 1991, überarbeitet im September 1994: The K-Factor- what it is and how it can be changed. Die Unternehmen sind nicht verpflichtet, die Preisgrenzen voll auszuschöpfen, doch die zumeist restriktive Preisgrenzenfestlegung läßt regelmäßig keine Alternative zur maximalen Ausnutzung zu, allein schon, um auch den Interessen der Aktionäre gerecht zu werden.

416 Siehe unter Preisreview 1999, an späterer Stelle.

417 Vgl. OFWAT Info Nr. 8: The K-Faktor - what it is and how it can be changed, Oktober 1991, überarbeitet im September 1994: In dem Preiskorb finden sich wieder: Preise für ungezählte Wasserversorgung, gezählte Wasserversorgung, ungezählte Abwasserentsorgung, gezählte

zelnen Preisarten im unterschiedlichen Umfang ansteigen. Es muß aber gewährleistet sein, daß der durchschnittliche Gesamtanstieg nicht das festgesetzte „overall limit“ übersteigt[418]. Dadurch, daß für die objektiv gleichen Leistungen zur Zeit noch unterschiedliche Preismaßstäbe mit deutlichen Preisabweichungen in einer Region vorhanden sind, sind Spannungen unvermeidlich. Erklärtes Ziel ist es, sich einer „fairen“ Lösung anzunähern[419]. Nach Angaben des OFWAT ist man auf diesem Wege schon weit vorangeschritten[420]. Nach Festlegung der Preisgrenzen ist es Pflichtaufgabe des Generaldirektors sicherzustellen, daß die Unternehmen sowohl im Rahmen der Preisgrenzen agieren als auch die garantierten Ver- und Entsorgungsstandards einhalten. Hierzu sind weitreichende Informationspflichten seitens der Unternehmen gefordert.

Abwasserentsorgung und für die Fortleitung und Behandlung betrieblicher Abwässer. Einige Preisbestandteile werden nicht über die K-Formel erfaßt, z.B. „infrastructure charges“. Diese Gebühren, z.B. Anschlußgebühren werden auch nicht über andere Preislimite erfaßt, da das OFWAT davon ausgeht, daß diese Gebühren in direkter Relation zu den Preisen stehen. Sollte es dennoch zu Auseinandersetzungen über die Höhe dieser Kosten kommen, übernimmt der Generaldirektor die Funktion des Schiedsrichters, an dessen Weisung sich beide Parteien zu orientieren haben. Einen detaillierten Überblick findet man im „1998-99 Report on tariff structure and charges, OFWAT, Mai 1998, Annex A, S. 55 ff.

[418] Die Gesellschaften haben somit die freie Entscheidung über den Preisanstieg in den einzelnen Preisarten. So können die unterschiedlichen Preisarten in der Höhe verändert werden, aber auch die Relation zwischen den Preisarten kann Veränderungen unterliegen. Die Veränderung der Relationen kann zu mitunter erheblichen Kostenunterschieden für die objektiv gleiche Leistung führen. Es ist eine wichtige Aufgabe für das OFWAT, unfaire Preisdifferenzierungen, die willkürlich von den zugrundeliegenden Kosten abweichen, zu unterbinden. Hier ist eine umfangreiche Diskussion unter dem Stichwort des tariff rebalancing entstanden, da sich eine Tendenz abzeichnete, Quersubventionen zu Lasten der „unmetered households“ vorzunehmen. Vgl. hierzu auch: ONCC CSC 8/97/N vom 17. Juli 1997: „Water watchdogs calls for charges to be explained more simply. Hierin fordert der Vorsitzende des ONCC die Vereinfachung der Gebührenstrukturen, da sie angesichts der Komplexität nicht für den Verbraucher verständlich sind. Am Beispiel der Verschmelzung von Northumbrian Water und North East Water führt er aus, daß die Gebührensenkungen im Zuge dieser Fusion nicht in den harmonisierten Gebührenstrukturen zu identifizieren sind. Neuere Tendenzen seitens des OFWAT gehen dahin, komplizierte System für ungezählte Ver- und Entsorgungsleistungen zu vereinfachen und diese Gebühren den Gebühren für gezählte Ver- und Entsorgungsleistungen anzunähern.

[419] Zu diskutieren wäre die Anwendung der verschiedenen Fairneßkonzepte. Eines der Konzepte weist dem Begriff Fairneß die Komponenten der Pareto-Optimalität und der Neidfreiheit zu. Inwieweit man diese theoretischen Konstrukte hier anwenden kann, insbesondere vor dem Hintergrund der Vielzahl von Einflußfaktoren auf die Endpreisbildung, wäre sicherlich ein interessanter Untersuchungsaspekt nachfolgender Arbeiten.

[420] Dennoch mahnt der Generaldirektor an, daß es den Gesellschaften nicht gelungen ist, den Verbrauchen die Gründe für die unterschiedlichen Gebührenentwicklungen innerhalb des tariff baskets zu erklären. Zahlreiche Kritiken seitens der Verbraucherschutzorganisationen liegen vor. Vor dem Hintergrund der hieraus resultierenden Spannungen soll das System des tariff baskets überarbeitet werden (Zeithorizont 1999 im Rahmen der nächsten Preisüberprüfung).Vgl.auch Tariff rebalancing and tariff basket, OFWAT 1997.

4.2.4.2.2 Cost-passed-through-System

Die Festlegung der Preisgrenzen bewegt sich in diesem System stets in einem Zielkonflikt zwischen einem möglichst langen Festlegungszeitraum, der für alle Beteiligten nach erfolgreichen Verhandlungen dauerhaft gesicherte Kalkulationsgrundlagen bietet und andererseits unvorhergesehenen Aufwendungen innerhalb einer Festschreibungsperiode, die nicht von den jeweiligen Gesellschaften zu vertreten sind. Mögliche Auslöser für die Veränderung der K-Faktoren innerhalb der Preisbindungszeiträume sind veränderte Auflagen für die Unternehmen, die Nichterfüllung der vorgeschriebenen Versorgungsstandards sowie das Ausbleiben einkalkulierter Erlöse, z.B. aus der Veräußerung von Anlagevermögen[421]. Um hinsichtlich dieser Problematik allen Seiten gerecht zu werden und ein entsprechendes Quantum an Flexibilität einzubringen, können auch zwischen den jeweiligen Terminen der Preisgrenzenüberprüfung Anpassungen erfolgen. Initiator einer derartigen „unplanmäßigen“ Änderung können sowohl das OFWAT als auch die Wassergesellschaften selbst sein.

Die „Condition B“ der Lizenz ermöglicht es dem Generaldirektor für jedes Jahr den K-Faktor zu korrigieren, sofern „relevant changes of circumstances“ vorliegen, deren Auswirkungen 10 % des Jahresumsatzes übersteigen[422].

---

[421] Eine wichtige Rolle spielen hierbei die Beschlüsse der supranationalen Ebene, im wesentlichen die Umsetzung von EU-Umweltrichtlinien, die mitunter nicht innerhalb eines 10 Jahres - Zeitraumes zu kalkulieren sind. Mit einer zunehmenden europäischen Integration und einer Übertragung von Umweltschutzkompetenzen auf die europäische Ebene wird sicherlich die Festlegung von K-Faktoren auf einen Zeitraum von 10 Jahren schwieriger. Diese Entwicklung ist um so bedeutender, da das englische Regulierungssystem seine Vorteile insbesondere in der langfristigen Ausrichtungen der Preisgrenzen sieht. Kurzfristig umzusetzende Beschlüsse durch die EU oder auch der nationalen Gremien (als standard setter) wirken sich hierbei negativ auf die Effizienz und Akzeptanz des Regulierungssystems aus. Eine inflationistische Anwendung des Cost-Passed-Through-Systems führt zudem zu einem Glaubwürdigkeitsverlust. Fraglich ist allerdings, ob sich im Zuge einer europäischen Integration auch das Regulierungssystem verändern wird, bzw. ob innerhalb der nächsten Dekaden nicht vielmehr eine europäische Flußbewirtschaftung die nationalen Systeme abgelöst hat. Diese Frage ist aber weiterhin offen.

[422] OFWAT Info. Nr. 8: Oktober 1991, überarbeitet im September 1994: The K-Factor- what it is and how it can be changed. Die relevant changes of circumstances werden wie folgt erläutert: „The key relevant changes of circumstances are: Changes in the obligations placed on the companies, failure to achieve a legal obligation or a service standard, non-receipt of proceeds of sale of surplus land assumed at the periodic review. Vgl. hierzu auch Spelthahn/Steger: Privatisierung der Abwasserbeseitigung - Ein internationaler Vergleich, a.a.O. S. 168: Hierin wird weitergehend erläutert, daß dieses Cost-passed-through System dann zulässig ist, wenn die Ausgaben sinnvoll getätigt werden und sie den Zeitwert von 10 % des Umsatzes übersteigen (Zeitwert bedeutet hier die Diskontierung von der nächsten geplanten Revision auf das Vorjahr des Cost-passed-through). Zur Definition der relevant circumstances vgl. exemplarisch: Dept. of Environment - Welsh Office - Instrument of Appointment of the water and sewerage undertakers - Lizenz - S. 23

Es ist übereinstimmendes Interesse aller Zielgruppen, daß diese Änderungen der K-Faktoren möglichst selten vorgenommen werden, da die Unternehmen und Konsumenten eine sichere Kalkulationsbasis benötigen und vor allem den Unternehmen durch eine möglichst langfristige Preiskonstanz Anreize zur Effizienzsteigerung innerhalb bestehender Preislimite gegeben werden sollen.

4.2.4.2.3 Yardstick competition

Zur vollen Ausnutzung der Vorteile einer Privatisierung ist die Nutzung der ökonomischen (Anreiz-)effekte des Marktes notwendige Voraussetzung. Hierzu gehört als elementarer Bestandteil der Wettbewerb. Eine der wesentlichen Pflichten des Generaldirektors ist es, den Wettbewerb zu fördern. Der Wettbewerb soll die Effizienz der Unternehmen und somit die Ziele der Verbraucher, Eigentümer und der Umwelt erfüllen. Problematisch bei dieser wirtschaftlichen Lenkung ist aber stets das fehlende Wettbewerbsmoment, das ein natürliches Monopol charakterisiert.

Mit der Förderung des Wettbewerbs und dem möglichen - wenn auch beschränkten - Zugang neuer Markteintrittskandidaten ist die Hoffnung auf Effizienzsteigerung und die Erschließung neuer Ressourcen verbunden[423]. Der Wettbewerb ist bislang nur durch wenige, indes hoffnungsvolle Ansätze gekennzeichnet, z.B. den bereits angesprochenen Inset appointments in Verbindung mit large user tariffs [424]. Neben diesen Ansätzen des Wettbwerbs wurden aber noch weitergehende Wettbewerbselemente eingeführt, die als „Hilfskonstruktionen“ einen breiten Wettbewerb simulierten und diesen dauerhaft ge-

---

ff. Vgl. weiter Zabel: Beispielhaft für Zabel auf, daß zwischen 1989 und 1994 eine Gesellschaft, die große Mengen ungeklärtes Abwasser in Küstengewässer einleiten wollte beim OFWAT 1991 einen Antrag stellte. Das OFWAT hebte die Preisgrenzen an, um somit Investitionen für Änderungen (zwischenzeitliche Richtlinie gegen das Einleiten) zu ermöglichen und diese Kosten auf den Verbraucher abzuwälzen.

[423] Die Förderung des Wettbewerbs in der Wasserindustrie ist stark mit dem englischen Modell verwurzelt. Es unterscheidet sich aber erheblich von der momentanen Tendenz in Deutschland, die einerseits zur umfangreichen Einschaltung von privaten Erfüllungsgehilfen tendiert (bis hin zur materiellen Privatisierung), andererseits aber auch starke Tendenzen aufweist, daß durch formale Privatisierungen (Eigenbetriebslösung) die Wertschöpfung bei der öffentlichen Hand verbleibt und dadurch Wettbewerb faktisch verhindert wird. Die offene Förderung des Wettbewerbs in England und Wales, die sogar institutionell in den Aufgabenbereich des Regulators eingebunden ist, steht im Gegensatz zu der aktuellen Situation in Deutschland.

[424] Die jüngste Entwicklung, die large users taiffs aus dem tariff basket mit der Begründung zu nehmen, in diesem Marktsegment bestehe bereits Wettbewerb, zeigt die ersten Ansätze, die Gegebenheiten des natürlichen Monopols zu überwinden. Vgl. ICR Byatt, 13. März 1997.

währleisteten. Diese Wettbewerbssimulation erfolgte nach dem sogenannten Modell der **„yardstick competition“**[425], die bereits im White paper vorgeschlagen wurde[426]. Die Gesellschaften sind regelmäßig vom OFWAT aufgefordert, für zahlreiche Infrastrukturbereiche Einheitskosten vorzulegen. Hierzu werden unabhängige Prüfer beauftragt, Investitionskosten zu bewerten. Der nach dem niedrigsten „Quartil“ errechnete Einheitspreis wird sodann als „yardstick“ verwendet, um die zur Erreichung der vereinbarten Qualitätsverbesserung notwendigen Kapitalkosten festzulegen. Darüber hinaus wurden gleichartige Betriebskostenvergleiche aufgestellt, wobei jeweils die produktivsten Gesellschaften ausgewählt wurden[427]. Das System des yardstick competition ist aber nur dann erfolgreich, wenn es gelingt, die Erfolge der Unternehmen transparent und objektiv darzustellen, um auf diese Weise einen objektiven „Yardstick“ festlegen zu können. Es ist unabdingbar, daß die Unternehmen eine Vielzahl von Informationen an das OFWAT geben, die auch einer tiefgehenden Überprüfung standhalten.

4.2.4.3 Preisreviews und profit sharing

Die Preisreviews sind mit Blick auf die deutsche Privatisierungsdebatte von besonderem Interesse, da hierdurch die ökonomischen Anreizeffekte zur Generierung von Effizienzsteigerungspotential transparent dargelegt werden können. Der Generaldirektor kündigte im Juli 1991 an, die früheste Gelegenheit zur Preisgrenzenüberprüfung vorzunehmen. Nach den Bestimmungen war eine Preisgrenzenüberprüfung somit frühestmöglich im Jahre 1994 möglich. Ursprünglich waren die Preise für 10 Jahre festgelegt. Einer der

---

[425] Vgl. Scheele, Ulrich: Aktuelle Entwicklungen in der englischen Wasserwirtschaft, Zögu, Heft 1, 1997, S. 54; Hierin wird ausgeführt, daß insbesondere der Littlechild Report die Vorteile des yardstick competition betonte. Der Ansatz geht demnach auf theoretische Arbeiten zurück, in denen gezeigt werden kann, daß unter bestimmten Bedingungen dieser Ansatz auch im Vergleich zur traditionellen Wettbewerbslösung optimale Ergebnisse erbringt. Dennoch haben sich die Erwartungen an dieses System angesichts der erheblichen praktischen Schwierigkeiten in der Zwischenzeit deutlich reduziert. Vgl. weiter OFWAT: Capital unit costs in the water industry - The 1994 Periodic Review cost base, OFWAT, März 1997.

[426] In Paragraph 70 des White Papers werden verschiedene Möglichkeiten des Regulierungssystems diskutiert. Als eine Alternative bezüglich des Wettbewerbs wurde die Form des yardstick competition vorgeschlagen: „By encouraging direct comparisons between authorities by investors, it would also promote efficiency by means of competition.“ Vgl. weiter Sawkins, John W.: Yardstick competition in the English and Welsh water industry: Fiction or reality, University of Aberdeen, Discussion paper 9405.

[427] Vgl. auch: OFWAT: Comparing company performance, Info Note Nr. 5, Juli 1995, überarbeitet im Februar 1995. Vgl. weiter OFWAT: 1996-97 Report on the financial performance and capital investment of the water companies in England and Wales, Oktober 1997.

Hauptgründe für die Überprüfung waren die neu implementierten Umweltauflagen[428]. Die Enwicklung der Preisgrenzen gestaltete sich wie folgt:

	K-Faktoren	
	1989	**1994**
Anglian	5,5	1,5
Dwr Cymru	5,5	0,5
North West	5,0	2,5
Northumbrian	2,8	1,4
Severn Trent	2,0	0,5
South West	5,0	1,0
Southern	0,0	4,0
Thames	4,5	0,5
Wessex	4,5	1,4
Yorkshire	3,0	2,5
Gewichteter Durchschnitt	**3,8**	**1,5**

Tabelle 11: Entwicklung der K-Faktoren
Quelle: 1998-99 Report on tariff structure and charges, OFWAT, Mai 1998

Deutlich wird, daß durch eine Absenkung der K-Faktoren die Effizienzsteigergungsziele der Unternehmen höher gesetzt werden. Durch die K-Faktoren, speziell die in den K-Faktoren enthaltenen X-Werte, lassen sich Effizienzsteigerungen transparent dokumentieren.

[428] OFWAT Info Nr. 17, Februar 1993 (überarbeitet im Januar 1996): 1994 Review of Water Charging Limits - The periodic review.

10-Jahres Entwicklung der kumulierten K-Faktoren 1994-95 zu 2004-05 - Verhältnis von „utility operations and quality“

	K	X	Q
Anglian	16	-1	17
Dwr Cymru	5	-29	34
North West	13	-12	25
Northumbrian	25	-18	43
Severn Trent	3	-11	14
South West	6	-16	22
Southern	41	-1	42
Thames	5	-10	15
Wessex	10	-10	20
Yorkshire	13	-15	28
Gewichteter Durchschnitt	**11**	**-10**	**21**

Quelle: Future charges for Water and Sewerage Services, OFWAT, Juli 1994

Tabelle 12: 10-Jahres Entwicklung der kumulierten K-Faktoren 1994-95 zu 2004-05

Die kostenmäßige Belastung zur Erfüllung der hohen Umweltanforderungen kann aber dazu führen, daß die Effizienzsteigerungen (über-) kompensiert werden, so daß im Endeffekt die Rechnungspreise für die Haushalte ansteigen.

Veränderung der durchschnittlichen Wasser/Abwasserrechnung in GBP für die Jahre 1994-95 zu 2004-05

		Wasser	Abwasser	Gesamt
Q	Qualitätserhöhung	+13	+31	+44
X	Reduzierung der „base operation costs“	-7	-5	-12
X	Reduzierung „in return on existing assets“	-6	-6	- 12
X	„Growth, levels of service and capital maintenance“	+1	+2	+3
K	Netto-Effekt auf die Rechnungen	+1	+22	+23

Quelle: Future charges for Water and Sewerage Services, OFWAT, Juli 1994

Tabelle 13

Die Preisgrenzenüberprüfung ist bestimmten Prinzipien unterworfen[429]. Der Generaldirektor muß im Zuge der Preisgrenzenüberprüfung sicherstellen, daß

- die Konsumenteninteressen im notwendigen Maße berücksichtigt werden und
- ein hohes Maß an Stabilität zwischen den Preisgrenzenüberpüfungen gewährleistet ist, so daß die Unternehmen weiterhin den Anreiz haben, innerhalb gegebener, kalkulierbarer Preisentwicklungen nach dem ökonomischen Prinzip mit einem möglichst geringen Aufwand die Rendite zu optimieren.

Der Generaldirektor ist verpflichtet, den Gesellschaften Anreize zu wirtschaftlichen und nachhaltig ausgerichteten Handlungsweisen zu geben. Wenn Gesellschaften durch diese Maximen erfolgreich sind, sollen auch die Konsumenten bei den nächsten Preisreviews profitieren. Dieses Ziel nimmt einen hohen Stellenwert in den laufenden Debatten ein. Ein entscheidender Aspekt der Preisreviews ist das profit sharing zwischen den Anteilseignern der Gesellschaften und den Verbrauchern. Durch die Festlegung der Preisgrenzen wird bestimmt, welcher Anteil der Effizienzsteigerungen an die Verbraucher weitergegeben wird bzw. welcher Teil dieser Steigerungen bei den Anteilseignern verbleibt. Der als „outperformance“ bezeichnete Teil der Gewinne, der über die erwartete Rendite der Unternehmen hinaus erzielt wird, fällt in den Bereich des profit sharings und wird aufgeteilt. Das Maß der outperformance wird dabei für jedes Unternehmen individuell festgelegt[430]. Dieses profit sharing-System führt zu erheblichen Zielkonflikten zwischen den einzelnen Interessengruppen. Es ist stets eine Gratwanderung das Maß festzulegen, bei dem zwar die Verbraucher von Effizienzsteigerungen profitieren, den Aktionären bzw. Unternehmen aber nicht die wirtschaftlichen Leistungsanreize genommen werden.

Die derzeitige Systematik ist eine „incentive-based profit-sharing“ Methode[431]. Zum Zeitpunkt der periodischen Preisreviews legt der Generaldirektor die zukünftigen Preisgrenzen fest und motiviert somit die Gesellschaften, durch Effizienzsteigerungen innerhalb dieser Periode Gewinne zu erwirtschaften, indem sie geringere Kosten produzieren,

---

429 Vgl. OFWAT Info Note Nr. 17, Feb. 1993 (überarbeitet im Januar 1996).

430 Dies erfolgt unter Berücksichtgung der operational costs und capital expenditures. Vgl. auch WRC, S. 35 f.

431 Die nachfolgende Passage wurde aus der OFWAT Publikation „Profit sharing“, Mai 1997, entnommen.

als es der Genraldirektor voraussehen konnte. Beim nächsten Preisreview wird der Generaldirektor diese zusätzlichen Gewinne durch weiter verringerte Preisgrenzen den Verbrauchern zuführen. Dabei liegt es im zeitlichen und methodischen Ermessen des Generaldirektors, dieses zu vollziehen. Der Nutzentransfer auf die Verbraucher besteht dabei aus zwei Elementen:

- Das erste Element bezieht sich auf die Effizienzsteigerungen, die der Generaldirektor für den Zeitraum zwischen den Preisreviews bereits angenommen hat. Dieses Element ist auf die Zukunft gerichtet, da, unabhängig vom Zielerreichungsgrad, die Preisgrenzen entsprechendes fordern.

- Das zweite Element bezieht sich auf Gewinne, die das Unternehmen über die Gewinnerwartungen des Generaldirektors hinaus erzielt hat (outperformance).

Es ist zu klären, in welchem Ausmaß und zu welchem Zeitpunkt diese Gewinne auf die Verbraucher übertragen werden können.

Bisherige Praxis - Glide Path

Die bisherige Praxis des OFWAT zur Verteilung dieser „outperformance“ auf den Verbraucher war eine zeitliche Verteilung auf einen Zeitraum von 10 Jahren, der als „Glide Path“ bezeichnet wurde. Betrachtet man den Preisreview von 1994, so wurden 80 % der outperfomance den Verbrauchern innerhalb der ersten Fünfjahresperiode (1995/96 bis 1999/2000) gutgebracht, die verbleibenden 20 % sodann in der nächsten Periode von 2000/2001 bis 2004/2005). Bei einer Barwertbetrachtung würden somit rund 70 % der outperformance an den Verbraucher weitergegeben[432]. Kritiker merken aber an, daß dieses System starr ist und willkürliche Elemente beinhaltet[433]. Positiv zu werten ist jedoch, daß dieses System der Höchstpreise auch Wettbewerbselemente einbringt, da für die Gesellschaften ein erheblicher Anreiz besteht, innerhalb der Preisfestsetzungsperioden gemäß dem ökonomischen Prinzip für einen gegebenen Preis die Kosten zu reduzieren

[432] Die zeitliche Streckung dieses Nutzentransfers war unumgänglich, da ansonsten die Investitionspläne der Unternehmen gefährdet worden wären. Dieses System soll im Rahmen des 2. Preisreviews eine Änderung erfahren.

[433] Zabel, Eurowater Band 1,a.a.O., S. 753.

und auf diese Weise den Gewinn zu maximieren. Demgegenüber erläutert Scheele, daß die Unternehmen einen Anreiz haben, die Effizienzpotentiale nicht voll auszuschöpfen, um daraus bei der Festlegung der Preise in der nächsten Periode von einer so erreichten höheren Preisbasis zu profitieren[434].

Hinsichtlich der Effizienzsteigerung muß der Generaldirektor ein wachsames Auge auf die Kostenentwicklung einer Gesellschaft haben, die sicherlich nicht immer bemüht sein wird, möglichst effizient zu arbeiten. Eine der typischen Beschreibungen hierzu ist, daß „hohe Ausgaben der beste Schutz vor einem Regulator sind (der auf Effizienzsteigerungen abzielt)". Hier sind sicherlich Systemschwächen vorhanden. Zur Überprüfung wurden die Wassergesellschaften aufgefordert, detaillierten Einblick in ihre wirtschaftlichen Verhältnisse und Strategien zu liefern[435].

Berücksichtigung von Umweltauflagen

Die Festlegung der Umweltstandards erfolgt durch die Regierung. Zur Festlegung dieser Standards ist ein komplexer Abstimmungsprozeß erforderlich, welche der gewünschten

---

434 Vgl. Scheele, 1997, Aktuelle Entwicklungen in der britischen Wasserwirtschaft, a.a.O., S. 53.

435 Vgl. OFWAT Info Nr. 11: Die weitergegebenen Informationen lassen sich in folgende Bereiche aufgliedern:
Key outputs - a) Levels of Service Indicators: Zu diesem Punkt müssen die Gesellschaften ihre erzielten Ergebnisse im Bereich Service und Verfügbarkeit von Ressourcen offenlegen; b) Company performance under the Guaranteed Standard schemes: Offenlegung der Einhaltung genannter Erfordernisse sowie gezahlter Kompensationen
Non-financial measures: Diverse Kennzahlen, u.a. Anzahl der angeschlossenen Haushalte, gelieferte Wassermengen etc.
The regulatory accounts: Bilanzkennzahlen/ Gewinn- und Verlustrechnung, Kosten- und Leistungsrechnungsergebnisse
Financial measures: Entwicklung des Anlagevermögens und ähnliche Informationen.
Deutlich wird, daß in einem funktionsfähigen Regulierungssystem Kostentransparenz und eine aussagekräftige Rechnungslegung unabdingbare Bestandteile sind. Vgl. OFWAT Info Nr. 11, März 1996, überarbeitet im Oktober 1997:"Information for regulation and the July Return". Hierin wird aufgeführt, daß der Generaldirektor die Informationen benötigt, um den Fortschritt der Unternehmen zur Erzielung höherer Umweltergebnisse zu überprüfen, die Unternehmensperformance und Kostenstrukturen der einzelnen Gesellschaften zu vergleichen, sicherzustellen, daß keine unbilligen Preisdiskriminierungen vorgenommen sowie Preislimits eingehalten werden und die vorgegebenen Standards eingehalten werden. Ein wichtiger Punkt ist darüber hinaus die Vorbereitung für die nächsten Preisreviews. Zu den Informationen vgl. Setting price limits for water and sewerage services - The framework, S. 55. Die Offenlegung der notwendigen Informationen erfolgt im Rahmen der sogenannten „July Returns". Jede Gesellschaft ist im Rahmen ihrer Lizenz

Umweltstandards auch unter der kostenmäßigen Entwicklung berücksichtigt werden können und somit den privaten Gesellschaften als Auflagen weitergegeben werden.[436]. Über die Strukturen der Mittelaufbringung können die Unternehmen grundsätzlich frei entscheiden - wie jedes andere Unternehmen im unregulierten Wirtschaftssektor auch. Gleichwohl diese theoretische Freiheit der Finanzmittelwahl besteht, übt das OFWAT einen mittelbaren Einfluß auf diese Entscheidung aus, da für die Festsetzung der Preislimits stets die günstigste Finanzierungsmöglichkeit unterstellt wird. Hierbei wird von ständig sinkenden relativen Finanzierungskosten ausgegangen, da sich die Risikokomponente gegenüber dem Zeitpunkt der Privatisierung deutlich ermäßigt hat[437]. Im Zuge der Preisüberprüfung des Jahres 1994 wurden die Ziele seitens des OFWAT hoch angesetzt, so daß auch die produktivsten Wassergesellschaften weitere Produktivitätszuwächse erreichen mußten[438].

Hier wurde die Zielsetzung deutlich, daß ungeachtet der bestehenden erheblichen Investitionserfordernisse dem Verbraucher die Vorteilhaftigkeit der Privatisierung durch niedrigere Preise verdeutlicht werden konnte und mußte. Sinkende Preise stellen die politische Legitimation für die vollzogene Privatisierung dar; abstrakte Effizienzgewinne sind für den Bürger - auch mit Blick auf dessen Eigenschaft als Wähler und die daraus resul-

---

verpflichtet, jeden Juli einen Bericht über die Aktivitäten an den Generaldirektor weiterzuleiten. Hierzu gibt es vorgebene Informationsstandards“

[436] Vgl.: “Setting the quality framework, an open letter“. Mit diesen Informationen sind die Environmental Agency und das DWI in die Lage versetzt, in Abstimmung mit der Regierung entsprechende Auflagen und Richtlinien für die Industrie zu verfassen. Der Abstimmungsprozeß zwischen den einzelnen Regulierungsinstitutionen und Interessengruppen bedarf einer besonderen Sorgfalt und steht unter der kritischen Betrachtung der Öffentlichkeit. Ein Fehldarstellung der tatsächlichen Situation würde auf lange Sicht für alle Beteiligten zu suboptimalen Ergebnissen führen. Bei den langfristig angelegten Strukturen und Vertragsverhältnissen kann kurzfristiges Gewinnstreben nahezu ausgeschlossen werden. Sollte es zu einer wie auch immer motivierten verzerrten Darstellung der tatsächlichen Verhältnisse kommen - die Grundlage für eine kurzfristige Gewinnerzielung ist - , würde diese Verzerrung sicherlich regelmäßig im Laufe der Zeit aufgedeckt und entsprechend sanktioniert werden. Die nachhaltige Gewinnerzielungsabsicht wird in den vorliegenden Strukturen dem kurzfristigen Gewinn vorgezogen.

[437] OFWAT Infor Nr. 3: Why water bills are rising ? Hierzu erarbeitet das OFWAT eng mit den Ministern, der Environmental Agency und dem DWI zusammen, um die Eckpunkte dieser Umweltschutzanstrengungen festzulegen. OFWAT’s Aufgabe ist es, den Ministern die Auswirkungen von neuen Umweltstandards auf die Wasserkosten aufzuzeigen sowie mögliche Zeitpläne für die korrespondierende Auflagenimplementierung vorzuschlagen

[438] Zabel, Eurowater Band 1, a.a.O. S. 632: 7 % in einem Zeitraum von 10 Jahren für die produktivsten Gesellschaften im Vergleich zu 20 % in einem Zeitraum von 10 Jahren für die am wenigsten produktiven Gesellschaften.

tierenden Wahlentscheidungen - sicherlich nicht konkret faßbar[439]. Darüber hinaus gewann das Regulierungssystem durch hohe Zielvorgaben seitens der Aufsichtsbehörden sicherlich an Glaubwürdigkeit gegenüber der Öffentlichkeit[440].

Der zweite Preisreview von 1999

Der Generaldirektor hat angekündigt, den nächsten Preisreview im Jahre 1999 durchzuführen, der dann ab dem Jahr 2000 gültig sein wird[441]. Hierzu wurde bereits ein detaillierter Zeitplan abgesteckt, der eine rechtzeitige Konsultation mit allen betroffenen Interessengruppen ermöglicht. Ein hohes Gewicht wird insbesondere auf die Offenheit des Konsultationsprozesses gelegt, so daß möglichst viele Informationen in den Entscheidungsprozeß eingehen und die vertraulich gehaltenen Unternehmensinformationen auf ein Minimum beschränkt werden[442]. Die Offenheit eines derartigen Preisreviews ist ein

---

439 Fraglich ist allerdings die Legitimationserfordernis nach einem Regierungswechsel, wie er sich in England und Wales nunmehr vollzogen hat.

440 Die neuen Tarife wurden am 28. Juli 1994 in der Publikation „Future Charges for Water and Sewerage Services“ veröffentlicht und waren ab dem 1. April 1995 gültig. Gegen die Preisfestsetzungen seitens des OFWAT können die Gesellschaften Einspruch bei der Monopolies and Mergers Commission einlegen. Darüber hinaus ist diese Kommission auch für Einsprüche gegen die Festsetzung der „infrastructure charges“ zuständig.Vgl. OFWAT Info Nr. 30 vom 30. August 1994, überarbeitet im November 1997: Water industry referrals on price limits to the Monopolies and Mergers Commission. Die Einspruchsmöglichkeit gegen die Preislimits erfolgt nach Condition B der Lizenz, wohingegen die Einspruchsmöglichkeit gegen die „infrastructure charges“ in Condition C determiniert ist. Die Einspruchsbehandlung erfolgt regelmäßig von einer Gruppe von MMC Commissioners, die von dem Vorsitzenden der MMC ins Leben gerufen wird. Bis zu einer endgültigen Entscheidung durch die MMC bleiben zunächst die durch das OFWAT festgesetzten Preisgrenzen gültig. Zwei Wassergesellschaften haben gegen die vom OFWAT im Juli 1994 festgelegten Preisgrenzen Einspruch eingelegt, da sie diese Grenzen für übertrieben einschätzten. Der gewichtete durchschnittliche K-Faktor innerhalb der kommenden 5 Jahre (beginnend ab 1.4.1995) beläuft sich auf 1,5 % was im Vergleich zur letzten Fünfjahresperiode eine deutliche Reduzierung darstellt. Vergleiche auch die bei der Darstellung der Infrastructure Renweals Charge hierzu vorgenommenen Aussagen. Die Gesellschaften haben eine Frist von 3 Monaten, um ihre Ansprüche gegen die Preislimitfestsetzung an die MMC zu übermitteln. Die Schiedssprüche der MMC haben für alle Parteien bindenden Charakter.

441 Ursprünglich war angekündigt, daß der Preisreview von 1994 für 10 Jahre gültig ist. Am 15. Oktober 1996 hat der Generaldirektor angekündigt, daß diese Periode verkürzt wird und der nächste Preisreview im Jahre 1999 stattfinden wird. Vgl. MD120 vom 15. October 1996; vgl. ferner The 1999 Periodic Review, OFWAT Info Nr. 38, Juli 1997.

442 Vgl. ICR Byatt, General Director OFWAT; The Regulatory Scene, Rede gehalten am 8. Oktober 1997 in London im Rahmen der „Economic Conference: The Water Industry: Managing Stakeholder Expectations. Nach Ansicht des Generaldirektors soll dieser Preisreview noch offener diskutiert werden als der vorhergehende: „ I hope that the 1999 Review of Price Limits for the water companies can be the most open utility Review yet conducted in this country“. Vgl. auch: OFWAT’ Info No. 38, July 1997: Hier werden als explizite Ziele für den Preisreview gennant:

wesentlicher Faktor für eine weitgehend objektive - auf einem breiten gesellschaftlichen Konsens beruhende - Preisgestaltung. Das System der Preisreviews ist in hohem Maße anfällig gegenüber Störungen, die aus asymetrischen Informationen herrühren[443]. Der detaillierte Zeitplan des Preisreviews mit Kommentierungen findet sich in der Anlage 12.

Der Generaldirektor erläutert, daß der Preisreview von 1999 vor allem Verbraucherwünsche berücksichtigt, die auf sinkende Preise abzielen[444]. Seit der Privatisierung sind ungeachtet erheblicher Effizienzsteigerungen die Preise angesichts erhöhter Umweltstandards gestiegen. Die Verbraucher sehen sich nunmehr in einer Situation, wo die Vorteile der Privatisierung auch in Form sinkender Preise offensichtlich werden sollten[445]. Inwieweit sich dieses Ziel auch realisieren läßt, bleibt den weiteren Konsultationen vorbehalten. Die Aussagen des Generaldirektors hierzu sind offen, lassen aber aus Sicht der Verfassers eine gewisse Zuversicht erkennen, im Rahmen des nächsten Preisreviews real sinkende Preise festzulegen[446].

Die in der Vergangenheit erzielten Effizienzgewinne zügig auf die Verbraucher zu übertragen; einen Rahmen zu schaffen, in dem die Kosten für neue Qualitätsanforderungen getragen werden können, ohne daß die realen Preise ansteigen; einen Rahmen zu schaffen, in dem die Korrekturen des Ungleichgewichts zwischen Angebot und Nachfrage weitestgehend von denjenigen getragen werden, die eine ansteigende Nachfrage aufweisen; einen offenen und transparenten Konsultationsprozeß für den Preisreview zu haben; die jeweiligen Ergebnisse zügig zu kommunizieren, so daß sich jedes Unternehmen frühzeitig auf veränderte Situationen einstellen kann.

[443] Die Effizienz der Unternehmen hatte sich seit der Privatisierung deutlich gesteigert. Nach der Privatisierung stiegen aber auch die operativen Kosten deutlich an, eine Steigerung von real 16 % zwischen 1988-1989 und 1992/1993. Nach dem letzten Preisreview im Jahre 1994 wurden den Unternehmen Ziele zur Effizienzsteigerung vorgegeben, so daß sich die operativen Kosten im Zeitraum 1992/993-1996/1997 um real 6 % ermäßigt haben. Die gesamten operativen Kosten in 1996/1997 waren real GBP 157 Mio. niedriger als im Zeitraum 1992/1993. Die Gesellschaften haben diese Einsparungen im wesentlichen im Arbeitskräftebereich erzielt, außer denjenigen im Servicebereich. Zudem gab es Einsparungen im Energiebereich.

[444] Die einzelnen Ziele des Generaldirektors werden in den folgenden Ausführungen detailliert diskutiert. Grundlage dieser Zielvorstellungen ist das Schreiben MD 124 vom 11. Februar 1997, in welchem die Ziele des Preisreviews detailliert dargelegt werden.

[445] Vgl. OFWAT Info Nr. 19, vgl. weiter OFWAT National Customer Council ONCC 3/98 vom 26. Februar 1998 „Regulator's plans for setting new water industry price limits welcomed by watchdog (Anmerkung: Watchdogs = Verbraucherschutzorganisationen): Hierin fürt Jim Gardener, Chairman des ONCC aus: „There is no choice to be made between higher environmetal standards or lower bills; customers have a right to expect a top class, efficient and tightly regulated water industry to deliver both."

[446] ICR Byatt: Im Rahmen einer Rede anläßlich des Water Summit, 19. Mai 1997 am Queen Elizabeth Conference Centre, Westminster. Vgl. weiter: ICR Byatt: The proposed framework and approach to the 1999 Periodic review: A consultation paper.

Ein Schritt könnte hierbei auch sein, die K-Faktoren neu zu definieren[447].

Abkehr vom System des Glide Path

Der Generaldirektor schlägt für die nächste Preisperiode eine Erweiterung des Preisgrenzenmodells vor, die eine erhöhte Transparenz der Entstehungsgründe der Preisgrenzen zuläßt, indes eine Abkehr vom Glide-Path-System bedeutet. Vorgeschlagen wird, die zukünftigen Preislimits nunmehr nur noch für eine Fünfjahres-Periode festzulegen und in zwei Elemente zu unterteilen, wobei

- der erste Teil beginnend ab April 2000 (Periode P 0) unternehmensspezifisch ausgerichtet die Auswirkungen der vergangenen Preisperiode berücksichtigt und

---

[447] **Veränderungen der Berechnung der K-Faktoren -** In einem offenen Schreiben vom 11. Februar 1997 (MD 124) schlägt der Generaldirektor vor, auch die formelmäßige Ableitung der K-Faktoren zu erweitern. Die zu verwendenden Komponenten sind

P0: Bereits erreichte Effizienzgewinne
X: Erwartete Effizienzgewinne in der Zukunft
Q: Ausgaben für Qualitätssteigrungen
S: Ausgaben für Servicesteigerungen
V: Ausgaben zur Gleichgewichtssteuerung „balance“ von Angebot und Nachfrage

Eine bedeutendere Rolle als beim Preisreview von 1994 soll bei diesem Review auf den Aspekten Angebot und Nachfrage nach Wasser liegen. Obwohl dieses nur für einige Regionen in England von Bedeutung ist, wird es aus Sicht des Generaldirektors unter Umweltaspekten wichtig. Normalerweise haben die Unternehmen eine weitreichende Erfahrung über das Verhältnis von Angebot und Nachfrage. Im heißen und trockenen Sommer von 1995 schwanden allerdings zahlreiche Reserven. Der Generaldirektor sieht es als notwendig an, die Kosten für den Ausbau an derartigen Sicherheitsreserven miteinzubeziehen. Das V-Element kann auch negativ werden, sofern Unternehmen einen Überschuß an Wasserressourcen an benachbarte Unternehmen abgeben können. Die Umsetzung bleibt allerdings den weiteren Konsultationen vorbehalten.

- einen zweiten Teil, der sich konsequent an den Notwendigkeiten der Zukunft orientiert (Jahre 2001 - 2005)[448].

Durch diese Änderung der Preisgrenzenfestlegung sollen die Verbraucher zügiger von der outperformance profitieren. Der Nutzen der Verbraucher beträgt unter dem Glide-Path-System rund 68 % und wird durch die vorgezogene Transferleistung auf rd. 82 % erhöht (Barwertvorteil)[449]. Das Ziel, ein hohes Maß an Effizienzsteigerungen an die Verbraucher weiterzugeben, ohne die ökonomischen Anrezeffekte der Aktionäre für weitere Effizienzsteigerungen zu nehmen, kollidiert mit den z.T. erheblichen Investitionserfordernissen und daraus wahrscheinlich resultierenden Preissteigerungen[450].

---

[448] Vgl. The economist conferences - The water industry: managing shareholders expectations, 8. Oktober 1997 in London: Vorgeschlagen wird weiter, das PO Adjustment auch in zwei Teile aufzuspalten, wobei

- der P01 Teil ein Transfer an die Verbraucher angesichts einer erzielten Performance unter Berücksichtigung der erfüllten Auflagen ist und
- der P02 Teil ein Transfer an die Verbraucher auf Bass des verbleibenden Bestandteiles des Glide-Path von 1994 ist, der ursprünglich für 10 Jahre vorgesehen war.

Insbesondere in der ersten Periode soll es zu einer anfänglichen Preissenkung kommen, wodurch die Vorteile aus der Effizienzsteigerung an die Verbraucher weitergegeben werden können. Die bereits erfolgte Weitergabe von Effizienzgewinnen an den Konsumenten soll hierbei aber berücksichtigt werden. Vgl. auch: ONCC 1/98: National water watchdog presses governments on price cuts, 14. Januar 1998: Hierin wird die Forderung des ONCC aufgeführt, daß die anfängliche Preissenkung mindestens 10 % der durchschnittlichen Rechnung eines Haushaltes betragen soll. Die weitere Preisentwicklung in den Jahren 2001-2005 soll weiter unter der Inflationsrate bleiben.

[449] Die Unternehmen sollen in die Lage versetzt werden, ihre Erträge aus dem regulatory capital in Übereinstimmung mit den Kapitalkosten zu bringen.

[450] In diesen Zeiten eine Preissenkung vorzunehmen, die im Nachfolgejahr durch investitionsbedingte Preissteigerungen ggf. sogar überkompensiert wird, kann aus Sicht des Verfassers keine solide Lösung sein. Hierbei handelt es sich vielmehr um einen politischen Demonstrationseffekt, der im Falle stark ansteigender Preise zum Zeitpunkt P1 vom Verbraucher sicherlich nicht angenommen wird. Es ist anzunehmen, daß auch der Verbraucher eine gleichmäßige Kostenbelastung stark schwankenden Preisen vorzieht.

Für die Entwicklung der K-Faktoren ab dem Jahre 2001 können noch keine Aussagen getroffen werden. Hier ist insbesondere die Entwicklung der Umweltschutzstandards auf der EU-Ebene abzuwarten[451].

Tariff rebalancing

Darüber hinaus sind mit dem zweiten Preisreview noch zahlreiche andere Aspekte verbunden, die sich im wesentlichen in der Verhinderung von unbilligen Preisdiskriminierungen zusammenfassen lassen[452]. Der Generaldirektor zielt auf ein tariff rebalancing ab, das die Unterschiede zwischen

a) dem gezähltem und ungezähltem Wasserverbrauch[453],

---

[451] Um einen noch höheren Nutzentransfer auf den Verbraucher zu erzielen, wurde angeregt, den Abstand der Preisreviews noch weiter zu verringern, damit die Verbraucher noch zügiger in den Vorteil der Effizienzsteigerungen kommen. Dies wurde bislang vom Generaldirektor kritisch kommentiert, da sich hierdurch der Nutzentransfer nur marginal erhöhen würde und auch die Kalkulationsgrundlage für die Unternehmen negativ beeinflußt würde. Eine wichtige Aufgabe zur Effizienzsteigerung sieht der Generaldirektor darin, zunächst die erheblichen Ressourcenverluste durch Leckagen abzustellen, bevor Investitionen zum Ausbau neuer Anlagen vorgenommen werden (vgl. auch ICR Byatt, Rede am 19. Mai 1997 am Queen Elizabeth II Conference Center im Rahmen des Water Summit).

[452] Vgl. Tariff rebalancing and the tariff basket, ICR Byatt: Der Generaldirektor führt aus, daß in der Vergangenheit die Verbraucher zu viel für den gezählten Verbrauch gezahlt haben. Der Unterschied zwischen ungezähltem und gezähltem Verbrauch darf nicht höher sein als die Kosten der Zählung. Vgl. zur gleichen Problematik auch MD 134 und OFWAT Info Nr. 19, April 1993, überarbeitet im Juli 1997 „Tariff balancing between measured and unmeasured customer“. Vgl. ferner OFWAT: Summary of responses to OFWAT’s consultation paper, Tariff rebalancing and the tariff basket - and an agenda for a change . November 1997. In diesem Papier werden zahlreiche Gegenargumente gebracht, u.a. keine Übereinstimmung mit der Lizenz, Disincentive für gezählte Verbräuche, Erhöhung des „revenue risk“ und damit negative Effekte für die Kapitalkosten; zudem kann nicht erreicht werden, daß sich die Grundformel RPI + K exakt in den einzelnen Rechnungen wiederfindet. Keines dieser Gegenargumente hat aber den Generaldirektor überzeugen können. Vgl. auch 1998-99 Report on tariff structure and charges, S. 5 und 14 ff.

[453] Problematisch wird die bisherige Aufteilung des tariff baskets z.B. durch eine Zunahme der „gezählten Kunden“, da hierdurch die Belastung der „ungezählten“ Kunden steigt. Der Generaldirektor geht davon aus, daß den Wassergesellschaften durch die sinkenden Rechnungen der gezählten Kunden Einnahmen verlorengehen, die sich diese von den ungezählten Kunden durch eine entsprechende Preissetzung zurückholen. Hierbei handelt es sich um ein kompliziertes Verfahren, welches beim Wechsel von einem ungezählten zum gezählten Kunden ausgelöst wird. Die Darstellung dieses Verfahrens kann bei „ICR Byatt: Tariff Rebalancing and the tariff basket“ nachgelesen werden. Dies sollte durch das tariff rebalancing verhindert werden. Zudem darf es nicht sein, daß bei sinkenden Verbräuchen der gezählten Kunden fehlende Einnahmen bei anderen Preisgruppen vereinnahmt werden. Es ist vor diesem Hintergrund notwendig, die bisherigen arithmetischen Strukturen des tariff baskets als Grundlage für die Festlegung der durchschnittlichen Größe „K-Faktor“ zu verändern. Als wichtig wird zusätzlich erachtet, daß sich die Preis-

b) den large user charges und den regulären Tarifen [454] sowie

c) Wasser- und Abwassertarifen[455]

glättet.

F Lösungsmöglichkeiten unter Berücksichtigung internationaler Erfahrungen

Es konnte am Beispiel Englands gezeigt werden, daß eine materielle Privatisierung der Abwasserbeseitigung möglich ist. Sicher, die Eigenschaften des natürlichen Monopols werden hierdurch nicht beseitigt, doch konnten in England durch die wettbewerbsfördernden Elemente des Regulierungssystems Effizienzsteigerungen generiert werden, die durch die Profit-sharing-Mechanismen sowohl den Verbrauchern als auch den Unternehmen bzw. den Aktionären zu Gute kommen. Es werden sowohl Umweltschutzerfordernissen als auch den Verbraucherinteressen in hohem Maße Rechnung getragen. Gleichwohl ist aber festzustellen, daß dieses Regulierungssystem mit erheblichem bürokratischen Aufwand umgesetzt wird, der bei den fragmentierten föderalen Strukturen in Deutschland aus Sicht des Verfassers in dieser Form wohl nicht praktikabel ist.

Eine Projezierung der englischen Privatisierungsergebnisse auf Deutschland im Maßstab 1:1 ist nicht möglich. Die Privatisierung wurde erst durch die Schwäche der kommunalen Ebene und die Schaffung großflächiger Strukturen ermöglicht. Eine wichtige Rolle für die Unterschiedlichkeit zwischen den Privatisierungsprozessen in England bzw. Wales und Deutschland spielen allein schon die unterschiedlichen staatlichen Systeme, einerseits das zentralistisch orientierte England und Wales, andererseits Deutschland mit seinen

---

grenzenfestlegung stärker an den zukünftigen Gewichtungen orientiert, anstatt sich weitgehend auf die vergangenen Werte zu beziehen. Die Preisgestaltung der einzelnen „Gruppen“ muß transparent sein und flexibel auf die unterschiedlichen Verbrauchernachfragen reagieren können.

[454] Der Generaldirektor geht davon aus, daß durch die Einführung von large user tariffs die Tarife der „normalen“ Verbraucher nicht berührt werden. Vor diesem Hintergrund werden die large user tariffs aus dem tariff basket herausgenommen. Large users sind laut Aussage des Generaldirektors Teilnehmer eines stärker wettbewerbsfähigen Marktes und bedürfen nicht des umfassenden Regulierungsschutzes.

[455] Als Ergebnis der EU-Beschlüsse zur Qualität des Abwassers sind die Kosten für Abwasser schneller angestiegen als die Wasserkosten. Zwar wurde beim letzten Preisreview ein overall -K-Faktor für Wasser und Abwasser gegeben. Von einer Separierung der K-Faktoren soll auch beim nächsten Preisreview abgesehen werden. Vgl. 1998-99 Report on tariff structures and charges, S. 12 ff. „The balance between water and sewerage charges.

föderalen Strukturen[456]. Das heißt aber nicht, daß man nicht Teilelemente des englischen Privatisierungsprozesses übernehmen könnte.

Mit der Regionalisierung durch den Water Act von 1973 handelte es sich bereits um einen Schritt, der zwar nicht unmittelbar mit der Privatisierung von 1989 in Verbindung zu bringen ist, mittelbar jedoch den Grundstein für die nachfolgende Privatisierung lieferte. Es ist sehr wahrscheinlich, daß ohne die Regionalisierung im Water Act von 1973 eine Privatisierung in der abgelaufenen Form nicht möglich gewesen wäre. Die vor 1973 bestehende „fragmentierte“ Wirtschaftsstruktur des Wasser- und Abwassersektors - wie wir sie derzeit auch in Deutschland finden - hätte sicherlich auch zu einer anderen Entwicklung in England geführt.

Eines der Hauptziele der Privatisierung in England war es, einen möglichst hohen Verkaufserlös an der Börse zu erzielen, um somit einen Sanierungsbeitrag für den Haushalt zu leisten. Die realisierten Einnahmemittel wurden per saldo aber durch Finanzspritzen an die zu privatisierenden Unternehmen gekürzt. Dies ist ein wichtiger Punkt. Das fiskalische Motiv zur Einnahmeerzielung war offensichtlich - wenn auch nicht immer offenbart - gegeben. Der Effekt blieb aber weitgehend aus, da die Attraktivität dieses preislich regulierten Monopols erst hergestellt werden mußte[457].

Eine wichtige Zielgröße aus Sicht der konservativen Wirtschaftspolitik war die (aus damaliger Sicht restriktive) Entwicklung des staatlichen Kreditbedarfes. Scheele stellt dar,

---

[456] Ungeachtet der möglichen Schwierigkeiten soll der Versuch unternommen werden, die in England für die Privatisierung identifizierten Motive auf die deutsche „Privatisierungslage“ zu projezieren, um auf diese Weise mögliche Aussagen zu der jetzigen Diskussion in Deutschland liefern zu können. Es ist zu erwarten, daß eine weitgehende Trennung der einzelnen Privatisierungsmotive, wie sie annähernd für Deutschland dargestellt werden konnte, nicht erreicht werden kann. Dieses läßt sich exemplarisch bereits daran festmachen, daß die Einführung einer regionalen Flußbewirtschaftung nach 1973 sowohl ökonomisch als auch ökologisch motiviert war. Eine isolierte Betrachtung dieser Motive würde zu einer verzerrten Gesamtaussage führen.

[457] Die Notwendigkeit einer Attraktivitätssteigerung zur Privatisierung liegt derzeit in Deutschland nicht vor. Das Interesse der Industrie zur Übernahme der Abwasserbeseitigung ist groß, handelt es sich doch um einen profitablen, konjunkturunabhängigen Bereich. Es ist aber zu vermuten, daß insbesondere die jetzigen Gestaltungsmöglichkeiten bei der Gebührenfinanzierung (bzw. die Möglichkeiten durch das KAG) einen großen Anteil an der Attraktivität dieser Unternehmen hat. Sicherlich müssen die Unternehmen in einem Wettbewerbsmarkt die von ihnen generierten Vorteile an die Verbraucher weitergeben, doch stecken in diesem Markt Gewinnpotentiale, z.T. beruhend auf asymmetrischen Informationen. Hierdurch werden auch principle-agent-Probleme ausgelöst.

daß die mittelfristige Finanzstrategie der konservativen Regierung in den frühen 80er Jahren darauf abzielte, die Staatsausgaben zu reduzieren und damit auch die Wachstumsrate der Geldmenge zu bremsen. Erreicht werden sollte eine Verringerung der staatlichen Kreditaufnahme und einer wirksamen Begegnung inflationärer Tendenzen. Zudem sollten crowding out-Effekte vermieden und über zusätzliche Steuerreduzierungen der Wirtschaft zusätzliche Wachstumsimpulse vermittelt werden[458]. Durch die materielle Privatisierung der englischen Wasserwirtschaft im Wege der Börseneinführung wurden sowohl die Staatsausgaben und das PSBR direkt beeinflußt - somit zwei der wesentlichen Zielgrößen der konservativen Regierung.

Zu diesem Punkt entspann sich eine weitreichende Diskussion, die sich in weiten Teilen auch auf die deutsche Privatisierungsdebatte - speziell auf die fiskalischen Zielsetzungen übertragen läßt. Auf die Auswirkungen einer Veräußerung auf die kommunalen Schuldengrenzen wurde eingegangen. Eindeutig ist, daß durch die Privatisierung

- einerseits die staatlichen Zuschüsse für defizitäre staatliche Unternehmen entfallen,
- andererseits sich auch der Kreditbedarf nach der Privatisierung direkt ermäßigt[459].

---

[458] Scheele, Ulrich, Privatisierung und Regulierung - Das Beispiel der britischen Wasserwirtschaft, Diskussionsbeitrag Nr. V - 68 -91,Oldenburg, Februar 1991, S. 12.

[459] Scheele führt als wichtiges Argument an, daß der Einfluß der Privatisierung auf das PSBR möglicherweise nicht mehr so eindeutig ist, wenn berücksichtigt wird, daß der Staat durch die Privatisierung auf zukünftige Einnahmen verzichtet (vgl. Thompson, a.a.O., zitiert bei Scheele (1991) a.a.O., S. 11). Die Diskussion um den Wert vom öffentlicher Sektor in den privaten Sektor zu übertragender Güter entspann sich auch in Großbritannien. Die Erzielung von Einnahmen aus dem Verkauf von Vermögen, aus dem laufendes Einkommen erzielt werden kann, ist gleichbedeutend mit einer Kreditaufnahme, die mit dem zukünftigem Einkommensstrom verbürgt wird. Werden die Vermögensgegenstände auch noch zu Preisen verkauft, die unter dem Gegenwartswert der zukünftigen Einnahmen liegen, dann ist dies gleichbedeutend mit einer Kreditaufnahme zu höheren Zinsen, als die bei einer rationalen staatlichen Kreditaufnahme. Langfristig steigt dann die PSBR an. Im Zusammenspiel zwischen Privatisierung und der Entwicklung des PSBR kam es zu einer weiteren Kontroverse. Unklar war, ob die Einnahmen aus dem Verkauf der Unternehmen vor der Bildung des PSBR den staatlichen Ausgaben gegenübergestellt werden sollen oder ob die Einnahmen als eine Methode zur Finanzierung des PSBR gelten sollen. Vgl. Scheele, (1991) a.a.O. , S. 12. Aus Sicht der Regierung sollte die erste Version umgesetzt werden, da diese Variante unmittelbar zur Reduzierung des PSBR führt. Die Argumente der Regierung zielten darauf ab, daß bislang für die Unternehmen aufgewandte staatliche Finanzmittel in der Vergangenheit das PSBR vergrößerten, so daß es aus Sicht der Regierung nach dem Verkauf der Unternehmen nur gerecht sei, wenn diese Einnahmen aus der Privatisierung sodann vom PSBR abgezogen werden würden. Doch diese Sichtweise war nicht unumstritten. Gegenargumente zielten darauf ab, daß es zu einer scheinbaren Haushaltskonsolidierung kommen würde, die in Wirklichkeit gar nicht vorhanden ist. Durch die zusätzlichen Einnahmen aus der Privatisierung erhält die Regierung die Möglichkeit, zusätzliche Ausgaben vorzunehmen und somit einer Konsolidierung fak-

Im Zuge der Privatisierung wurden bekanntlich zahlreiche Steuervergünstigungen gewährt mit dem Resultat, daß bis zum heutigen Tage nur ein geringes Steueraufkommen zu verzeichnen ist. Nunmehr laufen die Steuerzahlungen aber an. Ob die Notwendigkeit dieser Steuerhilfen bereits in der frühen Vorphase gesehen wurde - und sich somit klärt, ob es sich bei der Verbreiterung der Bemessungsgrundlage um ein Motiv handelt - bleibt aus heutiger Sicht offen. Es ist aber zu vermuten, daß erst die finanzielle und wirtschaftliche Durchleuchtung der zu privatisierenden RWA die Notwendigkeit der Steuerhilfen verdeutlichte. Daß die heutige Regierung an den Steuereinnahmen ein hohes Interesse hat, zeigt die Einführung der windfall tax.

Die Betrachtung des fiskalischen Motivs in England und Wales läßt zwar deutliche Parallelen zu den deutschen Motiven erkennen, die historisch begründeten Ausgangslagen sind aber derart verschieden, daß die Erkenntnisse über die in England tatsächlich erzielten fiskalischen Effekte nur in Teilaspekten auf die deutsche Debatte angewendet werden können. Hierzu einige Aspekte:

- Die Einnahmen aus einer Veräußerung von öffentlichem Vermögen flossen in England der Zentralregierung zu. In Deutschland fließen sie - angesichts der unterschiedlichen Privatisierungsformen - der kommunalen Ebene zu[460].

- In Deutschland herrschen fragmentierte Marktstrukturen vor, wohingegen in England regionale, großflächigere Strukturen vorherrschen. In Deutschland gibt es eine Vielzahl von privatwirtschaftlichen Unternehmen, die in bereits bestehende Strukturen einsteigen möchten. Eine Attraktivitätssteigerung bestehender Strukturen zur Einwerbung privaten Eigenkapitals wie in England ist für Deutschland nicht notwendig.

- Die Erweiterung der steuerlichen Bemessungsgrundlage ist zumindest für Deutschland kein Motiv, sondern vielmehr ein resultierender Effekt, da Nutzen- und Entscheidungskompetenz auseinanderfallen und es den Trägern der Nutzenkompetenz (Bund

---

tisch entgegenzuwirken. Die Gegner der Regierungssichtweise fordern daher eine Bewertung der Einnahmen als Mittel zur Finanzierung des PSBR und verweisen darauf, daß unabhängig von der konkreten Erfassung die fiskalpolitische Relevanz im wesentlichen nur solange vorhält, wie noch privatisierungsfähige Unternehmen da sind.

460 Hier sind aber die Effekte des vertikalen Finanzausgleiches zu beachten.

und Ländern als Steuergläubiger der Umsatz- und Ertragsteuern) nicht gelingt, Anreizeffekte für die Privatisierung zu schaffen. Von daher kann von einem Motiv zur Privatisierung nicht gesprochen werden. Für Deutschland ergibt sich zudem der Effekt, daß sich durch eine Verzögerung der Einführung einer Steuerpflicht für kommunale Hoheitsbetriebe bei jetzt durchzuführenden Investitionen der umsatzsteuerliche Altkapitaleffekt bei Einführung einer Steuerpflicht deutlich erhöht. Einen ähnlichen Effekt hätten steigende Umsatzsteuersätze, die permanent diskutiert werden.

Die Regionalisierung in der Organisationsform der RWA erfolgte sowohl aus ökonomischen Gründen (Ausnutzung der economies of scale und der economies of scope) und aus ökologischen Gründen. Ökologisch positiv ist zu werten, daß es sich mit Gründung der Flußgebietsbewirtschaftung, dem integrated river basin management, um einen ganzheitlichen Ansatz handelt, der eine ökologisch sinnvolle Bewirtschaftung zuläßt, die nicht an Verwaltungsgrenzen halt macht, sondern sich an den natürlichen Gegebenheiten der Flußläufe orientiert. Daß es trotz der Anwendung dieses Konzeptes zu erheblichen ökologischen Defiziten in den 80er Jahren gekommen ist, liegt eher an der restriktiven Finanzpolitik und damit einhergehender Investitionszurückhaltung.

England galt angesichts der über Jahre hinweg verschleppten Investitionen im Umweltbereich bereits als „dirty man of Europe“. Erst die strengen und unabweisbaren Auflagen der europäischen Union brachten eine Pflicht, die erforderlichen Umweltschutzinvestitionen im Bereich der Gewässerbewirtschaftung vorzunehmen. Insofern gleichen sich die „Umweltmotive“ Englands und Deutschlands, da die notwendigen Investitionen im Zusammenhang mit der 3. Reinigungsstufe quasi als Auslöser der Suche nach alternativen Organisationsformen - so auch der Privatisierung - gelten.

Mit dem Prinzip der integrierten Wasserwirtschaft wurden schon Anfang der siebziger Jahre die Weichen für eine nachhaltige und umweltschutzorientierte Wasserwirtschaft gestellt. Dennoch verhallten viele positive Ansätze, da die finanziellen Restriktionen Investitionen verhindert haben. Die institutionellen Grundlagen sind gelegt worden. Neben den institutionellen Grundlagen spielen aber auch die technischen Voraussetzungen eine

wichtige Rolle. Ein großes (Umwelt-)problem besteht auch im Bereich der Leckagen[461]. Betrachtet man die historische Entwicklung des Privatisierungsprozesses der Wasserwirtschaft in England wird aber deutlich, daß dem Umweltschutz als eigenständiges Motiv - sieht man einmal von der notwendigen Umsetzung der EU-Richtlinien ab - keine prioritäre Bedeutung beizumessen ist.

Die Bedeutung der Umweltaspekte relativiert sich zudem vor der Betrachtung der allgemeinen Privatisierungsprozesse auch anderer Sektoren. Umweltschutzerfordernisse allein stellten sicherlich in England keinen auslösenden Privatisierungsgrund dar. Die mangelnde Investitionsfähigkeit bzw. der mangelnde politische Wille, die für die Erfüllung der Umweltschutzvorgaben notwendigen finanziellen Mittel bereitzustellen, waren aber sicherlich ein wichtiger Auslöser für die Regierung, den komplizierten Privatisierungsprozeß des natürlichen Monopols voranzutreiben.

Konflikte zwischen den Aufsichtsbehörden, die einerseits angesichts von Umwelterfordernissen hohe Standards setzen, andererseits niedrige Gebühren vertreten, sind vorprogrammiert. Die Einhaltung von Umweltzielen muß vom Verbraucher bezahlt werden. Im Zuge des aktuellen Preisreviews wird dieser Zielkonflikt besonders deutlich. Der Vorsitzende des ONCC wehrt sich gegen die vom House of Commons getroffenen Aussagen, die höhere Umweltstandards empfehlen[462]. Kritisiert wird seitens des ONCC, daß die politische Diskussion über die Einführung höherer Umweltstandards die damit verbundene Kostenbelastung vernachlässigt.

Die englische Privatisierung hat die Märkte für ausländische Anbieter geöffnet. Die expansionsfreudige französische Wasserindustrie hat dieses genutzt und ist sofort in den englischen Markt eingestiegen. Vor diesem Hintergrund kann man schwerlich davon sprechen, daß die nationalen privaten Industrien hier deutliche Vorteile haben. Das Gegenteil ist zumeist der Fall. Anders als in Deutschland, wo sich die private Wasserindustrie bereits im Wege der PPP Anteile erkämpft hat, also nur auf dem Sprung ist, in <u>bestehende</u> Strukturen der Öffentlichen Hand einzusteigen, sind in England bei der Privati-

---

[461] ICR Byatt im Rahmen des Water Summit im May 1997, Westminster. Vgl. weiter OFWAT: 1996-97 Report on leakage and water efficiency, Oktober 1997.

sierung gänzlich neue Unternehmen geschaffen worden, die quasi auf einen Schlag Rechtsnachfolger wurden.

Bevor ein ähnlicher Privatisierungsprozeß wie in England beschritten werden könnte, müßte zuvor eine „Regionalisierung“ der operativen Abwasserunternehmen erfolgen. Eine regionale Flußbewirtschaftung, die ökologisch und ökonomisch sinnvoll sein kann, würde in Deutschland in dargestellter Form mit Veränderung der Organisationsform auf regionaler Ebene dazu führen, daß den Kommunen dieser Sektor faktisch entzogen würde. Dies ist aus heutiger Sicht indes unrealistisch, insbesondere vor dem Trend, zum einen private Erfüllungsgehilfen umfangreich einzuschalten, zum anderen - und hierauf soll der Schwerpunkt liegen -durch die Gründung von Eigenbetrieben die öffentlich-rechtlichen Strukturen für den Wettbewerb zu stärken.

Die Schaffung eines Flußbewirtschaftungssystems nach englischem Vorbild würde zu weiteren Institutionen führen, da die Verwaltungsgrenzen der Bundesländer hier keine befriedigende Lösung bieten. Hier würde eine weitere „föderale Ebene“ eingezogen werden, die im Idealfall unabhängig von Länderinteressen zu führen wäre. Hierdurch würde es aus Sicht des Verfassers sicherlich zu einer Überbürokratisierung kommen, die c.p. zu „Effizienzkompensationen“ anstatt zu Effizienzsteigerungen führt. Die Engländer haben diese Gratwanderung mit Etablierung eines umfangreichen Regulierungssystems beschritten. Dieses war sicherlich nur dadurch möglich, da es sich nachträglich betrachtet um einen diese Probleme umgehenden Weg der Privatisierung gehandelt hat, wo zunächst - zwar in öffentlicher Hand - regionale Strukturen geschaffen wurden und erst danach privatisiert wurde. In Deutschland ist die „Teilprivatisierung“ durch Einschaltung privater Erfüllungsgehilfen bereits einen anderen Weg gegangen. Die neuesten Änderungen des Wasserhaushaltsgesetzes sprechen zudem eine anderen Sprache. Éine Privatisierung wie in England ist in Deutschland allein vor dem Hintergrund der unterschiedlichen staatlichen Strukturen - föderal versus zentralstaatlich - nicht zu wiederholen.

---

[462] Vgl. ONCC 2/98 vom 24. Februar 1998 „National water watchdogs criticies select comittee for ignoring the cost of customers. Bei dem angesprochenen Gremium des House of Commons handelt es sich um „The environment, transport and regional affairs comittee.

Aber ungeachtet der mangelnden „Wiederholbarkeit“ lassen sich - auch mit Blick auf die eingangs erstellten Thesen - doch wichtige Erkenntnisse für die deutsche Privatisierungsdebatte ziehen:

Privatwirtschaftliche „regulierte“ Modellkonstruktionen des natürlichen Monopols der Abwasserbeseitigung „funktionieren“, d.h. daß die hoheitliche Einstufung, wie sie in Deutschland gegeben ist, keine zwingende Notwendigkeit darstellt. Hierdurch ergeben sich wichtige Implikationen für die Frage, ob die Steuerfreiheit des deutschen Abwassersektors weiterhin gerechtfertigt ist. Aus Sicht der Verfassers zeigt das Beispiel England deutlich, daß es sich bei der Abwasserwirtschaft um kein „besonderes“ natürliches Monopol handelt, so daß eine operative Durchführung durch die öffentliche Hand nicht zwingend notwendig ist, sondern durch ein effizientes Regulierungs- und Überwachungssystem erfolgen kann.

Durch Privatisierungen der Abwasserwirtschaft können Effizienzgewinne (Kostensenkungen) erzielt werden, die auch an die Verbraucher weitergegeben werden können. Ungeachtet der Kritik an dem hohen „bürokratischen“ Aufwand des Regulierungssystems konnte gezeigt werden, daß selbst in einem natürlichen Monopol ein Wettbewerb zumindest simuliert werden kann (yardstick competition/inset appointments), der für nachhaltige Anreizeffekte zur Effizienzsteigerung sorgt.

Aufbauend auf den internationalen Erfahrungen lassen sich für die konkrete Situation des deutschen Abwassersektors aus Sicht des Verfassers folgende **Lösungsperspektiven** identifizieren:

1. Steuerliche Gleichstellung - Besteuerung der kommunalen Hoheitsbetriebe im Abwassersektor

Die Steuerfreistellung der kommunalen Hoheitsbetriebe im Abwassersektor ist ein zentrales Privatisierungshemmnis. Da der hoheitliche Anknüpfungspunkt aus Sicht des Verfassers nicht (mehr) vorliegt, ist die Einführung der Steuerpflicht für kommunale Hoheitsbetriebe geboten. Dies bedeutet zwar c.p. regelmäßig eine Verteuerung der Abwasserentsorgung für den Verbraucher, die aber möglicherweise durch Effizienzgewinne des

Privaten (über-)kompensiert werden kann. Es gibt keinen Grund, warum nicht die Abwasserbeseitigung ebenso wie andere natürliche Monopole auch besteuert werden sollte. Die Steuerfreiheit stellt gegenwärtig eine Subvention dieses Bereiches auf Kosten übergeordneter föderaler Ebenen dar. Sollte aus politischen Gründen eine Subvention als wünschenswert erachtet werden - wofür der Verfasser keine substanzielle Begründung erkennt - dann sollte diese in offener Form und gezielt erfolgen und nicht über eine Steuerfreistellung. Das privatisierungshemmende Argument der kommunalen Entscheidungsträger, eine Privatisierung würde die Leistung verteuern, ist von daher nur ein Scheinargument, da die Steuerfreiheit durch den Staat als „Subvention“ selbst begründet wird, abstrahiert man von den von diesen Steuern begünstigten föderalen Ebenen.

Weiter ist zu kritisieren, daß die Wahl der Organisationsform in erheblichem Maße durch steuerliche bzw. fiskalische Lenkungsinstrumente beeinflußt wird. Zumindest in Deutschland ist dies durch die steuerliche Ungleichbehandlung von privaten und öffentlichen Anbietern gegeben. Die Besteuerung des Abwassersektors erfolgt über eine Vielzahl von unterschiedlichen Steuern. Nicht einzelne Steuern wirken lenkend, sondern das Steuersystem als Ganzes, ausgedrückt in der unterschiedlichen Steuerpflicht von privatem und öffentlichem Sektor. Die steuerliche Gleichstellung würde die Rechtsformneutralität fördern.

2. Gleiche Kalkulationsgrundlagen für Öffentliche Hand und Privatwirtschaft

Die derzeitige Praxis der Gebührenfinanzierung ist ein weiteres Privatisierungshemmnis. Solange die Kommunen nach „betriebswirtschaftlichen Lehrmeinungen“ auslegbare Kalkulationsansätze treffen können, stellen die Gebühren in zahlreichen Fällen ein erhebliches Quersubventionspotential für den allgemeinen Haushalt dar, das insbesondere in Zeiten angespannter kommunaler Haushalte aus Sicht der Kommune nicht zur Disposition steht. Die aufgezeigten Gerichtsentscheidungen versuchen zwar, grobe Auswüchse zu verhindern, doch zeigen auch die genannten Beispiele, daß dieses in der Praxis nicht immer gelingt. Aus Sicht des Verfasser gilt es, bundesweit einheitliche Kalkulationsansätze zu schaffen, die vor allem auch denen der im Wettbewerb befindlichen Privatwirtschaft gleichen. Dabei sind im Falle der Abwasserwirtschaft, Abschreibungen auf Anschaffungs- und Herstellungskosten als Grundlage zu nehmen. Das mit Abschreibungen

auf Wiederbeschaffungszeitwerte verfolgte Ziel der Substanzerhaltung für spätere Generationen ist mit Blick auf die Kalkulationserfordernisse des im Wettbewerb um das „Monopol auf Zeit“ befindlichen privaten Anbieters ohnehin nicht praktikabel. Es ist nicht einsichtig, warum der Staat - insbesondere in seiner Eigenschaft als Marktteilnehmer - eine andere Substanzerhaltungserfordernis praktiziert als dieser dem privaten Markt zubilligt.

3. Regelmäßige Überprüfung der Preise durch Einführung eines Wettbewerbes

Ein weiteres Privatisierungshemmnis ist, daß transparente Preis- und Leistungsvergleiche zwischen öffentlicher Hand und privater Wirtschaft nicht regelmäßig vorgenommen werden. **Erforderlich ist ein regelmäßiger (Preis- und) Leistungswettbewerb zwischen Privatwirtschaft und Öffentlicher Hand.** Das in den Gemeindeordnungen bereits verankerte Gebot der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit erfordert die gründliche Prüfung alternativer Organisationsformen. Hier sollten Mechanismen entwickelt werden, eine Umsetzung des Gebotes auch nachhaltig zu garantieren. Ergebnis eines regelmäßigen und umfassenden Vergleiches könnte sein, daß man auf das in England mit hohem Aufwand betriebene Regulierungssystem verzichten könnte und nach dem Vorbild der contestable markets im „Wettbewerb“ zu richtigen Preisen kommt.

4. Ausgliederung der gebührenfinanzierten Leistungen aus der Kameralistik

Eine „Sofortmaßnahme“ und Alternative zur kurzfristigen Privatisierung sollte zunächst die Herauslösung des Abwassersektors aus dem Gesamthaushalt in eine Organisationsform mit Sonderrechnung sein. Nur auf diese Weise können

a) ggf. vorhandene Quersubventionspotentiale über dann offensichtliche Gewinnabführungen transparent gemacht werden und

b) eindeutige Zuordnungen der vom Gebührenzahler aufgebrachten Leistungen vorgenommen werden (verwiesen sei auf die Diskussion, wem ggf. vorhandene strategische Erlöskomponenten im Zuge der Privatisierung zustehen).

Zur Gebührenfinanzierung sei abschließend angemerkt, daß die traditionell positive Sichtweise der Gebührenfinanzierung zumindest im Abwasserbereich eine andere Einschätzung erfahren muß. Die Finanzwissenschaft sieht im allgemeinen in der Gebühr ein wichtiges Finanzierungsinstrument, da hierbei dem Bürger durch eine spezifische Leistung ein direkter Gegenwert für seine Zahlung sichtbar gemacht wird und sich hierdurch dessen Zahlungsbereitschaft gegenüber der Steuerfinanzierung erhöhen kann. Es gibt klare Hinweise, daß diese positiven Effekte in der deutschen Praxis - zumindest im Abwasserbereich - nicht vorhanden sind, sogar das Gegenteil der Fall ist. Angesichts der Quersubventionierung kommunaler Haushalte werden die Abwassergebühren in vielen Bundesländern zu Quasi-Steuern. Durch die Möglichkeit der potentiellen Einnahmeerzielungsmöglichkeit für generelle Zwecke über Gebühren steht den Kommunen somit eine willkommene - verfassungsmäßig breit ausgelegte - Einnahmequelle zur Verfügung, die im Rahmen von umfassenden Privatisierungen entzogen sein würde. Die Steigerung der Gebührenhöhe über das notwendige Maß hinaus zum Zwecke der Einnahmenausweitung ist eine durch die **„Ökonomische Theorie der Bürokratie und der Politik“** bereits gesicherte Erkenntnis. In diesem Zusammenhang kommt man auf die fünfte Lösungsperspektive wie folgt:

5. Überwindung der politischen Hemmnisse durch Schaffung von veränderten Anreizstrukturen

Die politischen Entscheidungsträger haben ein grundsätzliches Eigeninteresse, den Aufgabenbereich tendenziell eher zu erweitern als zu verringern. Privatisierung bedeutet - auch bei vorhandenen Aufsichtsbefugnissen - Macht- und Einflußverlust. Fehllenkungen aus allokativ verzerrten Anreizmechanismen konnten identifiziert werden. Das Ziel, Renten durch Gebührengestaltungen zu erzielen und (damit) ggf. ineffiziente Strukturen aufrechtzuerhalten, führt zu Fehlallokationen. Die Wahl der Eigenbetriebslösung stellt einen unbefriedigenden Kompromiß dar. Hier gilt es für den einzelnen Entscheidungsträger Anreizsysteme zu entwickeln, die auch dann für diesen positive Anreize schaffen, wenn sich dessen Kernaufgabenbereich, z.B. durch Privatisierungen, verringert.

Es wurde weiter deutlich, daß auch im föderalen Aufbau privatisierungshemmende Aspekte begründet sind. Eine wichtige Rolle für die tatsächliche Umsetzung der Privati-

sierung spielt die Frage, welche Institutionen bzw. föderalen Ebenen Privatisierungen fördern oder auch hemmen. Die Privatisierung der Wasserindustrie in England wurde vornehmlich von der Zentralregierung motiviert, die auch über die notwendige Entscheidungskompetenz verfügte. In Deutschland liegt die Kompetenz zur Entscheidung der Privatisierung bei der kommunalen Ebene. Die kommunale Ebene entscheidet pro oder contra Privatisierung, die übergeordneten Ebenen tragen hieraus Nutzen bzw. Schaden. Funktionsfähige Anreizstrukturen zum Interessenausgleich von übergeordneten föderalen Ebenen und der kommunale Ebene wurden - bezogen auf die dargestellten Beispiele im Abwassersektor - noch nicht etabliert.

6. Profit sharing

Ein wichtiger Zielkonflikt ergibt sich durch die Beziehung Konsumentenpreis versus Rendite der Anteilseigner. Der Konsumentennutzen, der mit sinkendem Preis steigt, steht im Zielkonflikt zu den Renditeerwartungen der Eigentümer. Besteht ein wesentlicher Zielkonflikt bereits in der Frage, zu welchen Lasten die notwendigen Investitionen gehen (wenn diese denn soweit beschlossen sind) so zeichnet sich ein weiterer Konflikt bei der Frage ab, in welchem Verhältnis die Gewinne der Gesellschaften an die Anteilseigner ausgeschüttet bzw. thesauriert oder alternativ zur Preissenkung eingesetzt werden. Der Zielkonflikt des profit sharing läßt sich auch auf die deutsche Situation im Abwasserbereich projezieren. Hierbei sind jedoch deutliche Unterschiede zur Situation in England vorhanden.

Die folgenden Schaubilder sollen die Situation verdeutlichen:

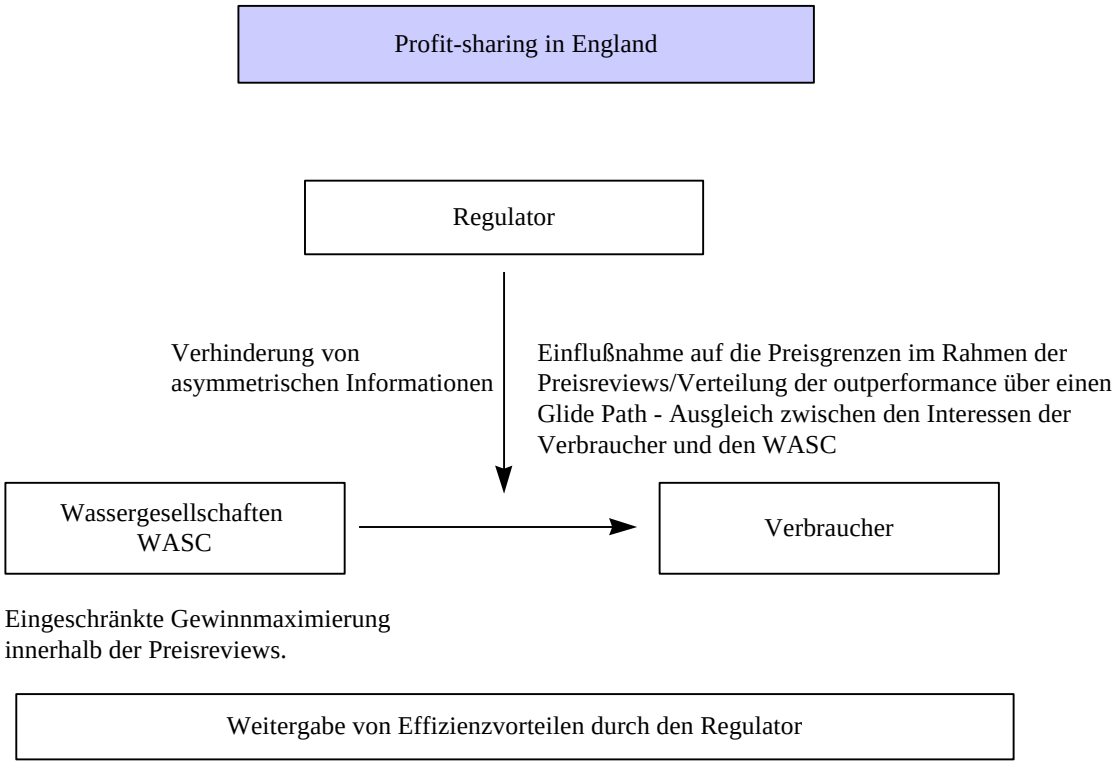


Abbildung 36: Profit-sharing in England, eigene Darstellung

Die Betrachtung des englischen Sektors macht deutlich, daß die Effizienzgewinne innerhalb der Preisfestsetzungsperioden den Wassergesellschaften zustehen, die auf diese Weise den Anteilseignern angemessene Renditen ermöglichen, die vom Kapitalmarkt gefordert werden. Sind die Renditen über einem angemessenen Niveau, wird dieses im Rahmen des nächsten Preisreviews korrigiert bzw. wird die outperformance teilweise den Verbrauchern gutgebracht (Glide Path). Freiwillig geleistete profit sharings innerhalb der Preisfestsetzungsperioden sollen angerechnet werden. Insgesamt läßt sich aber feststellen, daß der Druck von Analysten des Kapitalmarktes und den Eigentümern zum ständigen Anspruch der Effizienzsteigerung führt und somit einen wichtigen ökonomischen Anreizeffekt darstellt. Ferner soll das Regulierungssystem durch die hohen Informationspflichten der Gesellschaften an das OFWAT verhindern, daß asymmetrische Informationslagen in einem derartigen Umfang entstehen, daß der gewählte Profit-sharing Ansatz unterlaufen wird.

Profit sharing in Deutschland

Die Bedeutung des Profit Sharings für den Erfolg der Privatisierung liegt auf der Hand. Eine Privatisierung in einem derart sensiblen Bereich wird nur von einem breiten Kreis in der Bevölkerung akzeptiert und letztendlich von den Entscheidungsträgern realisiert, wenn die Verteilung der hierdurch erzielten Effizienzgewinne in einem angemessenen Verhältnis zwischen den Interessengruppen aufgeteilt wird[463]. In Deutschland erfolgt profit sharing der Effizienzgewinne auf eine andere Weise, die anhand des nachfolgenden Schaubilds verdeutlicht werden soll:

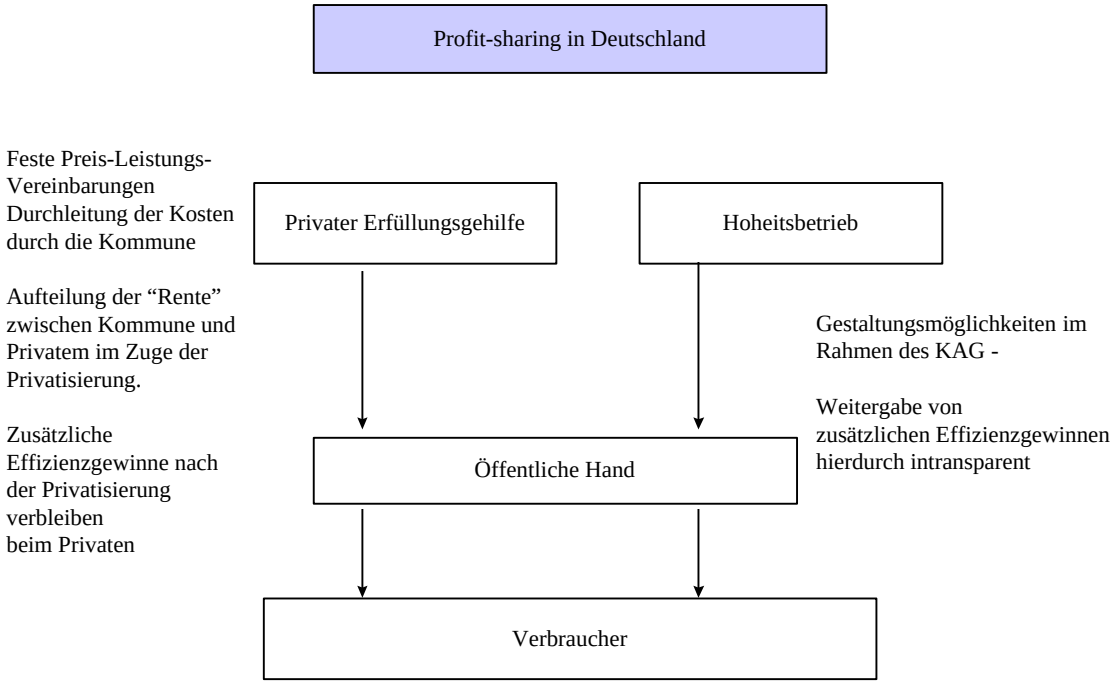


Abbildung 37: Profit-sharing in Deutschland, eigene Darstellung

In Deutschland erfolgt kein profit sharing zwischen dem privaten Erfüllungsgehilfen und der Öffentlichen Hand, da feste Preis-Leistungsvereinbarungen für eine begrenzte Peri-

---

463 Vgl. auch: ONCC 1/98 National Water watchdog presses government on price cuts: a.a.O.. Hierin zitiert aus einem Brief des ONCC Deputy Chairman Clive Wilkinson an den Environment Minister, the Right Honourable Michael Meacher:" Customer Confidence in the regulatory regime for the water industry - and in the RPI + K price cap system on which it is based - will only be maintained if, as promised when the industry was privatised, efficiency gains are returned to the customers at each Periodic review of Price limits." Weiter sieht Wilkinson, daß sich eine Allianz der Wassergesellschaften und der Umweltschützer gegen die Konsumenten aufbaut. Sicherlich müssen Umweltschutzinvestitionen bezahlt werden, doch seiner Ansicht nach nicht allein

ode vorliegen. Ist es dem privaten Anbieter gelungen, im Ausschreibungsverfahren einen regelmäßig langfristigen Vertrag zu erhalten, wird aus dem zuvor öffentlichen Monopol ein privates Monopol auf Zeit. Sicher hat der Wettbewerb hier zu Kostensenkungen geführt und langfristig monopolistisches Verhalten mit dem Ziel der „unangemessenen" Gewinnmaximierung verhindert. Wie dargestellt, kommt es zwischen dem privaten Anbieter und der Kommune im Zuge der Privatisierung zu einer Aufteilung der „Rente". Dennoch verbleiben ggf. zusätzlich erzielte Effizienzgewinne nach der Privatisierung innerhalb des „Monopols auf Zeit" vollständig beim Privaten. Ein Profit-sharing wie in England, daß die „outperformance" in dem Maße aufgeteilt wird, daß dem privaten Anbieter dennoch genügend wirtschaftliche Anreizeffekte verbleiben, gibt es nicht. Es wird in Deutschland wohl davon ausgegangen, daß Überrenditen angesichts des harten Wettbewerbs um das Monopol auf Zeit sicherlich auch nicht gegeben sind.

Auf den ersten Blick ist allerdings fraglich, ob diese Situationen vergleichbar sind, denn ein „Wettbewerb" um das Monopol findet in England nicht statt. Aus Sicht des Verfassers lassen sich aber dennoch - insbesondere mit Blick auf den künstlichen Wettbewerb des yardstick competition - vergleichbare Situationen feststellen. Hierin liegt auch ein möglicher Lösungsansatz für die deutsche Privatisierungsdebatte, sofern es gelingt, die fragmentierten Strukturen der deutschen Abwasserwirtschaft unter einem einheitlichen System zu vereinen.

Inwieweit beim Hoheitsbetrieb zusätzliche Effizienzgewinne an den Verbraucher weitergegeben werden, hängt von den Zielsetzungen der jeweiligen Gebührenpolitik in Verbindung mit der Nutzung von Spielräumen im Rahmen des KAG ab. In dieser Debatte muß sicherlich ein starkes Gewicht auf das Äquivalenzprinzip gelegt werden. Aber auch vom Privaten erzielte „outperformences - Überrenditen" könnten in irgendeiner Form an den Verbraucher weitergegeben werden. Möglicherweise ließe sich aber eine konsequente Forderung nach derartigen Strukturen bereits aus dem Äquivalenzprinzip der Gebührenfinanzierung ableiten, das gerade auf den Wert der Leistung abzielt. Sinkt der Wert durch generierte Effizienzsteigerungen müßten aber auch die Gebühren sinken (sofern diese nicht durch die Privatisierung bereits zu Preisen gewandelt worden sind).

---

durch die Verbraucher, sondern vielmehr auch durch die Verursacher der Verschmutzungen, ggf. auch durch den Steuerzahler.

G Schlußwort

Die Abwasserwirtschaft ist im Umbruch. Aus Sicht der Verfassers ist die derzeitige hoheitliche Qualifizierung des Abwassersektors nicht (mehr) gerechtfertigt. Moderne und effiziente Regulierungs- und Aufsichtsinstrumente erlauben es, das natürliche Monopol der Abwasserwirtschaft auch privatwirtschaftlich zu organisieren. Alles, was der Markt - auch der regulierte Markt - effizient bereitstellen kann, darf aus Sicht des Verfassers nicht vom Staat bereitgestellt werden. Das Interesse der privaten Wirtschaft an dem weitgehend konjunkturunabhängigen Marktpotential ist hoch. Die Privatisierung des deutschen Abwassersektors ist aus Sicht des Verfassers geboten, wobei beim Staat weiterhin die Verantwortung für die ordnungsgemäße Abwasserentsorgung mit Hilfe eines entsprechenden Regulierungs- und Aufsichtssystem verbleibt.

Daß es aber nicht zu diesen notwendigen Privatisierungen kommt, wird in Deutschland durch zahlreiche Hemmnisse begründet. Zwar hat die Verschlechterung von Haushaltslagen der öffentlichen Hand die Bereitschaft zur grundlegenden Überprüfung des öffentlichen Aufgabenbereiches erhöht, die Umsetzung der „echten“ Privatisierung ist aber mit Blick auf die Praxis keine zwingende Konsequenz. Der Trend zu formalen Privatisierungen führt vielmehr dazu, daß die wirtschaftlichen Aktivitäten des Staates - die grundsätzlich einem Subsidiaritätsprinzip unterliegen - hierdurch aufrechterhalten werden. Marktunvollkommenheiten nehmen zu.

Deutlich wurde, daß im Abwasserbereich durch Einschaltung privater Dritter die Produktionseffizienz regelmäßig erhöht werden kann. Hier spielen Wettbewerbsbedingungen, die an zahlreichen Stellen des Privatisierungsprozesses ansetzen, eine bedeutende Rolle. Vor diesem Hintergrund kann auch das Argument der Privatisierungsgegner zumindest abgeschwächt werden, daß die Privatisierung des natürlichen Monopols Abwasser ein einfacher Austausch eines staatlichen durch ein privates Monopol sei. Der Wettbewerb - und sei es der Wettbewerb um das Monopol - verhindert dies. Ein gutes Beispiel für die Effizienzsteigerungen nach einer Privatisierung stellt die water industry in England dar. Nicht zuletzt der simulierte Wettbewerb innerhalb des Monopols führt in England zu nachhaltigen Effizienzsteigerungen. Weiter ist hervorzuheben, daß durch das Profit-sharing System sowohl die Unternehmen als auch die Verbraucher von Effizienz-

steigerungen profitieren. Das Nebeneinander von privilegierten öffentlich-rechtlichen und privaten Anbietern in Deutschland verzerrt hingegen den Wettbewerb.

Aus Sicht des Verfassers würde durch den Wegfall der in den Lösungsperspektiven genannten „Hemmnisse“ die Privatisierungsalternative in Deutschland auf einen unverzerrten Prüfstand gestellt. Daß hieraus zahlreiche Privatisierungen folgen, ist zu erwarten.

Anhang

Anlage 1: Ermittlung des Kostenfaktors Umsatzsteuer im europäischen Vergleich

Die folgende Übersicht aus dem BMBF-Aktionsprogramm Industrie und Ministerien „Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wasserindustrie“ - Arbeitsgruppe II: Neue Strukturen für die Ver- und Entsorgung im Inland - hier: Steuerliche Rahmenbedingungen - von K.U. Rudolph, spielt ein Szenario für einige Mitgliedstaaten durch, das die Auswirkungen der Umsatzsteuer auf die Endpreise aufzeigt.

Ausgangsbasis ist, daß eine Leistung mit einem Wert von netto DM 1.000,-- bereitgestellt wird. Davon werden DM 800,-- als Leistungen von fremden Dritten bezogen (Kanalstücke, Pumpen etc.).

Land Umsatzsteuersatz	D 16 %		Dk 25 %	A 20 %		GB 17,5 %**	Ital. 19 %	Frankr. 20,6 %	
	öffentl.	privat		öffentl.	privat			öffentl.	privat
Bezug von Dritten	800	800	800	800	800	800	800	800	800
USt. auf Einkauf	128	128	200	160	160	140	152	164,8	164,8
Bruttokosten	928	928	1000	960	960	940	952	964,8	964,8
Vorsteuer	0	-128	-200		-80*	-140			-164,8
Nettokosten	928	800	800		880	800		964,8	964,8
Personalkosten (etc. nicht umsatzsteuerpflichtig)	200	200	200	200	200	200	200	200	200
Kosten der Leistungsbereitstellung	1128	1000	1000	1160	1080	1000	1152	1164,8	1000
USt. im Verkauf	0	160	250		108*	0			55 ***
Rechnungsbetrag	1128	1160	1250	1160	1188	1000	1152	1164,8	1055

* 10 %
** Umsatzsteuerpflicht für private Haushalte im Abwasserbereich ist Null
*** 5,5 %

Anlage 2 - Kalkulationsvorschriften

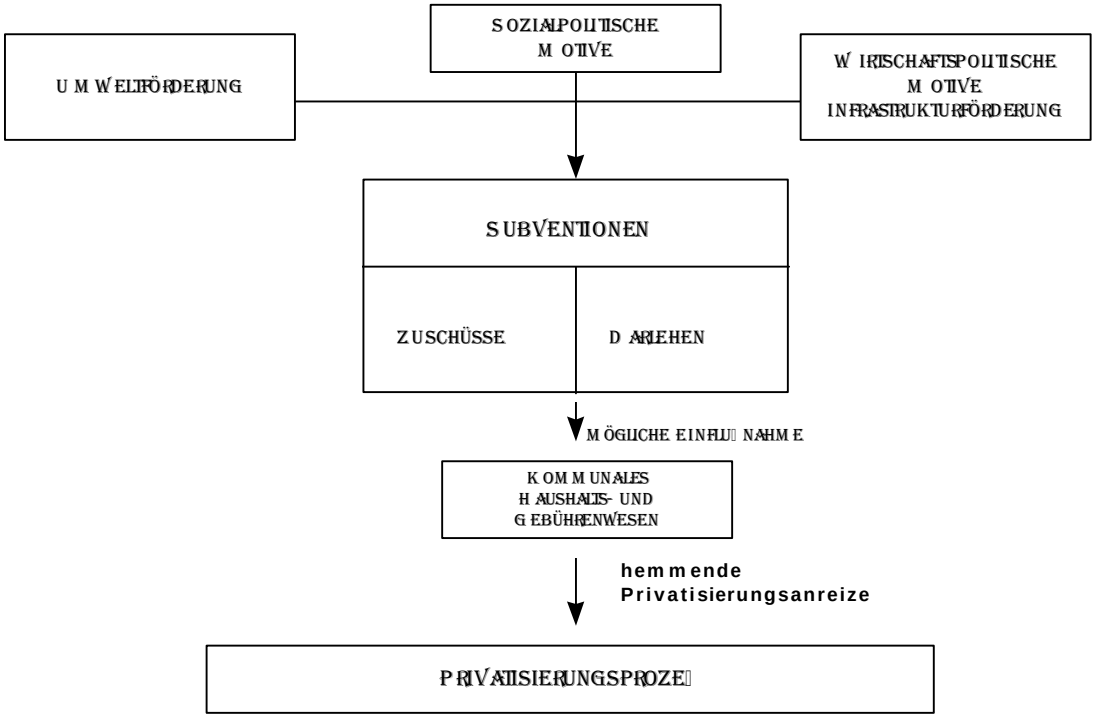
		HGB	LSP	KAG NW
Zinsen				
	Zinssatz	aktueller Kapitalmarktzins	maximal 6,5 %	maximal 8 %
	Ermittlung/Methode	effektiver Zinsaufwand	kalkulatorische Verzinsung	kalkulatorische Verzinsung
	Bemessungsgrundlage	keine Angabe	Betriebsnotwendiges Vermögen auf Grundlage der Anschaffungs- und Herstellungskosten	Anlagenrestwerte auf Grundlage von Anschaffungs- und Herstellungskosten
Abschreibungen				
	Nutzungsdauer	handelsrechtlich	kalkulatorisch oder handelsrechtlich	kalkulatorisch
	Methode	linear, degressiv, Sonderabschreibungen	linear, (eventuell nach Maßgabe der Leistung), Sonderabschreibungen können gesondert vereinbart werden (Nr. 41 LSP)	linear (evt. nach Maßgabe der Leistung)
	Bemessungsgrundlage	Anschaffungs- und Herstellungskosten	Anschaffungs- und Herstellungskosten	Wiederbeschaffungszeitwert oder Anschaffungs- und Herstellungskosten
Einzelwagnisse	Ermittlung /Methode	Rückstellungsbildung	Bemessung betrieblicher/kalkulatorischer Wagnisverluste unter Zugrundelegung der über einen hinreichend langen Zeitabschnitt (ca. 5 Jahre) tatsächlich eingetretenen Wagnisverluste	Ansatzmöglichkeiten umstritten, im KAG nicht ausgrücklich erwähnt und werden in der Regel auch nicht angesetzt
Periodenfremder Aufwand		kann angesetzt werden, da im Gesamtaufwand enthalten	darf nicht angesetzt werden und gehört somit nicht zu den Grundkosten	kann grundsätzlich nicht angesetzt werden (OVG NW, Urteil vom 3.2.1997)
Leistungsfremder Aufwand		kann angesetzt werden, da im Gesamtaufwand enthalten	darf nicht angesetzt werden und gehört somit nicht zu den Grundkosten	kann nicht angesetzt werden

Anlage 3 - Abschreibungen gemäß KAG

Bundesland	Grundlage für die Abschreibung
Baden-Württemberg § 9 KAG BW	nach um Beiträge und Zuweisungen gekürztem Anschaffungswert oder bei Auflösung des Abzugskapitals nach vollem Anschaffungswert
Bayern § 8 BayKAG	nach um Beiträgen gekürztem Anschaffungswert
Brandenburg § 6 KAG	nach um Beiträge gekürztem Anschaffungswert
Hessen § 10 HKAG	nach Anschaffungs- oder Wiederbeschaffungszeitwert vom ungekürzten Anlagevermögen
Niedersachsen § 5 NKAG	nach Anschaffungs- oder Wiederbeschaffungszeitwert vom ungekürzten Anlagevermögen
Nordrhein-Westfalen § 6 KAG NW	nach Anschaffungs- oder Wiederbeschaffungszeitwerten vom ungekürzten Anlagevermögen
Mecklenburg-Vorpommern § 6 KAG MV	nach Anschaffungs- oder Wiederbeschaffungszeitwert vom ungekürzten AV; außerdem Zinsgutschrift für Abschreibung zwischen aufgewandtem Kapital und Wiederbeschaffungszeitwert
Rheinland-Pfalz § 6 KAG RP	nach um Beiträgen gekürztem Anschaffungswert
Saarland § 6 SKAG	nach Anschaffungs- oder Wiederbeschaffungszeitwert vom ungekürzten AV - Übergangsvorschriften existieren
Sachsen §§ 11-13 Sächsisches KAG	nach um Beiträge und Zuweisungen gekürztem Anschaffungs- bzw. Wiederbeschaffungszeitwert oder bei Auflösung des Abzugskapitals nach vollem Anschaffungs- bzw. Wiederbeschaffungszeitwert
Sachsen-Anhalt § 5 KAG-LSA	nach Anschaffungs- oder Wiederbeschaffungszeitwert vom ungekürzten AV
Schleswig-Holstein § 6 KAG SH	nach Anschaffungs- oder Wiederbeschaffungszeitwert vom ungekürzten AV
Thüringen § 12 TKAG	nach um Beiträge und Zuweisungen gekürztem Anschaffungs- oder Wiederbeschaffungszeitwert

Anlage 4: Subventionen

Anknüpfungspunkte für Subventionen



Umweltaspekte

Die bestehenden Umweltauflagen zur Abwasserreinigung sind in den letzten Jahren kontinuierlich angestiegen und erfordern einen erheblichen Investitionsbedarf. Diese Kosten sind insbesondere in Zeiten leerer öffentlicher Kassen nur selten gebührenneutral aufzubringen. Vor diesem Hintergrund gibt es zahlreiche Subventionsprogramme, die eine Verbesserung des Umweltschutzes fördern.

Programme unter dem Umweltaspekt

Umweltrelevante Zuschüsse

Mittel aus der Abwasserabgabe

Ein besonderes ökonomisches Instrument im Abwasserbereich ist die Abwasserabgabe[1]. Hierbei handelt es sich um eine vom Einleiter auf Basis der von ihm eingeleiteten Schadstoffrachten zu zahlende Abgabe, deren Mittelaufkommen für Investitionsmaßnahmen zur Verbesserung der Gewässergüte verwendet wird. Gesetzliche Grundlage der Abwasserabgabe ist das „Gesetz über Abgaben für das Einleiten von Abwasser in Gewässer". Die Abwasserabgabe wird von den Einleitern des Abwassers in Gewässer entrichtet. Hierbei handelt es sich regelmäßig um Kommunen oder kommunale Zusammenschlüsse. Die Bemessungsgrundlage der Abgabe errechnet sich hauptsächlich nach dem Grad der Verschmutzung bzw. eingeleiteten Schadstoffrachten[2].

---

[1] Grundsätzlich kommen für die Erhebung der Abwasserabgabe sowohl umweltpolitische als auch fiskalische Zielsetzungen in Betracht. Buckland und Zabel, die sich im Rahmen des Eurowater-Projektes intensiv mit der Abwasserabgabe auseinandergesetzt haben, sehen grundsätzlich in dem ökonomischen Instrument der Abwasserabgabe positive umweltpolitische Anreizeffekte, positive Auswirkungen auf die Einnahmeseite und Finanzierung der Verwaltung und der zur Umsetzung erforderlichen Maßnahmen als potentielle Zielgrößen an. (Vgl. Bukland, Zabel: Ökonomische Instrumente in der Wasserwirtschaft; a.a.O., S. 203 ff.). Die in den einzelnen Ländern vorhandenen Abwasserabgabensysteme können anhand dieser Kriterien auf tatsächliche Zielsetzungen überprüft werden. Die fiskalische Bedeutung der Abwasserabgabe ist in Deutschland zu vernachlässigen, da die Mittel wieder für Investitionsmaßnahmen im Abwasserbereich ausgegeben werden. Stärker zu gewichten sind hingegen die Anreizfunktion und die Finanzierungsfunktion, die dann erfolgreich sind, sofern die Abgabensätze eine ausreichende Höhe aufweisen, die direkt das Verhalten der Einleiter beeinflußt. Buckland und Zabel sehen dieses in Deutschland gewährleistet. Der Effekt dieses Anreizes wird daran deutlich, daß die in Deutschland über die Abwasserabgabe erzielten Einnahmen im Jahre 1988 in Höhe von DM 426 Mio. um 18 % auf DM 350 Mio. in 1992 zurückgingen, ungeachtet einer Anhebung der Abgabe um 20 % im betrachteten Zeitraum.

[2] Aus finanzwissenschaftlicher Sicht handelt es sich bei der Abwasserabgabe um ein Instrument zur Internalisierung externer Effekte mit einer auf den ersten Blick vorhandenen Ähnlichkeit zur Pigou-Steuer, wobei auf einige Besonderheiten eingegangen werden muß, denen die praktische Ausgestaltung der Abwasserabgabe nicht gerecht wird. Sicherlich werden Umweltkosten über die Abwasserabgabe erfaßt und vom „Verursacher" erhoben. Hierbei ist aber festzustellen, daß der externe Effekt der Umweltschädigung nicht differenziert erfaßt wird. Die Bemessungsgrundlage richtet sich nach dem Grad der Schadstoffeinleitung, so daß die „wahre" Verschmutzung, die von vielen Faktoren, z.B. der Gewässerempfindlichkeit gar nicht erfaßt wird. Zudem wird zur Verbesserung der Umwelteffizienz und Verbesserung der Lenkungsfunktion gefordert, daß sich die zu zahlenden Beiträge an den tatsächlich eingeleiteten Schadstoffrachten orientieren sollten und nicht wie bislang an den waserrechtlich zugelassenen Maximalwerten. Derzeit werden die betrieblichen

Verwendung der Mittel:

Das Abwasserabgabengesetz formuliert in § 13 Abs. 1

> „Das Aufkommen der Abwasserabgabe ist für Maßnahmen, die der Erhaltung oder Verbesserung der Gewässergüte dienen, zweckgebunden. Die Länder können bestimmen, daß der durch den Vollzug dieses Gesetzes und der ergänzenden landesrechtlichen Vorschriften entstehende Verwaltungsaufwand aus dem Aufkommen der Abwasserabgabe gedeckt ist."

Die Ausgestaltung des § 13 Abwasserabgabengesetz erfolgt auf Landesebene[3].

Verwendungszweck

Der Bereich der förderfähigen Investitionen ist weit und deckt nahezu sämtliche Maßnahmen der weitergehenden Abwasserreinigung ab, wodurch dieser Zuschuß in Zeiten erheblicher Investitionserfordernisse im Rahmen der 3. Reinigungsstufe ein wichtiger Baustein für Finanzierungen im Abwasserbereich ist[4]. Durch die Mittelherkunft aus der Abwasserabgabe, deren Bemessungsgrundlage gerade im Verschmutzungstatbestand liegt, findet mit der Förderung von Umweltzielen hier ein zweckgerechter Einsatz statt. Eine Nähe zum Prinzip der Pigou-Steuer ist zu erkennen[5].

Anstrengungen zur Gewässerentlastung nicht berücksichtigt (Vgl. Hahn, ATV Pressekonferenz September 1997, a.a.O.).

[3] Exemplarisch soll hier auf die Ausgestaltung des Landes Schleswig-Holstein eingegangen werden. Die Ausgestaltung erfolgt hier durch die „Richtlinien für die Verwendung des Aufkommens der Abwasserabgabe für Maßnahmen zur Verbesserung oder Erhaltung der Gewässergüte nach § 13 des Abwasserabgabengesetzes" vom Minister für Natur,Umwelt und Landesentwicklung. Eingegangen wird im folgenden auf die Bekanntmachung vom 14. Februar 1990, zuletzt geändert gemäß Erlaß vom 1.8.1994.

[4] Für den weiten Förderzweck ist exemplarisch, daß die Förderung sogar Anlagen zur Vorbehandlung gewerblichen Abwassers einschließt, sofern die Investitionsvorhaben für den gesicherten Betrieb der kommunalen Abwasseranlagen erforderlich sind.

[5] Die Pigou-Steuer würde es erfordern, den optimalen Verschmutzungsgrad festzulegen, obwohl dieser eine Größe ist, die sicherlich nur schwer festzustellen ist. Eine Steuer in Höhe der Differenz zwischen den Grenzkosten und den sozialen Grenzkosten liegt nicht vor. Die Mittelverwendung kommt auch nicht unbedingt den Umweltgeschädigten direkt zu Gute - was auch nicht erforderlich ist - , sondern wird für generelle Investitonsmaßnahmen zur Verbesserung der Gewässergüte eingesetzt. Überregional betrachtet wird somit die Gruppennützlichkeit eingehalten und die Umweltkosten zweckentsprechend eingesetzt, doch findet die direkte Entschädigung des Geschädigten nicht konsequent statt. Dennoch handelt es sich um einen wichtigen Beitrag zur Finanzierung von Umweltinvestitionen. Die Abwasserabgabe wird in die Gebühren einkalkuliert und somit von den Nutzern gezahlt (und zwar unabhängig von der Schadstoffeinleitung). Hier kann es zu einer Verschiebung der Kosten in Form von Gebühren einerseits und andererseits von

Träger des Vorhabens - Förderungsbegünstigter

Träger der Vorhaben können nach den Richtlinien das Land, Gemeinden, Gemeindeverbände, Wasser- und Bodenverbände, Gewerbetreibende sowie Selbstverwaltungsorganisationen von Industrie und Gewerbe sein. Regelmäßig dürfen die Zuwendungen nicht an Dritte weitergegeben werden. Angesichts des weiten Begünstigtenkreises, der neben der öffentlichen Hand auch private Erfüllungsgehilfen einschließt, ist die Rechtsformneutralität vordergründig gewahrt. Auf den zweiten Blick wird jedoch deutlich, daß angesichts der bereits angesprochenen „Abschreibungsfähigkeit zuschußfinanzierter Maßnahmen" nach dem KAG dem Gesamthaushalt eine Zuwendung gutgebracht wird, die nach dem Wortlaut der Subvention eigentlich vermieden werden sollte. Insofern werden durch die umfangreiche Inanspruchnahme der Mittel aus der Abwasserabgabe privatisierungshemmende Motive begründet.

Subventionierte Darlehen

Als „subventionierte Darlehen" in traditioneller Form kommen insbesondere die Programme Europäischen Investitionsbank , der Kreditanstalt für Wiederaufbau und der Deutschen Ausgleichsbank in Frage. Hierbei handelt es sich jedoch nur um Quasi-Subventionen, da direkte Transferleistungen nicht erfolgen, sondern vielmehr diese Institute - auch mit Blick auf den öffentlichen Gesellschafterhintergrund - im Vergleich zu Geschäftsbanken Konditionen unterhalb des Marktniveaus zur Verfügung stellen.

EIB-Darlehensprogramme

Bei den EIB-Darlehensprogrammen handelt es sich um Mittel, die den Kreditinstituten als günstige Refinanzierungsquellen im direkten Zusammenhang mit der Finanzierung von bestimmten Investitionen zur Verfügung gestellt werden. Der Verwendungszweck dieser Mittel ist projektgebunden, wobei die förderungswürdigen Projekte einen breiten Rahmen haben, der nahezu sämtliche kommunalen

---

Nutzen in Form einer verbesserten Umwelt auf Landesebene kommen. Die Abwasserabgabe fördert auf zwei Ebenen den Umweltschutz. Sie belastet schadstoffhaltige Einleitungen und motiviert somit den Einsatz von umweltschonenden Technologien, die sie dann durch ihre Zuschüsse fördert.

Investitionen umfaßt. Die Mittel werden sowohl der öffentlichen Hand als auch privaten Erfüllungsgehilfen zur Verfügung gestellt.

KfW-Umweltprogramm

Beim KfW-Umweltprogramm handelt es sich um zinssubventionierte Investitionskredite für Umweltschutzmaßnahmen. Förderungsziele sind neben diversen anderen umweltorientierten Investitionen Maßnahmen zur Verbesserung der Abwasserreinigung und Trinkwasserversorgung sowie zur Abwasserverminderung und -vermeidung. Förderungsfähig sind bei diesem Programm nur privatwirtschaftliche Rechtsformen, u.a. Betreibermodelle in der Entsorgungswirtschaft. Die Förderung der öffentlichen Hand als „alleiniger Kreditnehmer" (d.h. ohne Beteiligung privatwirtschaftlicher Unternehmen) ist somit ausgeschlossen. Der Finanzierungsanteil ist von der Unternehmensgröße abhängig[6]. Der maximale Kreditbetrag ist i.d.R. EUR 5 Mio. Hier liegt eine rechtsformabhängige Förderung des privaten Sektors vor. Ausschlaggebende Privatisierungsmotive sind angesichts des geringen Fördervolumens nicht zu erwarten.

DtA-Umweltprogramm

Das DtA-Umweltprogramm fördert analog dem KfW-Umweltprogramm umweltorientierte Investitionen im Bereich der Abwasserreinigung. Antragsberechtigt sind neben privatwirtschaftlichen Organisationsformen auch die öffentliche Hand. Kredithöchstbetrag ist regelmäßig DM 10 Mio., wobei der Finanzierungsanteil in der Regel 75 % des Investitionsbetrages ausmacht (für private Haushalte bis zu 100 % der Investitionssumme). Hier liegt ein rechtsformneutrales Förderprogramm vor, wobei aber der Quersubventionierungstatbestand des allgemeinen Haushaltes nicht vermieden wird.

[6] Der Finanzierungsanteil beträgt bei Unternehmen mit einem Jahresumsatz unter EUR 50 Mio. bis zu 75 % des Investitionsbetrages, bei Unternehmen mit einem höheren Jahresumsatz bis zu 2/3 des Investitionsbetrages.

ERP - Umwelt- und Energiesparprogramm

Aus Mitteln des ERP-Sondervermögens werden Investitionen im Bereich der Abwasserreinigung durch zinsgünstige Kredite gefördert. Begünstigt sind privatwirtschaftliche Unternehmen (insbesondere kleine und mittlere). Der Kredithöchstbetrag ist DM 2 Mio. in den neuen Bundesländern und DM 1 Mio. in den alten Bundesländern.

Programme und sozialen Aspekten

Förderprogramme mit dem Hauptziel, aus sozialen Aspekten Gebühren zu senken, gibt es in Einzelfällen in den neuen Bundesländern in Form von Landeszuweisungen, die Gebühreneinrichtungen in einem Maße subventionieren, daß „sozialverträgliche" Gebühren erreicht werden[7]. Anzumerken ist, daß die Situation in den neuen Bundesländern im krassen Gegensatz zu derjenigen in den alten Bundesländern steht, da in den alten Budnesländern oftmals der Abwasserbereich den allgemeinen Haushalt subventioniert.

Auf diese Weise hat der Freistaat Sachsen bereits im Jahre 1996 einen Ausgleich zwischen dem Kostendeckungsprinzip und der Sozialverträglichkeit schaffen wollen[8]. Diese Subventionen werden vom Land getragen; über den Finanzausgleich werden aber auch

---

[7] Vgl. BdE-Gutachten, a.a.O. , S. 150 ff. Laut BdE-Gutachten sind die Gebührensätze in einer isolierten Betrachtung kein Maßstab für die soziale Vertretbarkeit. Vielmehr müssen diese in Verbindung mit dem Verbrauch gesehen werden. Das Gutachten führt aus, daß mit der Gemeindegröße der Verbrauch (Wasserverbrauch als Bezugsgrundlage für die Abwassergebühr) von 110 Liter pro Einwohner und Tag auf 134 Liter ansteigt. Die effektive Belastung mit Abwassergebühren und mit den äußerst unterschiedlich erhobenen Beiträgen beläuft sich somit im Gesamtdurchschnitt auf DM 224 pro Einwohner und Jahr, weist jedoch eine Spannweite von DM 22 bis DM 716 auf. In den neuen Ländern beträgt laut Gutachten die Spannweite immerhin schon DM 42 bis DM 385. Das Gutachten erläutert weiter, daß bei Zusammenrechnung von Wasserbezugs- und Abwasserbeseitigungskosten, in einem 4-Personen-Haushalt in Abhängigkeit des Verbrauches durchaus Jahresbelastungen von rd. DM 2.000 bis DM 3.000 entstehen können . Im Verhältnis zur durchschnittlichen Nettolohn- und Gehaltssumme je Beschäftigten von DM 34.000 p.a. kann dies im ungünstigsten Fällen zu Einkommensbelastungen von bis zu 6 %, zusammen mit den Abfallgebühren bis zu 10 % des Einkommens führen.

[8] Vgl. Gemeindefinanzbericht 1998, vgl. weiter BdE-Gutachten: Hierin wird ausgeführt, daß Sachsen bereits in 1994 eine Arbeitsgruppe ins Leben gerufen hat, die ein „Konzept zur Erreichung sozialverträglicher Gebühren und Beiträge im Bereich der Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung" erarbeiten sollte, wobei Gebührensätze von DM 4,80 pro m³ Trinkwasser und DM 8 pro m³ Abwasser inzwischen als absolute Obergrenze gelten. Beim Überschreiten dieser Grenzen werden Landessanktionen ausgelöst, wohingegen bei Gebührensenkungen Lasten mit Ausnahme von laufenden Betriebskosten übernommen werden.

indirekt die Kommunen belastet. Letztendlich handelt es sich aber nur um eine Verschiebung der Lasten. Am Ende der Kette steht regelmäßig der Steuerzahler, der für allgemeine Deckungsmittel Sorge tragen muß. Hierdurch werden auch distributive Effekte ausgelöst[9].

Der „Liquiditätssicherungsfond“ des Landes Brandenburg

Im Jahre 1995 wurde der Fonds zur „Kostenentlastung der Aufgabenträger der Abwasserentsorgung aufgrund unabweisbarer hoher Investitionskredite für die Abwasserbeseitigung“ (Liquiditätssicherungsfond) ins Leben gerufen. Aus den Fondsmitteln können für einen Zeitraum von 3 Jahren 50 % der Zins- und Tilgungsleistungen für aufsichtsrechtlich genehmigte Investitionskredite mit einer Laufzeit von mindestens 20 Jahren bezuschußt werden. Voraussetzungen zur Förderung sind u.a., daß ein Sanierungskonzept zur technisch-wirtschaftlichen Gesundung vorgelegt wird, Eigenmittel in einer bestimmten Höhe erbracht werden und die Gebühren- und Beitragssatzungen gewährleisten, daß Zinslasten in Höhe von 1,20 DM/EW und Tilgungslasten in Höhe von 50 DM/EW pro Jahr erbracht werden[10].

Scheiper führt aus, daß das Land Brandenburg mit seiner Unterstützung einen Weg finden mußte, um auf der einen Seite die Aufgabenträger zu unterstützen, auf der anderen Seite aber nicht eine weitverbreitete Zahlungsverweigerungshaltung zu provozieren. Die Unterstützung ist deshalb mit der Forderung verknüpft, den Bürgern einen Betrag von DM 10 / m³ zuzumuten, der aber auch zu erhöhen ist, sofern auf eine Beitragserhebung, die einem Betrag von DM 10 /m² entspricht, verzichtet wurde.

---

[9] Vgl. zu den Ausführungen zum Land Brandenburg Scheiper, Brigitte: Finanzhilfen des Landes Brandenburg im Abwasserbereich, KVP 1997, Heft 6, S. 200 - 202. Zu den Finanzhilfen im Land Mecklenburg-Vorpommern. Vgl. Darsow, Thomas: Landespolitische Einflußnahme auf den Standortfaktor Kosten - Die Abwassergebühr im Spannungsfeld von wirtschaftlicher Notwendigkeit und Sozialverträgichkeit, in: Landes- und Kommunalverwaltung LKV, Nr. 6/97, S. 185-188.

[10] Vgl. Scheiper, a.a.O. S. 201. Scheiper führt aus, daß der Fonds nicht treffend den Namen Liquiditätssicherungsfond trägt, da im Falle einer beabsichtigten Liquiditätssicherung der Fremdfinanzierungsanteil der Aufgabenträger dauerhaft verringert werden müßte. Scheiper sieht eher den Namen einer vorübergehenden Liquiditätshilfe als gerechtfertigt an. Eine wichtige Bedeutung hat das Sanierungskonzept, da sich die Veratwortungsträger intensiv mit der Zukunft ausenandersetzen müssen. Hierzu gehören auch Gebührenerhöhungen, die aber ohne die Fondshilfen noch höher ausfallen würden. Probematisch ist in diesem Zusammenhang, daß insbesondere in den neuen Bundesländern die Kostendeckungsgrade gering sind und auch die Eintreibeung fälliger Forderungen laut Scheiper aus unterschiedlichen Gründen sehr schleppend vorangeht.

Haushaltssicherungsfonds des Landes Brandenburg

Darüber hinaus gibt es einen Haushaltssicherungsfonds, der illiquide Gemeinden unterstützt. Die grundsätzlich rückzahlbare Bedarfszuweisung kann u.a. dann erfolgen, sofern

> Fehlbeträge aus Umlageverpflichtungen oder Verlustabdeckungen im Sinne des Gesetzes über die kommunale Gemeinschaftsarbeit des Landes Brandenburg, insbesondere ggü. den Wasser- und Abwasserzweckverbänden

bestehen[11]. Zu einer Förderung aus sozialen Aspekten kommt es durch Transferzahlungen im Rahmen der Sozialhilfe, um die Gebührenbelastungen aufzufangen. Diese Transferleistungen belasten über die Sozialhilfeaufwendungen wieder die kommunalen Kassen.

Infrastrukturfördermaßnahmen

Wirtschaftspolitische Subventionstatbestände lassen sich allenthalben aus der Gestaltung der Programme ableiten, sind aber sicherlich nicht Hauptaspekt der hier betrachteten Förderprogramme[12]. Eine Vielzahl von Förderprogrammen zielt auf die Verbesserung

---

[11] Vgl. Scheiper,a.a.O. S. 201. Sofern die Gemeinde selbst Träger der Abwasserbeseitigung ist, kann sie bei bestimmten Fehlbedarfsentstehungen auch auf die Fondsmittel zurückgreifen. Darüber hinaus bestehen Förderungen für die Einschaltung externen Sachverstands u.v.m.. Details siehe Scheiper,a.a.O.

[12] Neben den infrastrukturellen Aspekten ist aber auch noch der wirtschaftspolitische Aspekt von bedeutung, der sich in diesem Zusammenhang erkennen läßt. Die globale Privatisierungstendenz dieses Bereiches führt zu einer Öffnung zuvor national isolierten Märkte für ausländische Anbieter, insbesondere im Rahmen des europäischen Binnenmarktes, die Gelegenheit zum Markteintritt. Dabei handelt es sich bei diesen Anbietern um Privatanbieter, da die ausländische öffentliche Hand verständlicherweise nur auf jeweils nationaler Ebene aktiv ist. Der unterschiedliche Stand der Privatisierungen führt dazu, daß sich die Privatwirtschaft im Abwasserbereich auf europäischer Ebene und weiter noch auf internationaler Ebene sehr unterschiedlich entwickelt hat. Ist die Abwasserentsorgung vornehmlich in öffentlicher Hand, so ist die nationale Privatwirtschaft in diesem Bereich häufig unterentwickelt und in der Breite nicht konkurrenzfähig ggü. privaten Anbietern aus Ländern, in denen sich diese entwickeln und Know-how sammeln konnten. Dieses wird insbesondere am Beispiel der französischen Wasser- und Abwasserwirtschaft deutlich, die sich traditionell in privater Hand befindet, sich von daher entwickeln konnte und bei entsprechender Marktöffnung kraftvoll in andere Märkte stieß. Die deutsche Abwasserwirtschaft ist hingegen vornehmlich durch öffentlich-rechtliche Organisationsformen geprägt, die trotz einer Marktöff-

der **Infrastruktur** ab. Förderziele sind strukturschwache Regionen, seien es die Kohäsionsgebiete der europäischen Gemeinschaft, aber auch einzelne Gebiete auf nationaler Ebene. Abwasserbeseitigungseinrichtungen spielen als Bestandteil der regionalen Infrastruktur hierbei eine wichtige Rolle.

Programme unter dem Infrastrukturaspekt

Zuschüsse

Land Schleswig-Holstein: Förderung von Wasserversorgungs- und Abwasseranlagen außerhalb der Gemeinschaftsaufgaben „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ und „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“

Bei diesem Programm handelt es sich um ein regionales Zuschußprogramm des Landes Schleswig-Holstein. Die Zuschüsse können u.a. für Maßnahmen der zentralen Abwasserbehandlungs- und Reinigungsanlagen sowie Kanalisationsleitungen eingesetzt werden. Maßnahmen für die weitergehende Abwasserreinigung, z.B. den Ausbau der 3. Reinigungsstufe, werden über die Mittel aus der Abwasserabgabe gefördert.

Träger der Vorhaben können Gemeinden, Zweckverbände und Wasser- und Bodenverbände sein. Eine Weitergabe der Mittel darf - mit Ausnahme von Vorarbeiten - nicht an natürliche oder juristische Personen des Privatrechtes erfolgen. Es handelt sich um nicht rückzahlbare Zuschüsse zu den Baukosten der Maßnahmen, wobei der Förderungshöchstsatz abhängig von der Art des Vorhabens ist.
Bei diesem regionalen Programm liegt eine Verletzung der rechtsformneutralen Förderung vor. Anders als die zuvor beschriebenen Zuschüsse aus der Abwasserabgabe sind hier nur öffentlich-rechtliche Organisationsformen begünstigt.

---

nung angesichts der nationalen Aufgabenbindung nicht auf anderen Märkten operieren kann. Private deutsche Abwasserunternehmen haben nunmehr zwar die Möglichkeit auf ausländischen Märkten zu operieren, doch fehlen häufig Erfahrungen und entsprechende Referenzmodelle. **Eine Aufstellung der Marktanteile von einzelnen Unternehmen findet sich in Anlage 8.**

Subventionierte Darlehen

Kommunaler Investitionsfonds Schleswig-Holstein

Den schleswig-holsteinischen Kommunen werden aus dem Kommunalen Investitionsfonds zinsgünstige Darlehen für umweltschützende und wirtschaftsfördernde Maßnahmen gewährt.

Die Darlehen können für Maßnahmen der Abwasserbeseitigung aber auch für Maßnahmen der Gewerbeerschließung und Hafenerweiterung genutzt werden. Zuführungen aus den **allgemeinen Haushaltsmitteln** haben bis 1990 stattgefunden. Nunmehr hat sich der Investitionsfonds zu einem selbständigen Kapitalstock entwickelt, der keine Haushaltsmittel mehr benötigt[13]. Die Zinskonditionen liegen erheblich unter dem jeweiligen Zinsniveau. Begünstigte aus dem Fonds sind Gemeinden, Kreise, Ämter und Zweckverbände, die mit den Mitteln die Erfüllung ihrer Aufgaben ermöglichen sollen.

Die bei den Zuschüssen jeweils vorliegende Problematik, daß zuschußfinanzierte Wirtschaftsgüter mit ihrem vollen Wert abgeschrieben werden und in die Gebührenrechnung einfließen und es somit zu einer Subventionierung des allgemeinen Haushaltes kommt, liegt bei den subventionierten Darlehen ein veränderter Sachverhalt vor. Wie bereits bei der Darstellung der Gebührenermittlung angesprochen, sind Zinsverbilligungen beim Ansatz der kalkulatorischen Zinskosten an den Gebührenzahler weiterzugeben. Im Fall des Kommunalen Investitionsfonds trifft dieses nicht zu. Es kommt zur Kollision mit dem KAG. Die Richtlinien des Fonds legen hierzu folgendes fest:

> „Die zinsvergünstigten Investitionsfonds-Darlehen sollen den Darlehensempfänger entlasten, nicht jedoch Dritte begünstigen. Bei der Gebührenermittlung sind deshalb statt der Zinskonditionen für Darlehen nach den Richtlinien zum Kommunalen Investitionsfonds angemessene Zinsen in die Kalkulation einzusetzen. Das gilt auch für Entgeltberechnungen.[14]“

[13] Jährlich können rd. DM 150 Mio. den Kommunen zur Verfügung gestellt werden. Dabei müssen rd. 40 % der Darlehenssumme über den Kapitalmarkt refinanziert werden wohingegen 60 % direkt aus dem Kapitalstock kommen.

Hier wird der Subventionscharakter zu Gunsten des allgemeinen Haushaltes deutlich. Da sich der Kommunale Investitionsfonds angesichts der gebotenen Konditionen in Verbindung mit dem erheblichen Volumen zu einem substantiellen Finanzierungselement kommunaler Investitionen in Schleswig-Holstein entwickelt hat, dessen weiter Verwendungszweck nahezu sämtliche Investitionsmaßnahmen des Vermögenshaushaltes abdecken kann, liegt hier eine erhebliche, rechtsformneutralitätsverletzende Subventionsform vor. Private Unternehmen können auf diese Mittel nicht zurückgreifen.

Kreditanstalt für Wiederaufbau- Infrastrukturprogramm

Beim Infrastrukturprogramm handelt es sich um ein zinssubventioniertes Darlehen, welches den öffentlich-rechtlich und privatwirtschaftlich organisierten Trägern von Investitionsmaßnahmen im Infrastrukturbereich zur Verfügung gestellt wird. Gefördert werden neben anderen Projekten auch die Bereiche der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung[15]. Die Förderhöchstgrenze beträgt maximal 50 % des Vorhabens (Gesamtinvestitionskosten). Der Förderhöchstbetrag beläuft sich auf DM 10 Mio.

Gemeinschaftsinititativen

Bei den Gemeinschaftsinitiativen handelt es sich um strukturpolitische Instrumente der Europäischen Union, die gemeinsam mit den Mitgliedsländern umgesetzt werden. Die Mittel aus den Gemeinschaftsinitiativen erfolgen in Zusammenarbeit mit den Ländern. Die Länder stellen operationelle Programme auf, in deren Rahmen die Mittel aus der Gemeinschaftsinitiative eingesetzt werden. Es handelt sich praktisch hierdurch um eine Durchleitung von Gemeinschaftsmitteln über die nationalen Länderprogramme. Die Vorschläge für die Ausgestaltung der nationalen Programme werden von den Ländern der Europäischen Kommission vorgelegt und von dieser genehmigt.

---

[14] Richtlinien zum Kommunalen Investitionsfonds (§ 19 FAG) Bekanntmachung des Innenministeriums Schleswig-Holstein vom 20. März 1997 - IV 360 a - 167.10 - .

Beispiele für derartige Gemeinschaftsinitiativen sind

- Strukturfonds EFRE - Europäischer Fonds für regionale Entwicklung sowie
- Interreg II - Gemeinschaftsinitiative für die Entwicklung von Grenzregionen, grenzübergreifende Zusammenarbeit und ausgewählte Energienetze

[15] Als weiteres werden auch abfallwirtschaftliche Projekte, Projekte der Stadt- und Dorferneuerung sowie Verkehrsinfrastrukturprojekte gefördert.

Anlage 5: Interdependenzen zwischen kalkulatorischen Abschreibungen und Zinsen

Grundlage der folgenden Ausführungen ist das Urteil des OVG Münsters vom 5.8.1994[16], nach der sich folgende Rechtsprechung entwickelt hat (im folgenden zitiert aus einem nicht veröffentlichten Manuskript von Wirz, der die Rechtsprechung des OVG Münster zusammenfaßt):

1. Die kalkulatorische Abschreibung kann wahlweise auf Basis der Anschaffungs- bzw. Herstellungswerte oder der sogenannten Wiederbeschaffungszeitwerte berechnet werden. Auch der beitrags- und zuschußfinanzierte Teil des Anlagevermögens kann abgeschrieben werden (Abschreibung vom ungekürzten Anlagevermögen). Bei der kalkulatorischen Verzinsung müssen Anschaffungs- bzw. Herstellungswerte zugrunde gelegt werden. Eine Verzinsung auf Wiederbeschaffungszeitwerte ist unzulässig[17].

2. Bei der Ermittlung des für die Verzinsung maßgeblichen Anschaffungs- bzw. Herstellungswertes ist grundsätzlich von den tatsächlich aufgewandten Kosten auszugehen. Eine Rückrechnung von einem im Wege des Mengenverfahrens ermittelten WBZW im Wege der Reindexierung ist nur ausnahmsweise und insoweit zulässig, als ein Rückgriff auf die tatsächlichen Anschaffungs- bzw. Herstellungswerten nicht oder nur im eingeschränkten Umfang möglich ist. Grundsätzlich gelten die historischen Anschaffungs- bzw. Herstellungswerte[18].

3. Zinsbasis ist nur noch das gebundene Kapital. Von den (historischen) Anschaffungs- bzw. Herstellungswerten sind also - neben dem sogenannten Abzugskapital (Beiträge und Zuschüsse Dritter) - die zurückgeflossenen Anschreibungen abzusetzen. Verzinst wird nur der sogenannte Restbuchwert. Die sogenannte Durchschnittswertmethode ist unzulässig. Erlaubt ist nur noch die Ermittlung der Zinsbasis nach der Restwertmethode[19].

4. Wird die kalkulatorische Abschreibung auf WBZW berechnet, dürfen zur Ermittlung des Restbuchwertes trotzdem nur die nichtindexierten Abschreibungen, d.h. fiktive Abschreibungen auf Anschaffungswertbasis, von den (historischen) Anschaffungs- bzw. Herstellungswerten abgezogen werden. Der auf der Indexierung beruhende Abschreibungsanteil soll Ausgleich für den inflationsbedingten Werteverzehr sein und daher nicht als Rückfluß des investierten Kapitals angesehen werden können[20].

5. Wird vom ungekürzten Anlagevermögen abgeschrieben gilt..., daß der über die Abschreibungen noch nicht reduzierte, verbliebene Teil des Abzugskapitals nunmehr „bei der Verzinsung“ aus dem durch die Abschreibungen verminderten Anschaffungswert hinzuzurechnen ist[21] .

(Zitat Ende)

---

[16] Der im folgenden vorgenommene Darstellung der augenblicklichen Rechtssituation basiert auf einer unveröffentlichen Zusammenstellung von Wirz.
[17] Urteil vom 5.8.1994 - 9 A 1248/92 - KStZ 1994 , 218.
[18] Urteil vom 24.7.1995 - 9 A 2251/93 - GemHH 1997,13.
[19] Urteil vom 18.3.1996 - 9 A 2074/93.
[20] Urteil vom 19.5.1995 - 9 A 560/93 - StGR 1995, 315.

Diese so entwickelte Rechtsprechung wird vom VG Gelsenkirchen mit der Begründung abgelehnt, daß die kalkulatorischen Kosten „....nur nach einem Berechnungsverfahren angesetzt werden dürfen, das im Ergebnis nicht zu einem höheren Kapitalendwert führt als demjenigen, der bei einer alternativen Anlage des investierten Kapitals (einschl. des Abzugskapital) auf dem Kapitalmarkt zu Nominalzinsen einschließlich Zinseszins erreicht würde."

Hieraus resultiert eine wichtige Kernaussage:

Betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ... entspricht es danach nur, wenn kalkulatorische Abschreibungen und kalkulatorische Zinsen gemeinsam betrachtet werden und alternativ das Anschaffungswertmodell oder das Wiederbeschaffungszeitwertmodell angewandt wird[22]. Abschreibungen zu WBZW <u>und</u> eine Nominalverzinsung des Restkapitals führt demnach zu einem erhöhten Kapitalendwert.

Wird ferner zur Ermittlung der Zinswertbasis der aus Beiträgen und Zuschüssen Dritter aufgebrachte Eigenkapitalanteil nicht in voller Höhe, sondern z.B. nur in Höhe eines bestimmten Prozentsatzes vom Buchrestwert abgezogen, verstößt dieses gegen das gesetzlich normierte Realverzinsungsverbot, sofern das Anlagevermögen nach WBZW abgeschrieben wird[23].

In einem späteren Urteil vom 9. Oktober 1997 des VG Gelsenkirchen heißt es hierzu weiter [24]:

1. „Nach inzwischen gesicherten Erkenntnissen in der Betriebswirtschaftslehre sind bei der Kalkulation kommunaler Benutzungsgebühren wegen der Interdependenz von Abschreibungen und kalkulatorischen Zinsen beide Kostenarten nicht isoliert, sondern gemeinsam zu betrachten[25].

---

[21] Urteil vom 20.3.1997 - 9 A 1921/95 - NWVB 1997,422.

[22] Kalkulatorische Abschreibungen auf Anschaffungswertbasis verbunden mit einer kalkulatorischen Nominalverzinsung des Restkapital auf Anschaffungswertbasis (Anschaffungswertmodell) oder kalkultorische Anbschreibungen auf WBZW verbunden mit einer kalkulatorischen Realverzinsung des Restkapitals auf Wiederbschaffungszeitwertbasis (Wiederbeschaffungszeitwertmodell).

[23] Vgl. Wirz,a.a.O..

[24] Urteil des VG Gelsenkirchen vom 9. Oktober 1997 - 13 K 3766/95. Vgl. hierzu auch das Urteil des VG Gelsenkirchen, Urteil vom 5. November 1998 - 13 K 8767/96

[25] Vgl. VG Gelsenkirchen, Urteil vom 9. Oktober 1997 - 13 K 3766/95, Abweichung von der neueren ständigen Rechtsprechung des OVG Münster seit dem Urteil vom 5. August 1994 - 9 A 1248/92.

2. Eine Gemeinde, die im Rahmen der Gebührenkalkulation zulässigerweise Nominalzinsen in Höhe von 8 % des Anschaffungs(rest)wertes ansetzt, legt sich damit zugleich auf eine Abschreibung auf Anschaffungswerte fest ....[26]“

Wirz führt weiter aus, daß die vom OVG Münster befürwortete Kombination aus kalkulatorischen Abschreibungen auf WBZW-Basis und kalkulatorischer Verzinsung auf Anschaffungswertbasis vom VG Gelsenkirchen ebenso abgelehnt wird wie die zuvor unter der Nr. 5 aufgeführte Rechtsprechung zur Behandlung des Abzugskapitals im Rahmen der kalkulatorischen Verzinsung, wenn zu Wiederbeschaffungszeitwerten abgeschrieben wird. Interessant ist aber, daß das OVG Münster mit Urteil vom 19.5.1997 - 9 A 5709/97- die Rechtsauffassung des VG Gelsenkirchen zurückgewiesen hat und sich ausdrücklich auf Wöhe beruft, der sich für eine isolierte Betrachtung von Zinsen und Abschreibungen ausspricht. Wirz erläutert, daß die tatsächlich angesetzten Abschreibungen und nicht die wesentlich niedrigeren fiktiven Abschreibungen abgezogen werden müssen, da nur so dem Kostenüberschreitungsverbot Rechnung getragen werden könne[27]. Auch die inflationsbedingten Abschreibungsgegenwerte sind nicht mehr im Betrieb gebunden.

---

[26] Vgl. VG Gelsenkirchen, Urteil vom 9. Oktober 1997. Anschaffungswertmodell/Nominalzinsmethode - im Anschluß an das Urteil der Kammer vom 8. Juni 1995 - 13 K 3903/94. In der Begründung heißt es weiter: „Wenn man akzeptiert, daß es Ziel einer Gebührenkalkulation sein muß, die dauernde Betriebsfähigkeit der öffentlichen Einrichtung sicherzustellen, wobei die Gemeinde durch die in einen eigenen Betrieb getätigten Investitionen auf Dauer weder Nutzen entstehen noch ein solcher entzogen werden darf, und weiterhin die Methoden der Investitionsrechnung in Blick nimmt, so führt die gebotene gemeinsame Betrachtungsweise zu der Erkenntnis, daß man prinzipiell nur dann zur widerspruchsfreien Lösung gelangt, wenn man - alternativ - eines der folgenden Kalkulationsverfahren anwendet: Kalkulatorische Abschreibungen auf Anschaffungswerte bei einer kalkulatorischen Nominalverzinsung des jeweiligen Restkapitals auf Anschaffungswertbasis (Anschaffungswertmodell = Nominalzinsmethode) oder kalkulatorische Abschreibungen auf Wiederbeschaffungszeitwerte bei einer kalkulatorischen Realverzinsung des jeweiligen Restkapitals auf Wiederbeschaffungszeitwertbasis (Wiederbschaffungszeitwertmodell = Realzinsmethode). Daß diese Erkenntnis unabhängig von Zinseszinseffekten auch für mehrperiodige Zeiträume und selbst für unvollkomemene Kapitalmärkte mit unterschiedlichen Soll- und Habenzinsen gilt, hat die Kammer .....nachgewiesen.

[27] Wirz führt hierzu aus: Die Verzinsung im Sinne des § 6 Abs. 2 Satz 2 KAG umfaßt nicht nur die effektiv auf Fremdkapital gezahlten Zinsen, sondern auch eine angemessene Verzinsung des Eigenkapitals. Die Verzinsung des Eigenkpitals beruht lt. OVG Münster auf dem Gedanken, daß das in der Anlage gebundene Kapital nicht zur Erfüllung anderweitiger öffentlicher Aufgaben eingesetzt werden und daher an anderer Stelle keine Zinserträge erwirtschaften bzw. Zinsleistungen für Fremdkapital ersparen könnte.... Die kalulatorischen Zinsen stellen also das Äquivalent für den infolge eines Verzichts auf eine Alternativanlage entgangenen Nutzen (Opportunitätskosten). Da das Sachkapital ... aber nicht zur Erfüllung anderweiteriger öffentlicher Aufgaben eingesetzt werden und daher auch nicht auch nicht an anderer Stelle Zinsen erwirtschaften bzw. Zinsleistungen für Fremdkapital ersparen kann, kommt als Gegenstand der Verzinsung nur das Geldkapital in Betracht, das ursprünglich in den Betrieb investiert wurde und noch nicht über Abschreibungen zurückgeflossen ist.

Wirz stellt weiter fest, daß der Abzug lediglich der Nominalwertzinsen weiter die Folge hat, daß die inflationsbedingten Abschreibungsgegenwerte auch noch verzinst werden.

> „M.a.W. wird den Gebührenzahlern über den im Nominalzins enthaltenen Inflationssatz ein Kaufkraftverlust des über die Abschreibungen erwirtschafteten Inflationsausgleichs berechnet. Insoweit **wird die Inflation also dreimal in Ansatz gebracht**, über die Abschreibung auf Wiederbeschaffungszeitwertbasis, über den Ansatz eines Nominalzinssatzes und über die Nominalverzinsung der inflationsbedingten Abschreibungsgegenwerte.[28]“

Wirz führt weiter aus, daß es für den Gebührenzahler erhebliche Unterschiede macht, ob die fiktiven oder tatsächlich erwirtschafteten Abschreibungen abgezogen werden, da in NRW die Wiederbeschaffungszeitwerte im Durchschnitt das Doppelte der Anschaffungs- und Herstellungswerte betragen. Zum Nachweis führt Wirz folgende Berechnung durch:

Die nachfolgenden Werte hat Wirz aus einer Anlagenkartei einer Stadt in NRW entnommen.

- alle nachstehend genannten Beträge in DM -

	Anschaffungswerte	geleistete AfA
Eigenkapital / Fremdkapital	60.827.083	23.008.472
Abzugskapital	28.444.089	12.646.307
Summe	89.271.167	35.654.779

	WBZW	geleistete AfA
Eigenkapital / Fremdkapital	132.452.274	52.901.252
Abzugskapital	61.937.602	24.737.792
Summe	194.389.876	77.639.044

Wirz unterstellt nunmehr, daß die Anlage vollständig mit Eigenkapital oder Fremdkapital finanziert worden ist und somit Abzugskapital keine Rolle spielt.

[28] Unveröffentliches Manuskript von Wirz, a.a.O..

Zinsenberechnung nach OVG Münster:

Zinssatz 8 %

	Anschaffungswerte:	89.271.167
abzüglich	geleistete AfA auf Anschaffungswerte	35.654.779
Ergebnis		53.616.388
Zinsberechnung	8 % auf 53.616.388	4.289.311

Zinsenberechnung nach Wirz:

	Anschaffungswerte:	89.271.167
abzüglich	geleistete AfA auf Wiederbeschaffungswerte	77.639.044
Ergebnis		11.632.123
Zinsberechnung	8 % auf 11.632.123	930.569,84

Differenz der Berechnungsverfahren: 3.358.741,20

<u>Problematik des Abzugkapitals</u>

Als weitere Problematik führt Wirz das Abzugskapital an (Beiträge und Zuschüsse Dritter), daß bei der Verzinsung außer Ansatz bleibt. Die Rechtsprechung (OVG Münster) hält weiterhin an der Abschreibung des Abzugkapitals fest. Umstritten ist aber, ob zur Berechnung der kalkulatorischen Verzinsung das Abzugskapital in seiner vollen Höhe oder aber nur mit einem Restwert von den Anschaffungs- und Herstellungswerten abzusetzen ist. Nach Ansicht des OVG Münster ist nur geboten, den über die Abschreibung noch nicht reduzierten, verbleibenden Teil des Abzugskapitals bei der Verzinsung aus dem durch die Abschreibungen verminderten Anschaffungswert herauszurechnen[29].

[29] Wirz führt aus, daß der Senat seine Auffassung im wesentlichen damit begründet, daß die Abschreibung des gesamten Anlagevermögens unter Einbeziehung auch der Zuschüsse und Beiträge

Nach Ansicht von Wirz entspricht diese Rechtsauffassung auch nicht betriebswirtschaftlichen Grundsätzen, da der Gebührenzahler, der über Beiträge z.B. bereits einen Kanalanschluß bezahlt hat, durch den Zinsverlust für die einmalige Aufbringung belastet wurde. Da nach Wirz sich zwar das mit den Beiträgen erworbene Anlagegut, nicht aber das der Verzinsung unterliegende Geldkapital verbraucht (die Beiträge also auf Dauer zur Verfügung stehen), .."zahlt der mit dem Beitragsschuldner identische Gebührenzahler über die kalkulatorische Verzinsung in der Gebühr noch einmal Zinsen auf den Teil des Abzugkapitals, der nicht abgezogen wird." Hierin sieht Wirz eine unbillige Doppelbelastung mit Zinsen[30]. In einer weiteren Rechnung faßt Wirz auf Grundlage der vorherigen Zahlenwerte zusammen und weist darauf hin, daß der Gesetzestext vorsieht, daß der aus Beiträgen und Zuschüssen Dritter aufgebrachte Eigenkapitalanteile bei der Verzinsung außer Betracht zu bleiben hat.

Zinsenberechnung nach OVG Münster:

Zinssatz 8 %

	Anschaffungswerte:	89.271.167
abzüglich	geleistete AfA auf Anschaffungswerte	35.654.779
abzüglich	noch nicht abgeschriebenes Abzugskapital	(28.444.089 ./. 12.646.307)
Ergebnis		37.818.606
Zinsberechnung	8 % auf 37.818.606	3.025.488,48

Dritter auch den in der Anlage gebundenen Wert des Zuschuss- und Beitragsteils des Anlagevermögens vermindere. Durch die jährliche Abschreibung sei bereits eine kontinuierliche teilweise Reduzierung des Abzugskapitals erfolgt. Ein vollständiger Abzug des Abzugkapitals führe im Hinblick auf die bereits erfolgten Abschreibungen zu einem doppelten Abzug.

[30]Ferner stellt Wirz fest, daß im übrigen keine Rede davon sein kann, .."daß das Abzugskapital doppelt abgesetzt wird. Das Abzugskapital wird nur einmal in voller Höhe abgezogen. Die auf den beitrags- und zuschussfinanzierten Teil des Anlagevermögens entfallenden Abschreibungsgegenwerte stellen kein Abzugskapital dar. Auch in diesem Zusammenhang gilt wiederum, daß bei wirtschaftlicher Betrachtungsweise die Abschreibungsgegenwerte, die auf den beitrags- und zuschußfinanzierten Teil des Anlagevermögens entfallen, der Verzinsung unterworfen werden. Ein betriebswirtschaftlicher Grundsatz, daß zinsfrei zur Verfügung gestelltes Kapital über die kalkulatorische Abschreibung mindestens noch einmal bezahlt werden muß und darüber hinaus neben dem bereits eingetretenen Zinsverlust zusätzlich noch einmal kalulatorische Zinsen zu zahlen sind, ist nicht vorstellbar.

Zinsenberechnung nach Wirz:

	Anschaffungswerte:	89.271.167
abzüglich	geleistete AfA auf Wiederbeschaffungswerte	77.639.044
abzüglich	gesamtes Abzugskapital	28.444.089
Ergebnis		- 16.811.966
Zinsberechnung		0

Differenz der Berechnungsverfahren: 3.025.488,48

Ein Ansatz kalkulatorischer Kosten ist danach nicht gerechtfertigt, da die Gebührenzahler der Kommune das von ihr bereitgestellte Kapital in Höhe von 60.827.083 über die kalkulatorischen Abschreibungen voll zurückgezahlt haben[31]. Zur Gestaltungsfreiheit führt Wirz noch ein Beispiel einer kleineren Gemeinde im Kreis Wesel an, die folgende Angaben macht:

Summe der Anschaffungs-/ Herstellungswerte	80.058.812
Summe der kumulierten Abschreibungen	./. 31.928.811
Summe des Abzugskapitals	. /. 53830.265
Ergebnis	./. 5.700.264

Dennoch werden laut Wirz kalkulatorische Zinsen in Höhe von DM 1.126.232 in Ansatz gebracht.

[31] Mit Hinweis auf die Empfehlungen der ATV merkt Wirz an, daß gegen den Abzug der Abschreibungen auf Wiederbeschaffungszeitwertbasis von den Anschaffungs- bzw. Herstellungswerten aber vorgebracht wird, daß sich hierdurch ein negatives Kapital ergeben würde, daß sodann zu Gunsten des Gebührenhaushaltes verzinst werden müsse. Hier überlagert laut Wirz aber das Abgabenrecht betriebswirtschaftliche Lehrmeinungen: „Haben die Gebührenzahler der Kommne die historischen Anschaffungskosten über den Ansatz von kalulatorischen Kosten auf Wiederbeschaffungszeitwertbasis zurückerstattet, dient die fortgesetztetzte Abschreibung nach wie vor u.a. dem Zweck, die Kosten der Wiederbeschaffung am Ende der Nutzungsdauer des Anlagegutes zu finanzieren. Diese abgabenrechtlich gewollte Identität von Erhebungs- und Verwendungszweck der kalkulatorischen Abschreibung setzt sich an den Erträgen auf das „negative Kapital“ fort. Eine Zinsgutschrift zur Entlastung des Gebührenhaushaltes in der laufenden Periode kommt daher nicht in Betracht. Eine ganz andere Frage ist, ob nach Erreichen des Restwertes Null das anschließend sich ergebende „negative Kapital“ Eigenkapital des Gebührenhaushaltes darstellt, das in der zweiten Anlagegeneration nicht mehr zu Gunsten des allgemeinen Haushaltes kalulatorisch verzinst werden darf.

Anlage 6: Simulation nach Aqua-Argument

Untersucht wurden zwei grundlegende Projektvarianten:

a) Kläranlage - 35.000 Einwohnergleichwerte (EGW) - **mit** Altanlagevermögen
Gesamtinvestitionskosten TDM 32.740

b) Kläranlage - 35.000 EGW - **ohne** Altanlagevermögen
Gesamtinvestitionskosten TDM 92.000

Durch die Wahl der Varianten **mit** und **ohne** Anlagevermögen soll der Einfluß der Neuinvestitionen auf die Gebührenhöhe bei unterschiedlichen Kalkulationsformen aufgezeigt werden. In der Simulation werden jeweils Varianten ggü. der Referenzlage dargestellt.

Finanzierungsstruktur für a) und b)
20 % Fördermittel
20 % Beitragsfinanzierung
10 % Eigenmittelfinanzierung
50 % Fremdkapitalfinanzierung

Die Referenzlage gestaltet sich wie folgt:

Referenzlage
Organisationsform: Regiebetrieb
Abschreibungen auf die um Beiträge und Fördermittel gekürzte Anschaffungs-/Herstellungskosten
Tatsächlich gezahlter Kreditzinssatz 5 %
kalkulatorischer Zinssatz 5 %
Ergebnis: Gebühr DM 3,47 m³ im ersten Jahr nach Abschluß der Investitionstätigkeit

Die Werte für das Projekt b) werden in Klammern ( ) hinter den Werten für Projekt a) angezeigt.

1. Gestaltung der Abschreibungsform und des Zinssatzes im Regiebetrieb

Variation 1: Anhebung des kalkulatorischen Zinssatzes

Bei einer Anhebung des kalkulatorischen Zinssatzes von 5 % auf 8 % p.a. erhöhen sich die Zinseinnahmen von TDM 1289 (2802) auf TDM 2062 (4483). Die Gebühr steigt von DM 3,47 (4,79) auf DM 4,07 (6,10). Dies ist ein Anstieg um 17,29 % (27,35 %). Wie bereits erwähnt, haben zahlreiche Kommunen ungeachtet der andauernden Niedrigzinsphase den kalkulatorischen Zinssatz in der Praxis erhöht und somit die Zinseinnahmen für den Haushalt deutlich anheben können.

Variation 2: Erweiterung der Abschreibungsbasis um Fördermittel und Beiträge - ansonsten wie Variation 1

Die Abschreibungsgegenwerte erhöhen sich von TDM 786 (1709) auf TDM 2667 (2848). Die Gebühr steigt von DM 4,07 (6,10) auf DM 5,55 (7,00). Dies bedeutet einen Anstieg ggü. der Referenzlage um 59,94 % (46,14 %).

Variation 3: Wechsel der Abschreibungsmethode von Abschreibungen auf Anschaffungs- und Herstellungswerten auf Wiederbeschaffungszeitwerte - ansonsten wie Variation 2

Erhöhung der Abschreibungsgegenwerte von TDM 2667 (2848) auf TDM 4025 (3150). Dies führt zu einem Anstieg der Gebühren von DM 5,55 (7,00) auf DM 6,61 (7,23). Die Steigerung ggü. der Referenzlage beträgt 90,49 % (50,94 %).

2. Ergebnisse bei privaten Rechtsformen

Variationen 4 und 5: Betrachtung einer Eigengesellschaft und eines Kooperationsmodells (identische Ergebnisse) - Modellparameter sonst wie Variation 1

Gebührenanstieg von DM 3,47 (4,79) aus der Referenzlage auf DM 3,83 (5,24). Steigerung um 10,37 % (9,39 %). Auslöser für die Gebührensteigerung ist die nunmehr anfallende Umsatzsteuer.

Variation 6: Eigengesellschaft oder Kooperationsmodell (wie Varianten 4 und 5) - doch Reduzierung der Betriebskosten und der Investitionskosten angesichts erzielter Effizienzsteigerungen um jeweils 20 %

Reduzierung der Gebühren von DM 3,47 (4,79) auf DM 3,06 (4,12). Dies bedeutet eine Reduzierung um 11,92 % (13,99 %) ggü. der Referenzlage. Deutlich wird, daß die Nutzung von Effizienzsteigerungen zu erheblichen Kostensenkungen führt.

3. Sonderbetrachtung Regiebetrieb - Nutzung von Effizienzsteigerungen als Quersubventionspotential

Die vorhergehende Variation 6 zeigt die möglichen Gebührensenkungspotentiale durch Effizienzsteigerungen sehr deutlich auf. In der nun folgenden Variation soll im Ergebnis gezeigt werden, daß auch wenn der Regiebetrieb dieses Kostensenkungspotential aus Effizienzsteigerungen realisieren würde, es dennoch durch die Gestaltung der Kalkulation (Abschreibung auf Wiederbeschaffungszeitwerte vom ungekürzten Anlagevermögen, Ansetzen „überhöhter kalkulatorischer Zinssätze) gelänge, Quersubventionspotential zu generieren.

Variation 7: Reduzierung der Betriebs- und Investitionskosten um jeweils 20 % bei Nutzung der Gestaltungsspielräume des Regiebetriebes

Im Vergleich zur Variante 6 steigen die Gebühren von DM 3,06 (4,12) auf DM 5,47 (6,04). Vergleicht man den Gebührenanstieg mit der Variante 6, so handelt es sich um einen Anstieg um 87,58 % (46,60 %). Dies bedeutet eine Steigerung ggü. der Ausgangsreferenzlage um 65,42 % (26,10 %).

Hinweis: Die im Programm Aqua Argument eingestellten Parameter rechnen mit einem USt.-Satz von 15 % (Programmerstellung im Mai 1996). Hierdurch ergeben sich geringfügige Abweichungen zum derzeitigen USt.-Satz in Höhe von 16%. Die Aussagekraft der gezeigten Ergebnisse ist aber dennoch gewährleistet.

Modellrechnung aus Aqua-Argument

Projektparameter		Status		Abkürzung	Spaltennr.
Beispielprojekt		7.500 EW mit Altanlagen		[7.500]	1
Gesamtinvestitionskosten netto		8.900 TDM		/	2
fiktive Investitionskostensenkung		0%		[-0]	3
Finanzierungsanteil über Fördermittel		30%		[F30]	4
Finanzierungsanteil über Beiträge		40%		[B40]	5
Finanzierungsanteil über Eigenmittel		10%		[E10]	6
Finanzierungsanteil über Fremdkapital		20%		/	7
Organisationsform		Regiebetrieb		RB	8
fiktive Reduzierung der Verwaltungs- und Betriebskosten		0%		[-0]	9
kalkulatorischer Zinssatz		7,50%		[7,5/..]	10
Kreditzinssatz		5,00%		[../5,0]	11
Abschreibung		Anschaffungs- und Herstellungswert		[A]	12
Abschreibungsbezug		gesamtes Anlagevermögen		[Ges]	13
Abschreibungsgegenwert		in TDM			14
Kalkulatorische Zinseinnahmen		in TDM			15
Gebührenhöhe		in DM			16
Umsatzsteueranteil 15 %		in TDM			17
Gebührenindex ggü. Referenzlage Fall 1		in %			18

Vari-ante	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
	35000mA	32740	[-0]	F20	B20	E10	FK50	RB	[0]	5,0/..	../5,0	A	oFB	786	1289	3,47	0	100,00
1	35000mA	32740	[-0]	F20	B20	E10	FK50	RB	[0]	8,0/..	../5,0	A	oFB	786	2062	4,07	0	117,29
2	35000mA	32740	[-0]	F20	B20	E10	FK50	RB	[0]	8,0/..	../5,0	A	Ges	2667	2062	5,55	0	159,94
3	35000mA	32740	[-0]	F20	B20	E10	FK50	RB	[0]	8,0/..	../5,0	WBZW	Ges	4025	2062	6,61	0	190,49
4	35000mA	32740	[-0]	F20	B20	E10	FK50	EG	[0]	5,0/..	../5,0	A	oFB	683	1160	3,83	591	110,37
5	35000mA	32740	[-0]	F20	B20	E10	FK50	KPM	[0]	5,0/..	../5,0	A	oFB	683	1160	3,83	591	110,37
6	35000mA	32740	[-20]	F20	B20	E10	FK50	KPM	[-20]	5,0/..	../5,0	A	oFB	566	988	3,06	473	88,18
7	35000mA	32740	[-20]	F20	B20	E10	FK50	RB	[-20]	8,0/..	../5,0	WBZW	Ges	3778	1746	5,74	0	165,42
																Variante 7 : Variante 6		187,58
	35000oA	92000	[-0]	F20	B20	E10	FK50	RB	[0]	5,0/..	../5,0	A	oFB	1709	2802	4,79	0	100,00
1	35000oA	92000	[-0]	F20	B20	E10	FK50	RB	[0]	8,0/..	../5,0	A	oFB	1709	4483	6,1	0	127,35
2	35000oA	92000	[-0]	F20	B20	E10	FK50	RB	[0]	8,0/..	../5,0	A	Ges	2848	4482	7	0	146,14
3	35000oA	92000	[-0]	F20	B20	E10	FK50	RB	[0]	8,0/..	../5,0	WBZW	Ges	3150	4482	7,23	0	150,94
4	35000oA	92000	[-0]	F20	B20	E10	FK50	EG	[0]	5,0/..	../5,0	A	oFB	1486	2436	5,24	860	109,39
5	35000oA	92000	[-0]	F20	B20	E10	FK50	KPM	[0]	5,0/..	../5,0	A	oFB	1486	2436	5,24	860	109,39
6	35000oA	92000	[-20]	F20	B20	E10	FK50	KPM	[-20]	5,0/..	../5,0	A	oFB	1189	1949	4,12	676	86,01
7	35000oA	92000	[-20]	F20	B20	E10	FK50	RB	[-20]	8,0/..	../5,0	WBZW	Ges	2520	3586	6,04	0	126,10
																Variante 7 : Variante 6		146,60

Anlage 7: Abwasserentsorgung in ausgewählten europäischen Staaten

Grundlage: Vergleich der Abwassergebühren im europäischen Rahmen, K.-U. Rudolph, Ecologic gGmbH, Oktober 1998, Forschungsauftrag des BMU

Land	Rechtsformen	Finanzierungsformen
Dk	Kommunen (Regiebetriebe) erheblicher Anteil „Selbstentsorger"	Steuern und Gebühren (nur geringe Subventionen) Kostendekkungsprinzip (Ausgleich der Einnahmen und Ausgaben über mehrere Jahre erlaubt). Trinkwassermaßstab (zu 50-60 % der Haushalte geschätzt).
Frank.	Regiebetriebe Eigenbetriebe Privatisierung durch Delegation	Finanzielle Verknüpfung Abwasser/Trinkwassergebühren, Anschlußbeiträge, erhöhte Gebühren für Starkverschmutzer, ermäßigte Gebühren für Einleiter von kostengünstig zu entsorgenden Abwässern. Ferner Verschmutzungsentgelt zur Finanzierung der Sondervermögen „Flußgebietsagenturen“ - Agences de l’Eau, die wiederum Zuwendungen im Bereich des Gewässerschutzes gewähren. Subventionsgrad 46%. Kosten für Regenwasserbeseitigung ist steuerfinanziert.
Italien	Kommunale Zweckverbände (consorzii) - eigene Durchführung oder Delegation an Private (diverse Formen)	Kostendeckungsprinzip - nur Deckung der Betriebs- und Wartungskosten, des Erhaltungsaufwandes und der Bildung von Rückstellungen für die Ersatzbeschaffung, landesweit Höchstbetragsgrenze der Gebühren - Kostendeckungsgrad insgesamt nur 30 % - Schmutzwasser von daher weitgehend steuerfinanziert. Regenwasserbeseitigung ausschließlich steuerfinanziert.
Österr.	Kommunen, ca. 50 % in Abwasserverbänden	Starke Tarifunterschiede (allein in der Steiermark 29 Modelle). Unterschiedliche Maßstäbe (Zählungen und Wohnflächenmaßstab). Gebührenfinanzierung. Hohe sozial-motivierte Zuschüsse durch die öffentliche Hand. Kosten der Regenwasserbeseitigung trägt die Kommune.

Anlage 8: Marktanteile von Unternehmen im Abwasserbereich

Firma Investor und Betreiber)	Land	Marktanteil
Suez-Lyonnaise des Eaux,	Frankreich	20.9
vivendi (früher GdE)	Frankreich	10.5
Aguas de Barcelona	Spanien	8,6
Thames Water plc.	UK	6,1
SAUR	Frankreich	5,2
Biwater plc.	UK	5,2
United Utilities plc.	UK	3,8
US Filter	USA	3,8
Cheung Kong	Hong-Kong	2,8
BWB/SWH	Deutschland	0,4
RWI (nur Betrieb)	Deutschland	(0,1)
RWE Aqua	Deutschland	(0,0)
Sonstige	Dtl. und Dtl./F	(0,4)

Quelle: BMBF-Aktionsprogramm Industrie und Ministerien, a.a.O.,dort verwiesen auf World Bank, PPI database, eigene Schätzung, Stand Mai 1998

Anlage 9

Factoringmodelle

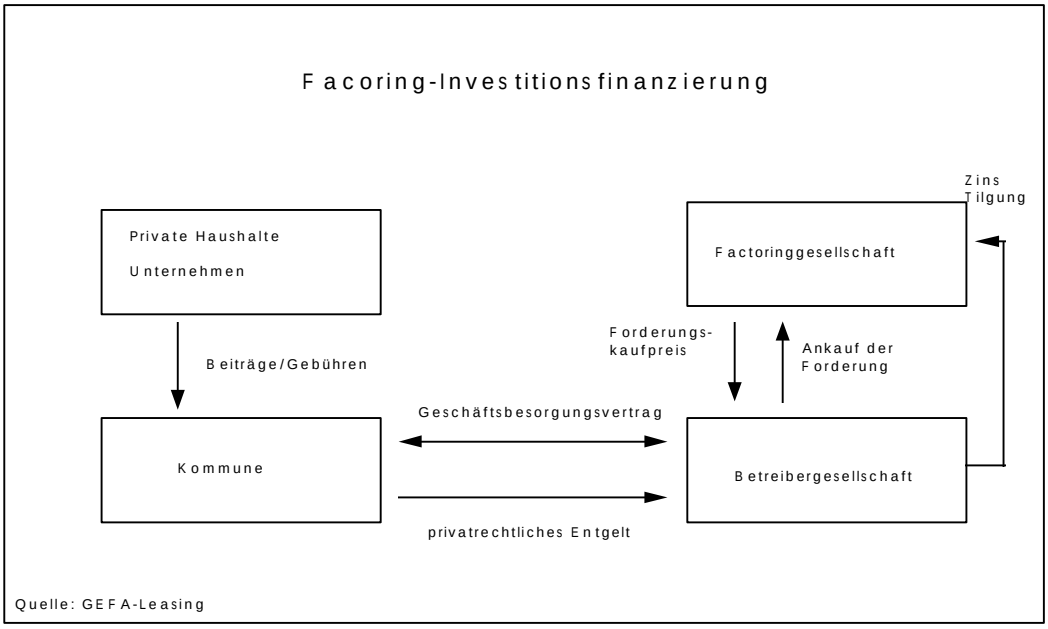


Abbildung 30

Das Factoringmodell ist eine interessante Finanzierungsalternative im Rahmen der Kooperations- und Betreibermodelle. Grundlage einer Factoringfinanzierung ist der Ankauf von Forderungen aus einem vertraglich geregelten Leistungsaustausch. Die Factoringgesellschaft kauft künftige Forderungen auf, welche die Betreibergesellschaft aus dem Geschäftsbesorgungsvertrag gegenüber der Kommune hat und stellt der Betreibergesellschaft im Gegenzug das Investitionsvolumen zur Verfügung. Als Forderungsschuldnerin tritt demnach regelmäßig die Gebietskörperschaft auf. Bei den anzukaufenden Forderungen muß zunächst das von der Kommune an den Betreiber zu zahlende Entgelt in Grundpreis und Arbeitspreis aufgespalten werden. Der Grundpreis deckt die Investitionskosten, der Arbeitspreis die Betriebskosten. Die Factoringgesellschaft kauft stets nur Forderungen auf Basis des Grundpreises an, die Forderungen aus dem Arbeitspreis verbleiben dem Betreiber zur Deckung der Betriebskosten.

Ein Hauptmotiv für Factoring als Finanzierungsalternative besteht in der günstigen Konditionierung[32]. Durch den Einsatz einer Factoringkonstruktion erfolgt ein Bonitätstransfer

[32] Vgl. auch Schneider, Ulrich: Kommunales Factoring, kommunale Finanzierung in: Finanzwirtschaft 11/94, S. 241 ff.

von der Forderungsschuldnerin Kommune auf die Betreibergesellschaft. Durch den Bonitätstransfer tritt die mitunter nur unzureichende Eigenmittelausstattung der Betreibergesellschaft in den Hintergrund und wird durch die Bonität der Kommune kompensiert. Somit werden auch 100 %ige Fremdfinanzierungen möglich[33]. Neben Konditionsvorteilen entstehen auch Gewerbesteuervorteile, die der Betreibergesellschaft angesichts fehlender Dauerschuldverhältnisse entstehen. Die Minderung der Bemessungsgrundlage und somit die Senkung des Gewerbesteueraufkommens mindert die Einnahmen der Kommune. Diese Vorteile kann ein Betreiber zur Kostensenkung nutzen und in seiner Entgeltforderung an die Kommune berücksichtigen.

[33] Die Erzielung von kommunalkreditähnlichen Konditionen wird durch die Einredefreiheit der Kommune erreicht. Die Kommune hat als Forderungsschuldnerin grundsätzlich sämtliche Einredemöglichkeiten gegenüber der Bank nach einer Forderungsabtretung.
Hier liegt ein Risiko für die Bank, die Forderung erwirbt, für die Nicht- bzw. Schlechtleistung aber praktisch nicht verantwortlich ist. Durch den Einredeverzicht und somit zur Erfüllung der Regreßlosigkeit kommt es zu einer Bonitätsverbesserung des anzukaufenden Objektes. Statt einer kommunalen Ausfallbürgschaft wird somit über die Einredefreiheit eine Kommunalkreditkondition dargestellt.

Anlage 10:

Modellrechnung zur Vorteilhaftigkeit der Leasingalternative gegenüber der klassischen Darlehensfinanzierung bei drohender Umsatzsteuerpflicht des Abwassersektors und Investitionstätigkeit

Der hier ausgedrückte Sachverhalt soll an einem einfachen Zahlenbeispiel erläutert werden. Betrachtet wird eine Ausrüstungsinvestition (Maschinen- und Elektrotechnik) in einer Kläranlage[34].

Vergleichsgrundlage ist eine Gebührenbedarfsrechnung nach KAG mit dem Gebührenbedarf auf Grundlage eines Leasingvertrages. Angesichts der nicht zu ermittelnden Effektivzinsbelastung des Regiebetriebes wird mit einem kalkulatorischen Zins bei der klassischen Gebührenbedarfsrechnung operiert. Betrachtet werden ausschließlich die Belastungen aus dem Kapitaldienst.

Zu den Modellprämissen:

Gebührenkalkulation

Netto-Betrag	DM 100
USt. 16 %	DM 16
Brutto-Betrag	DM 116
AfA-Zeit	10 Jahre
kalkulatorischer Zins nach KAG	6,50 % p.a.

Leasingvertrag - Teilamortisation

Betrag	DM 100
Laufzeit	108 Monate (= 90 % der AfA-Zeit)
Restbuchwert=Restwert	10 %
mtl. Leasingsatz	1,158 %

[34] Die zugrundeligende Modellrechnung wurde vom Verfasser in Abstimmung mit Jens Adelmund entwickelt.

Hierbei wurde der für diese Investitionsart übliche Teilamortisationsvertrag gewählt. Die unkündbare Mietdauer, also die Vertragslaufzeit, liegt gemäß dem Erlaß des BMF für Teilamortisationsverträge zwischen 40 % und 90 % der betriebsgewöhnlichen Nutzungsdauer, die der Abschreibungszeit entspricht. Der Leasingsatz wurde auf der Basis marktüblicher Gestaltungen ermittelt, wobei der kalkulatorische Zinssatz als Refinanzierungssatz zugrundegelegt worden ist. Die Barwertbetrachtung erfolgt auf Grundlage des gleichen Abzinsungssatzes von 6,50 %.

Betrachtung ohne Steuerpflicht[35]

Gebührenbedarf nach KAG

Abschreibungen:	DM 116,--	
Kalkulatorische Zinsen:	DM 41,47	DM 157,47
Leasingraten netto:	DM 134,29	
Umsatzsteuer:	DM 21,49	DM 155,77

Der entscheidende Vorteil des Leasings wird in dieser Situation an folgendem Effekt deutlich: Mit Einführung der Steuerpflicht werden die Gebühren mit Umsatzsteuer zusätzlich belastet, ohne daß der Vorsteuerabzug ermöglicht wird. Die in der Leasingrate enthaltene Umsatzsteuer wird aber nunmehr als Vorsteuer abzugsfähig und somit zu einem durchlaufenden Posten. Bei Einführung der Steuerpflicht direkt nach erfolgter Investition ergibt sich ein Barwertvorteil über die Laufzeit gesehen von rd. DM 37. Bei Einführung der Steuerpflicht zu einem späteren Zeitpunkt ermäßigt sich dieser Barwertvorteil mit jeweils abnehmenden Raten.

Weitere Einzelheiten sind den nachfolgenden Rechnungen zu entnehmen.

[35] Unterschiedliche Zinsverrechnungsmethoden sowie die Behandlung des Restwertes wurden angesichts der untergeordneten Bedeutung für die Signalkraft des Ergebnisses vernachlässigt. In den Summenbildungen sind Rundungsdifferenzen möglich.

1. Prämissen

Gebührenkalkulation				
Objekt:	Maschinen - und Elektrotechnik			
Netto-Betrag:	100,00	DM		
MwSt.:	16,00	DM		
Brutto-Betrag:	116,00	DM		
AfA-Zeit:	10	Jahre		
AfA/Jahr:	11,60	DM		
kalkulatorischer Zins:	6,50%			
Leasing (Indikation)				
Objekt:	Maschinen - und Elektrotechnik			
Betrag:	100,00	DM		
AfA-Zeit:	10	Jahre		
Laufzeit:	108	Monate		
Restbuchwert:	10	%		
Restwert:	10,00	DM		
mtl. Leasingsatz:	1,1508	%		
mtl. Leasingrate:	1,15	DM		

2. konventionelle Gebührenkalkulation ohne Steuerpflicht

	Objekt:	Maschinen - und Elektrotechnik			
	AfA-Zeit:	10	Jahre		
	Betrag:	116,00	DM		
		kalkulatorischer Zins:	6,50%		
				Gebühren-	
Jahr	Abschreibung	Restbuchwert	Zinsen	einnahmen	
1	11,60	104,40	7,54	19,14	
2	11,60	92,80	6,79	18,39	
3	11,60	81,20	6,03	17,63	
4	11,60	69,60	5,28	16,88	
5	11,60	58,00	4,52	16,12	
6	11,60	46,40	3,77	15,37	
7	11,60	34,80	3,02	14,62	
8	11,60	23,20	2,26	13,86	
9	11,60	11,60	1,51	13,11	
10	11,60	0,00	0,75	12,35	
Summen	116,00		41,47	157,47	

3. Leasing ohne Steuerpflicht

	Objekt:	Maschinen - und Elektrotechnik	
	AfA-Zeit:	10	Jahre
	Betrag:	100,00	DM
	Vertragslaufzeit:	108	Monate
	Restwert:	10,00	DM
	Leasingrate:	1,15	DM pro Monat
Jahr	Leasingraten	USt.	Gesamtrate
1	13,81	2,21	16,02
2	13,81	2,21	16,02
3	13,81	2,21	16,02
4	13,81	2,21	16,02
5	13,81	2,21	16,02
6	13,81	2,21	16,02
7	13,81	2,21	16,02
8	13,81	2,21	16,02
9	13,81	2,21	16,02
RW	10,00	1,60	11,60
Summen	134,29	21,49	155,77

4. Barwertvergleich ohne Steuerpflicht

	Abzinsungsfaktor:	6,50%				
			Vorteil	Barwert	Barwert	Barwert-Vorteil
Jahr	Gebühren	Leasing	Leasing	Gebühren	Leasing	Leasing
1	19,14	16,02	3,12	17,97	15,04	2,93
2	18,39	16,02	2,37	16,21	14,12	2,09
3	17,63	16,02	1,61	14,60	13,26	1,34
4	16,88	16,02	0,86	13,12	12,45	0,67
5	16,12	16,02	0,10	11,77	11,69	0,08
6	15,37	16,02	-0,65	10,53	10,98	-0,44
7	14,62	16,02	-1,40	9,41	10,31	-0,90
8	13,86	16,02	-2,16	8,38	9,68	-1,30
9	13,11	16,02	-2,91	7,44	9,09	-1,65
10	12,35	11,60	0,75	6,58	6,18	0,40
Summe	157,47	155,77	1,70	116,00	112,80	3,20

5. konventionelle Gebührenkalkulation mit Steuerpflicht

	Objekt:	Maschinen - und Elektrotechnik				
	AfA-Zeit:	10	Jahre			
	Betrag:	116,00	DM inkl. MWSt.			
		kalkulatorischer Zins:	6,50%			
				Gebühren-		Gebühren-
Jahr	Abschreibung	Restbuchwert	Zinsen	einnahmen	MwSt.	aufwand
1	11,60	104,40	7,54	19,14	3,06	22,20
2	11,60	92,80	6,79	18,39	2,94	21,33
3	11,60	81,20	6,03	17,63	2,82	20,45
4	11,60	69,60	5,28	16,88	2,70	19,58
5	11,60	58,00	4,52	16,12	2,58	18,70
6	11,60	46,40	3,77	15,37	2,46	17,83
7	11,60	34,80	3,02	14,62	2,34	16,95
8	11,60	23,20	2,26	13,86	2,22	16,08
9	11,60	11,60	1,51	13,11	2,10	15,21
10	11,60	0,00	0,75	12,35	1,98	14,33
Summen	116,00		41,47	157,47	25,20	182,67

6. Leasing mit Steuerpflicht

	Objekt:	Maschinen - und Elektrotechnik	
	AfA-Zeit:	10	Jahre
	Betrag:	100,00	DM
	Vertragslaufzeit:	108	Monate
	Restwert:	10,00	DM
	mtl. Leasingrate:	1,15	DM
Jahr	Leasingraten	USt.	Gesamtrate
1	13,81	2,21	16,02
2	13,81	2,21	16,02
3	13,81	2,21	16,02
4	13,81	2,21	16,02
5	13,81	2,21	16,02
6	13,81	2,21	16,02
7	13,81	2,21	16,02
8	13,81	2,21	16,02
9	13,81	2,21	16,02
RW	10,00	1,60	11,60
Summen	134,29	21,49	155,77

7. Barwertvergleich mit Steuerpflicht

	Abzinsungsfaktor:	6,50%				
			Vorteil	Barwert	Barwert	Barwert-Vorteil
Jahr	Gebühren	Leasing	Leasing	Gebühren	Leasing	Leasing
1	22,20	13,81	8,39	20,85	12,97	7,88
2	21,33	13,81	7,52	18,80	12,18	6,63
3	20,45	13,81	6,64	16,93	11,43	5,50
4	19,58	13,81	5,77	15,22	10,73	4,48
5	18,70	13,81	4,89	13,65	10,08	3,57
6	17,83	13,81	4,02	12,22	9,46	2,75
7	16,95	13,81	3,14	10,91	8,89	2,02
8	16,08	13,81	2,27	9,72	8,34	1,37
9	15,21	13,81	1,40	8,63	7,83	0,79
10	14,33	10,00	4,33	7,63	5,33	2,31
Summe	182,67	134,29	48,38	134,56	97,25	37,31

Anlage 11: Ausgewählte Privatisierungsfälle in Großbritannien im Zeitraum 1979 bis 1989

Unternehmen	Branche	Zeitraum
Amersham International	Entwicklung, Produktion und Verkauf von radioaktivem Material	1982
Associated British Ports	Hafenbetrieb, Landerschließung	1983-1984
British Aerospace	Militärischer und ziviler Luftfahrzeugbau, Waffensysteme	1981/1985
British Airports Authority	Betreiber der 7 größten britischen Zivilflughäfen	1987
British Airways	Fluggesellschaft	1987
British Gas	Gasgesellschaft	1986
British Petroleum	Ölgesellschaft	1987
British Telecom	Telefon/Telekommunikation	1984
Britoil	Exploration und Förderung von britischem Nordseeöl	1982
Cable and Wireless	Telekommunikationsdienst in verschiedenen Staaten	1981-1983
Enterprise Oil	Offshore Aktivitäten im Bereich British Gas	1984
Jaguar	Automobilbau	1984
National Freight	Spedition	1982
Rolls-Royce	Automobilbau und Flugzeugmotoren	1987
Trustee Savings Bank	Bank	1986
Water Authorities	Wasserwirtschaft	1989
Electricity Boards	Elektrizitätswirtschaft	1990

Aufstellung aus: Scheele, U. Privatisierungspolitik in Großbritannien, a.a.O.; dort aus Vicker, Yarrow; Privatization, An economic Analysis, a.a.O., S. 160, Financial Times, diverse Ausgaben, Hyman, H. Privatization: The Facts, in: Veljanowksy, C. (Ed.). Privatisation & Competition: A market prospectus, Institut of Economic Affairs, London, 1989, S. 191-219

Anlage 12: Zeitplan des Preisreviews

Der nachfolgend kurz dargestellte detaillierte Zeitplan macht deutlich, mit welchem hohen Aufwand und erheblicher Sorgfalt ein Preisreview durchgeführt werden muß. Der Zeitplan sieht vor, bereits in 1997 die Konsultationen zu den grundlegenden Prinzipien des Preisreviews vorzunehmen und bereits in 1998 konkrete Zahlen zu behandeln[36].

April 1998

In einem ersten Schritt sollen die Unternehmen den OFWAT Schätzungen über die zukünftigen Ausgaben für Qualitätsverbesserungen anzeigen. In einem zweiten Schritt ist für April 1998 geplant zunächst seitens des OFWAT einen offenen Brief an die Regierung als „standard setter" zu richten, in welchem die Kosten für die angestrebten Qualitätsverbesserungen und Lösungsvorschläge zu deren Finanzierung dargelegt sind[37]. Hierbei wird man sich zunächst auf die EU-Auflagen konzentrieren.

Sodann Konsultationen mit den betroffenen Interessengruppen.

Herbst 1998

In einem weiteren Schritt soll im Herbst 1998 ein Papier „ Prospect for Prices: Strategic options and issues" präsentiert werden, in welchem die Ergebnisse der Konsultationen zwischen den Gesellschaften und deren Kunden dargestellt sind, die Empfehlungen der Environmental Agency, weitere Stellungnahmen von verschiedenen Interessenvertretern über nationale Zielsetzungen sowie Aussagen des OFWAT zur Effizienz der Gesellschaften[38]. Darüber hinaus soll dieses Papier bereits konkrete Vorstellungen über mögliche Zielkorridore der K-Faktoren beinhalten.

[36] Vgl. auch: Setting price limits for water and sewage services und OFWAT Info Nr. 38, July 1997.
[37] Vgl. OFWAT, Settig the quality framework - an open letter -, a.a.O..

März/April 1999

Dieses Paper bildet sodann die Grundlage für eine Diskussion mit allen Interessenvertretern. Die Ergebnisse sollen im März 1999 veröffentlicht werden.

November 1999

Nach weitreichenden Konsultationen und Abschätzungen der Auswirkungen auf die Preise sollen die endgültigen Preislimite dann im November 1999 festgelegt werden. Die Bestimmung der K-Faktoren durch das OFWAT sieht der Generaldirektor indes nicht als Endpunkt des Preisreviews an, da zu erwarten ist, daß einige Gesellschaften die K-Faktoren anfechten und erneute Konsultationen unter Einbindung der Monopolies and Mergers Commission notwendig werden, die dann für endgültige Fixierung der K-Faktoren verantwortlich sind.

Durch die endgültige Festlegung der K-Faktoren sind die Unternehmen in die Lage versetzt, innerhalb der bestehenden Preisgrenzen durch Effizienzsteigerungen Freiräume zu schaffen. Die Funktion des OFWAT wird es dann sein, die Realisation der festgelegten Beschlüsse in geeigneter Form zu überwachen. Sich in dieser Periode abzeichnende Divergenzen werden in den nächsten Preisreview eingehen.

[38] ICR Byatt, 8.10.1997, London.

Literatur- und Quellenverzeichnis

Bücher, Beiträge in Sammelwerken, Zeitschriften und Presseerklärungen

Abromeit, Heidrun	Theorie und Politik der Privatisierung in Großbritannien, ZögU, 1986, S. 109.
Adam, Dietrich und Hering, Thomas	Kalkulation von Abwassergebühren in: ZögU, Band 18, 1995, S. 267.
ATV	ATV Gebührenumfrage 1996, Bäumer, Karl-Arno und Lohaus, Johannes: Kosten und Finanzierung der Abwasserentsorgung in Deutschland - Ergebnisse der ATV-Gebührenumfrage 1996, in: Korrspondenz Abwasser, Nr. 5/1997.
ATV	Gebührenumfrage 1997, Bad Honnef.
ATV	Gebührenumfrage 1998, Bad Honnef.
ATV/BGW	Gebührenumfrage 1999, Bad Honnef/Bonn
ATV	ATV Jahrespressekonferenz vom 23. September 1997 in Bonn: „Kosten der Abwasserentsorgung“ und „Ein Jahr neues Wasser- und Abfallrecht“ in: Korrespondenz Abwasser, Nr. 11/1997, S. 1946 ff..
	Empfehlungen für Kalkulationsvorschriften in den Kommunalabgabengesetzen der Länder. Arbeitsbericht der ATV-Arbeitsgruppe „Handlungsanleitungen für die Entgelt-Kalkulation“ in der ATV-Kommission „Wirtschaftsfragen im Abwasser- und Abfallwesen“ in: Korrespondenz Abwasser, Nr. 4, 1997.
Baasch, Klaus-Hinnerk und Grewin, Hans-Werner	Abwasserbeseitigung, eine öffentliche Aufgabe und Ökonomie - Ein Erfahrungsbericht aus dem Amt Achterwehr auf dem Weg zum Kooperationsmodell, in: Kommunale Steuerzeitschrift, 7/1997.
Bach, Stefan	Umsatzsteuerliche Konsequenzen der privaten Bereitstellung öffentlicher Leistungen im Bereich hoheitlicher Aufgaben, in: Steuern und Wirtschaft, Nr. 1/1994.

Bachem, Christoph	Das Thüringer Modell, in: Kommunalwirtschaft Nr. 8/1997.
Bals, Hans-Jürgen und Nölke, Andreas	Volkswirtschaftliche Kosten und kommunale Gebühren, in: Kommunale Steuerzeitschrift, Nr. 11/12, 1990.
Betlem,Ilja	Wasserwirschaft im Verhältnis zur Umweltpolitik, in: Eurowater Band 2, Hrsg. Länderarbeitsgemeinschaft Wasser et al., Berlin, 1997.
Bergmann, F.	Abwasserreinigung im Konflikt zwischen Anspruch, Realität und Finanzierbarkeit, in: Böhnke, B (Hrsg.): Wasser- und Abwasser in Europa, Aachen, 1992.
Berlin, Susanne	Kalkulatorische Zinsen ind er Gebührenkalkulation von Regiebetrieben in: Preise und Gebühren in der Entsorgungswirtschaft, Baden-Baden, 1998.
Besier, Klaus	KGSt-Seminar zur Kostenrechnung, ohne Datumsangabe, Köln.
Bolsenkötter, Heinz:	Entsorgungsbetriebe - Kalkulation, Handelsbilanz, Steuerbilanz, in: Preise und Gebühren in der Entsorgungswirtschaft, Baden-Baden, 1998.
Brüning Gert	Gebührenkalkulation: Verdeckte Gewinne sind weiterhin möglich - Bemerkungen zum Urteil des OVG Münster vom 5.8.1994 aus betriebswirtschaftlicher Sicht, KStZ, 43. Jg. Heft 11, 1994, S. 201-208.
Bräse, Koops	Gemeindehaushaltsrecht Schleswig-Holstein, 8. Aufl. , Kiel, 1997.
Brawanski, Hubert	Die Verzinsung des Anlagekapitals nach Wiederbeschaffungswerten, in: der Gemeindehaushalt, 89. Jg. 1988, S. 148-150.
Brede, Helmut	Die Abschreibungsbasis in der Entsorgungswirtschaft, in Preise und Gebühren in der Entsorgungswirtschaft, Baden-Baden, 1998.

Britsch, Wolfgang	Die Privatisierung der Abfall- und Abwasserbeseitigung - Organsiationsmodelle, Finanzierungsmöglichkeiten, Kundenbeziehungen; Vortrag, gehalten am 10. März 1997 in Bonn.
Breuer, Rüdiger	Wasserrecht in den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union, in: Eurowater, Hrsg. Länderarbeitsgemeinschaft Wasser et al., Berlin, 1997.
Brod, Ernst	Formen zur Optimierung der Organisation von Abwassereinrichtungen, in: gwf, Nr. 10/1995, S. 507.
Brüning Gert	Gebührenkalkulation: Verdeckte Gewinne sind weiterhin möglich - Bemerkungen zum Urteil des OVG Münster vom 5.8.1994 aus betriebswirtschaftlicher Sicht, KStZ, 43. Jg. Heft 11, 1994, S. 201-208.
Brüning, Gert	Die Gebührenobergrenze - Vorschlag für einen allgemeinen Maßstab zur Überprüfung von Gebührenkalkulationen nach dem KAG, in: der Gemeindehaushalt Nr. 11/97, S. 244 - 255.
Buckland, Jon und Zabel, Thomas	Ökonomische Instrumente in der Wasserwirtschaft, in Eurowater, Hrsg. Länderarbeitsgemeinschaft Wasser et al., Berlin, 1997.
Budäus, Dietrich	Betriebswirtschaftliche Elemente zur Entlastung kommunaler Haushalte; Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Band 65, Baden-Baden 1992, S. 155.
Budde, Andreas	Die Bedeutung des Unternehmerzuschlages bei öffentlichen Aufträgen in der Abfallwirtschaft. in: Der Städtetag Nr. 8/98, S. 613-616.
Bundesrepublik Deutschland	Infodienst Kommunal, Informationsdient der Bundesregierung für Städte, Gemeinden und Kreise, Nr. 66, Bonn 2/1993.

Bundesminsterium für Forschung und Bildung (BMBF)	Aktionsprogramm Industrie und Ministerien „Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wasserindustrie“ - Arbeitsgruppe II: Neue Strukturen für die Ver- und Entsorgung im Inland, Bonn, 1998
Bundesministerium der Finanzen - Wissenschaftlicher Beirat	Gutachten „Umweltsteuern aus finanzwissenschaftlicher Sicht“, Schriftenreihe, Heft 63, Mai 1997.
Bundesverband der deutschen Entsorgungswirtschaft e.V.	Die Entwicklung der Marktnachfrage nach Abwasserdienstleistungen in Deutschland, Aachen, Köln, 1997.
Busse von Colbe, Walter	Wandel der Rechtsprechung zur Bemessung der kalkulatorischen Zinsen für die Berechnung der Entwässerungsgebühren nach § 6 KAG NW - Besprechung der Urteile des OVG NW vom 5.8.1994 und 27.10.1992, in: NWVBl. 9. Jg. Heft 5, 1995, S. 161-165.
Dahmen, Alois	Zur Förderung von Abfallvermeidung und Abfallverwertung durch Maßnahmen des kommunalen Abgabenrechts, in KStZ 37,1988, S. 132-144.
Darsow, Thomas	Landespolitische Einflußnahme auf den Standortfaktor Kosten - Die Abwassergebühr im Spannungsfeld von wirtschaflicher Notwendigkeit und Sozialverträglichkeit, in: Landes- und Kommunalverwaltung LKV, Nr. 6/97, S. 185-188.
Deutscher Bundestag	13. Wahlperiode, Drucksache 13/3095, S. 7.
Deutscher Bundestag	Bundestagsdrucksache 12/5068 vom 25. 10.1993: Entflechtung der Wasser- und Abwasserbetriebe in den neuen Ländern und Folgen für die Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung.
Deutscher Städtetag	Gemeindefinanzbericht 1998, in: Der Städtetag 3/98.
Deutscher Städtetag	Gemeindefinanzbericht 1999, in: Der Städtetag 4/99.

Drees, G und Gräser A.	Betreibermodelle und Bauinvestitionscontrolling in kommunalen Abwasserreinigungsanlagen, in: Korrespondenz Abwasser, Nr. 9/1995.
Eichhorn , Peter	Ausgliederung als Instrument zur Flexibilisierung kommunaler Aufgabenerfüllung, in: Privatisierung kommunaler Aufgaben, Hrsg. Fettig, Wolfgang, Späth, Lothar, Baden-Baden, 1997.
Eichhorn, Peter	Vorwort zum Band: Preise und Gebühren in der Entsorgungswirtschaft, Baden-Baden, 1998.
Ewert, G.D.	Die Verselbständigung der Hamburger Stadtentwässerung als Anstalt des öffentlichen Rechts, in: Korrespondenz Abwasser, Nr. 2/1996.
Forster, Eduard	Umsatzsteuerliche Einordnung von Leistungen von juristischen Personen des öffentlichen Rechts im Abfallsektor, in: Deutsches Steuerrecht Nr. 17/96.
Gellert, Michael	Die Argumente und Positionen privater Betreiber, in: Privatisierung kommunaler Aufgaben, Hrsg. Fettig, Wolfgang und Späth, Lothar, Baden-Baden, 1997.
Gern, Alfons	Zur Körperschaft- und Umsatzsteuerpflicht kommunaler Unternehmen nach der Rechtsprechung des Bundesfinanzhofes, in: Kommunales Steuerrecht, Nr. 9/1997.
Gottschalk, Wolf	Auswirkungen der Rechtstellung von Entsorgungseinrichtungen auf die Entgeltbemessung, in: Preise und Gebühren in der Entsorgungswirtschaft, Baden-Baden, 1998.
Guski, Arnold	Erfahrungsbericht zur privatwirtschaftlichen Finanzierung der Müllverbrennungsanlage Berlin-Ruhleben, in: Kommunalwirtschaft 8/97, S. 406-408.
Haarmeyer, David und Ashoka, Mody	Privates Kapital in der Wasserversorgung, in: Finanzierung und Entwicklung, März 1997.
Heidemann, Otto	Besteuerung kommunaler Entsorgungsleistungen, Seminarunterlagen, nicht veröffentlicht.

Hütker, Hans-Joachim	Privatisierung der Stadtentwässerung Goslar: Vom Regiebetrieb zur GmbH im Kooperationsmodell; Sonderdruck aus WIB, Nr. 5, 1996.
IFO-Institut für Wirtschaftsforschung	Leasing in Deutschland: Weiterhin gefragt; Dienstleistung, München, Januar 1997.
Kiefer, Dieter	Die Wirtschaftlichkeit von Investoren-Modellen, in: Privatisierung kommunaler Aufgaben, Hrsg. Fettig, Wolfgang und Späth, Lothar, Baden-Baden, 1997.
Koglin, Heinz	Abwassergebühren und -beiträge nach schleswig-holsteinischem Recht unter Berücksichtigung von Eigenbetrieben und Gesellschaften, in: Kommunale Steuerzeitschrift Nr. 5, 1997, S. 89 ff..
Krämer, Andreas	Länderbericht Deutschland, in: Eurowater, Hrsg. Länderarbeitsgemeinschaft Wasser et al., Berlin, 1997.
Krämer, Andreas	Öffentliche und private Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung in Europa, in: Eurowater, Hrsg. Länderarbeitsgemeinschaft Wasser et al., Berlin, 1997.
Kulartz, Hans-Peter	Praxis, 1999, S. 27.
Lemser, Bernd	Kommunale Benutzergebühren und Umweltpolitik, in ZögU, Nr. 3/1998, S. 280-296.
Liedtke, Frank und Brügmann, Karl-Heinz	Die Besteuerung der Gemeinden und ihrer Betriebe gewerblicher Art, Probleme der Besteuerung kommunaler Entsorgungsunternehmen am Beispiel der Abwasserentsorgung, in: Finanzwirtschaft, Nr. 4/1997.
Liersch, K.-M.	Möglichkeiten zur Baukostensenkung kommunaler Klärwerke, in: Korrespondenz Abwasser, 1983, Nr. 5.
Machatschke, Michael	Berlins Wasser berauscht die Strategen, in Die Welt vom 12.3.1999.
Meredith, Sandra	Water Privatization: the Dangers and the benefits, in: Long Range Planning, Vol. 25, 1992, S. 72-81.

Meyer-Renschhausen, Martin	Die Auswirkungen der Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen auf die Umwelt am Beispiel von Energiewirtschaft und Abwasserreinigung, in: ZögU, Band 19, Heft 1, 1996.
Mohl, Helmut	Die kommunalen Gebühren im Finanzsystem der Bundesrepublik Deutschland, in: Kommunale Steuerzeitschrift Nr. 9/1997.
Moore, John	Wie die Torys den Kapitalismus unter das Volk brachten, Harvard Manager Nr. 3/1992, S. 48 ff..
Müller, Neithard	Kosten der Abwasserbeseitigung - Kritische Gedanken zur allgemeinen Kostendiskussion, in: Korrespondenz Abwasser, Nr. 2, 1997, S. 293 ff..
Niedersächsischer Städte und Gemeindebund	Eigenbetrieb und Verbandslösungen, Hannover, Schriftenreihe, Heft 47, 1995.
Niedersächisches Minsterium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr	Privatisierung kommunaler Kläranlagen - Erfahrungen mit dem Betreibermodell in Niedersachsen, Hannover, 3. Aufl. Januar 1991.
Oebbecke, Janbernd	Zur gebührenrechtlichen Verstrickung von kommunalem Anlagevermögen, in: Kommunale Steuerzeitschrift, Nr. 9/1997.
Ogden	The trade union campaign against water privatisation in: Industrial Relations Journal Vol. 22 (1991) Nr. 1 S. 20-35.
Rodin, Andreas	Rechtliche Rahmenbedingungen und Empfehlungen zur Vertragsgestaltung, in: Privatisierung kommunaler Aufgaben, Hrsg. Fettig, Wolfgang, Späth, Lothar, Baden-Baden, 1997.
Rödl & Partner	Öffentliches Management I/98: Management kommunaler Ver- und Entsorgung, Verfasser Martin Wambach, Nürnberg 1998.
Rogosch, Josef Konrad	Verfassungsrechtliche Bindungen des Staates bei der Erhebung von Benutzungsgebühren und privatrechtlichen Entgelten. Frankfurt am Main, 1985.

Rott, Ulrich und Schöler, Antje	Überlegungen zur Notwendigkeit einer schmutzfrach-tabhngigen Abwassergebühr für industrielle Einleiter, in: Korrespondenz Abwasser, Nr. 2,1997.
Rudolph, Karl-Ulrich und Holz, Erich	Die gesplittete Abwassergebühr in der kommunalen Praxis, in: der Gemeindehaushalt 8/1998, S. 169-173.
Rudolph, Karl Ulrich und Gärtner, Thomas	Die Fixkostenproblematik in der Wasserwirtschaft, in: Glasklar 1/97.
Rudolph, Kalr-Ulrich	Zur Privatisierung der Abwasserbeseitigung, Stand-Entwicklung-Meinungen, in Korrespondenz-Abwasser 12/85, 32. Jg..
Rudolph, Karl-Ulrich	Das Niedersächsische Betreibermodell zur kommunalen Abwasserbeseitigung und andere Möglichkeiten der Ko-stensenkung, KPV/NV (Hrsg.), Neue Wege zur Finanzie-rung der Abwasserbeseitigung, Recklinghausen, 1988
Rudolph, Karl-Ulrich.und Bienstock, Klaus	Erfahrungsbericht über die Betreibermodell-Ausschreibung der Kläranlage Bad Wörishofen, in: Wasserwirtschaft 86, 996, S. 124.
Rudolph, Karl-Ulrich und Ecologic gGmbH	Vergleich der Abwassergebühren im europäischen Rah-men, Witten, Berlin, Oktober 1998.
Rudolph, Karl-Ulrich	Das Kurzzeitbetreibermodell für die Abwasserreinigung für die Stadt Altenburg. in: der Gemeindehaushalt
Rudolph, Karl-Ulrich	BGW/ BMBF-Aktionsprogramm Industrie und Ministerien „Stärkung der internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wasserindustrie“ - Arbeitsgruppe II: Neue Strukturen für die Ver- und Entsorgung im Inland - hier: Steuerliche Rahmenbedingungen.
Rudolph,Karl-Ulrich	Erfahrungen mit Betreiber- und Kooperationsmodellen im Abwasserbereich in: Privatisierung kommunaler Aufgaben, Hrsg. Fettig, Wolfgang und Späth, Lothar, Baden-Baden, 1997.
Sander, T.	Gemeindeübergreifende Abwasserentsorgung, in: Korre-spondenz Abwasser, Nr. 6/1993.

Sawkins, John W.	Yardstick competition in the English and Welsh water industry: Fiction or reality, University of Aberdeen, Discussion paper 9405.
Scheele, Ulrich	Privatisierung von Infrastruktur Möglichkeiten und Alternativen, Bund Verlag, 1993
Scheele, Ulrich	Aktuelle Entwicklungen in der englischen Wasserwirtschaft, Zögu, Heft 1, 1997.
Scheele, Ulrich	Privatisierung und Regulierung - Das Beispiel der britischen Wasserwirtschaft Diskussionsbeitrag Nr. V - 68 -91 Oldenburg, Februar 1991
Scheiper, Brigitte	Finanzhilfen des Landes Brandenburg im Abwasserbereich, KVP 1997, Heft 6, S. 200 - 202
Schneider, Ulrich	Komunales Factoring, kommunale Finanzierung, in: Finanzwirtschaft, 11/1994, S. 241 ff.
Schoch, Andreas	Die Kommunen müssen eine am Gemeinwohl orientierte Abwasserentsorgung umsetzen, in: Korrespondenz Abwasser, Nr. 2/1996
Schulte-Beckhausen, S.	Daseinsvorsorge im europäischen Binnenmarkt, in: Der Städtetag, Nr. 11/1996
Schulze, Dieter	Im Blickpunkt- Berechnung der Vergleichskosten (Regiekosten) bei der Einbeziehung Dritter in Aufgaben der Abwasserentsorgung, in: Kommunale Steuerzeitschrift, Februar 1997.
Schuster, Falko und Brinkmeier, Hermann Josef	Kalkulatorische Abschreibungen im kommunalen Rechnungswesen - eine Betrachtung aus betriebswirtschaftlicher und kameralistischer Sicht, in: der Gemeindehaushalt, 10/1998, S. 217-222.
Seinsche, Gerlinde und Pago, U.W.	Auswirkungen auf die Tarif- und Preisstrukturen durch die Besteuerung kommunaler Entsorgungsunternehmen, in: Korrespondenz Abwasser, Nr. 11/1995.
Siekmann, Helmut	Verfassungsrechtliche Grenzen der Entgeltpolitik in der Entsorgungswirtschaft, in: Brede (Hrsg.) Preise und Gebühren in der Entsorgungswirtschaft, Baden-Baden, 1998.

Sinz, Klaus	Auswirkungen der Reformüberlegungen zur Besteuerung kommunaler Entsorgungsbetriebe auf die einzelnen Steuerarten - Grundlagen der Besteuerung, in: Gemeindehaushalt Nr. 10/1994.
Späth, Lothar	Geleitwort im Sammelwerk, Privatisierung kommunaler Aufgaben, Hrsg. Fettig, Wolfgang, Späth, Lothar, Baden-Baden, 1997.
Spelthahn, Sabine und Steger, Ulrich	Privatisierung der Abwasserbeseitigung: Ein internationaler Vergleich am Beispiel Bundesrepublik Deutschland, Frankreich und Grossbritannien , Wiesbaden 1993.
Spelthahn, Sabine	Privatisierung natürlicher Monopole: Theorie und internationale Praxis am Beispiel Wasser und Abwasser, Wiesbaden, 1994.
Statistisches Bundesamt	Fachserie 19 Reihe 6: Umweltökonomische Gesamtrechnungen - Ausgaben und Anlagevermögen für Umweltschutz, Wiesbaden 1995.
Steenbock, Reimer	Entscheidungskriterien zur Auswahl der Organisationsform für die Abwasserbeseitigung, in: Kommunale Direkt 2/96.
Swboda, Peter	Die Kostenbewertung in Kostenrechnung en, die der betrieblichen Preispolitik und der staatlichen Preisfestsetzung dienen, Zeitschrift für betriebswirtschaftlich Forschung, 25. Jg. 1973, S. 353-367.
Tettinger, Peter. J.	Entgelte in der Entsorgungswirtschaft, in: Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter Nr. 3/1996.
Tettinger, Peter J.	Entgelte in der Entsorungswirtschaft - Benutzergebühren und privatrechtliche Entgelte als nomativ vorgegebene Grundtypen in: Preise und Gebühren in der Entsorgungswirtschaft, Baden-Baden, 1998.
Thompson, D et al.	Privatization: A policy in Search for a Rationale, in: Economic Journal, Vol. 96 (1986) S. 18-32.
Verband der privaten Abwasserentsorger (VpA)	VpA-Info, ohne Datumsangabe, Bonn.

Wegge, Georg	Die finanzverfassungskonforme Auslegung des Äquivalenzprinzips bei Vorzugslasten am Beispiel kommunaler Benutzergebühren, in: Kommunale Steuerzeitschrift, Nr. 3/1999, S. 41-46.
Wellmann, Susanne R.	Abfallentsorgung als Hoheitsbetrieb gemäß § 4 Abs. 5 KStG ?, in: Der Betrieb, Heft 10 vom 7.3.1997.
Windisch, R.	Privatisierung natürlicher Monopole . Theoretische Grundlagen und Kriterien, in: ders. (Hrsg.) Privatisierung natürlicher Monopole im Bereich von Bahn, Post und Telekommunikation, Tübingen 1987.
WRC	Comparing Sewerage Charges in Europe, UK (England and Wales) case Study, Medmenham (UK), März 1998.
Wirz, Heinz	Kommunale Gebühren hinterfragt in Theorie und Praxis, Herausgegeben vom Verband der privaten Abwasserentsorger e.V. - VpA extra - Bonn, Oktober 1996.
Zabel	Eurowater I und II, Hrsg. Länderarbeitsgemeinschaft Wasser et al., Berlin, 1997.

Gespräche / sonstige Quellen und Hilfsmittel:

Zahlreiche Gespräche wurde während des Forschungsaufenshalts in England mit Vertretern des OFWAT und Water UK im Juni 1998 geführt. Darüber hinaus zahlreiche Gespräche mit Vertretern deutscher Verbände und Kommunen.

Die Berechnung zur Umsatzsteuerverteilung in Schleswig-Holstein - Tabelle 5 - wurde in Abstimmung mit Carola Fuhse, Finanzministerium Schleswig-Holstein, im April 1998 entwickelt.

Die Modellrechnung zum Leasing - Anlage 10 - wurde in Abstimmung mit Jens Adelmund im Sommer 1998 entwickelt.

Die Sensitivitätsanalyse wurde mit dem Programm „Aqua Argument“ erstellt, daß vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktortechnik in Zusammenarbeit mit der Saarberg Hölter Wassertechnik GmbH im Mai 1996 herausgegeben wurde .

Informationen des OFWAT, Birmingham

Nr.	Datum (Datum der Überarbeitung)	Titel
1	März 1996	Information for Regulation and the July Return
2	Juli 1995 (12/97)	Financing of major improvements
3	Juli 1995 (2/98)	Why water bills are rising and how they are controlled
4	Mai 1997 (2/97)	The Guaranteed Standard Scheme
5	Juli 1995 (2/98)	Comparing company performance
8	Okt. 1991 (9/94)	The K factor - what it is and how it can be changed
9	Jan. 1992 (3/96)	Diversification by water companies
10	April 1992 (4/96)	Increasing competition in the water Industry
13	Mai 1992 (10/95)	Water delivered and sewage collected
14	Mai 1992 (1/98)	Responsibility for water and sewerage pipes
15	Juli 1995 (8/96)	Large User tariffs
17	Feb. 1993 (1/96)	1994 review of water charging limits - the periodic review
18	Feb. 1993	Privatisation and history of the water industry
19	April 1993 (7/97)	Tariff rebalancing between measured and unmeasured customers
20	April 1993 (3/96)	Principles for developing water charging policies
21	Mai 1993	Trade effluents appeals
23	Juli 1995	Introducing the Licence
26	März 1994 (12/97)	The role of the regulator
28	April 1994 (7/95)	Reporters, Auditors and Valuers
29	Aug. 1994 (4/96)	The changing structure of the water and sewerage industry in England and Wales
30	Aug. 1994 (11/97)	Water industry referrals on price limits to the Monopolies and Mergers Commission
32	Oktober 1995	The cost of metering
33	Jan. 1996 (9/97)	Customer representation in the water industry: the role and independence of OFWAT CSCs
34	April 1996	Budget payment units for water and sewerage charges

35	Januar 1997	Serviceablility of the water and sewerage networks in England and Wales
36	Februar 1997	Infrastructure renewals accounting
38	Juli 1997	The 1999 Periodic Review

OFWAT Dokumente, Birmingham

1996-97 Report on water and sewerage service operating costs and efficiency
1997-98 Report on water and sewerage service operating costs and efficiency
1996-97 Report on levels of Service for the water industry in England and Wales, OFWAT, November 1997
Transfer Pricing in the Water Industry
1998-99: Report on tariff structure and charges, OFWAT, Mai 1998
Profit sharing, Mai 1997
MD120 vom 15. October 1996 MD = Brief an Managing Directors
MD 124 vom 11. Februar 1997
MD 134 vom 21. Mai 1998
OFWAT: Future Charges for Water and Sewerage Services, Juli 1994
ICR Byatt: Tariff Rebalancing and the tariff basket
Summary of the Director General's Annual report 1996
OFWAT PN 23/95, 11. September 1995: OFFER and OFWAT issue joint consultation paper on proposed aquisition of Norweb Plc. by North West Water Plc.
OFWAT: Setting the quality framework, an open letter, April 1998
The regulation of common carriage agreements in England and Wales- a consultation paper, April 1996
OFWAT: Summary of responses to OFWAT's consultation paper, Tariff rebalancing and the tariff basket - and an agenda for a change, November 1997.
ONCC CSC 8/97/N vom 17. Juli 1997: „Water watchdogs calls for charges to be explained more simply
ONCC 1/98: National water watchdog presses governments on price cuts, 14. Januar 1998
OFWAT National Customer Council ONCC 3/98 vom 26. Februar 1998 „Regulator's plans for setting new water industry price limits welcomed by wacthdog

OFWAT: Capital unit costs in the water industry - The 1994 Periodic Review cost base, OFWAT, März 1997
OFWAT: 1996-97 Report on leakage and water efficiency, Oktober 1997
OFWAT: Competition in the water industry - Inset appointments and their regulation, Juli 1995
OFWAT: 1996-97 Report on the financial performance and capital investment of the water companies in England and Wales, Oktober 1997
OFWAT: Setting price limits for water and sewerage services - The framework and business planning process for the 1999 Periodic Review, Februar 1998
Accounting policies - Infrastructure assets, Anglian Water plc. Annual Reports and accounts , 1997

Reden

Referent/Veranstaltung	Ort/Datum	Thema
ICR Byatt / Utility buyers forum, First annual general meeting water and effluent forum	13. März 1997	Competition in the Water and sewerage industry
ICR Byatt; GD of OFWAT; Technical Conference, Lyonnaise des Eaux, Water Division,	13. Mai 1997 Redworth Hall / Darlington	Water regulations in England and Wales: The strategic aproach and way ahead
ICR Byatt	29.5.1997	
ICR Byatt	18.2.1998	The multi-utility strategy for the future
ICR Byatt „Economic Conference: The Water Industry: Managing Stakeholder Expectations.	8. Oktober 1997 in London	The Regulatory Scene
Sieckmann, Helmut	5. Mai 1999 in der Handelskammer Hamburg	Rede zum Generalthema der „Wirtschaftlichen Betätigung der öffentlichen Hand“.

Rechtsprechung , gesetzliche Vorschriften und Verwaltungsanweisungen

Land Schleswig-Holstein, Innenministerium	Entwurf einer Ausführungsanweisung zur Gemeindehaushaltsverordnung, Innenministerium Schleswig-Holstein, August 1997
Land Schleswig-Holstein, Innenministerium	Richtlinien zum Kommunalen Investitionsfonds (§ 19 FAG): Bekanntmachung des Innenministeriums Schleswig-Holstein vom 20. März 1997 - IV 360 a - 167.10 -
Landes Schleswig- Holstein , Minister für Natur,Umwelt und Landesentwicklung des	„Richtlinien für die Verwendung des Aufkommens der Abwasserabgabe für Maßnahmen zur Verbesserung oder Erhaltung der Gewässergüte nach § 13 des Abwasserabgabengesetzes“ vom Minister für Natur,Umwelt und Landesentwicklung. Bekanntmachung vom 14. Februar 1990, zuletzt geändert gemäß Erlaß vom 1.8.1994
Innenminister Brandenburg	Runderlaß vom 14.9.1995
Land Hessen, Ministerium des Inneren	1982, Erlaß

Urteile des Bundesfinanzhofes
9. Februar 1953 V 84/52 U, BFHE 57,221, BSTBL III 1953,86
15. März 1972 I R 232/71, BFHE 105,27, BSTBL II 1972, 500
28. Januar 1988 V R 112/86, BFHE 152,360, BSTBL II 1988,473.
30. Juni 1988 V R 79/84, BFHE 154,192, BSTBL II 1988, 910
21. September 1989 V R 89/85, BFHE 158,177, BSTBL II 1990,95
8. November 1989 I R 187/85,BSTBL II 1990, 242
14. März 1990 I R 156/87, BFHE 161,46, BSTBL II 1990,866
Ablehnung der Revision Az V R 32/97, Finanzgericht Brandenburg
23. Oktober 1996, I R 1-2/94

Urteile des Bundesverwaltungsgerichtes
BVerwG, KStZ 1982,69
BVerwG, KStZ 1985,129
BVerwG, NVWZ 1987, 231
BVerwG, KStZ 175,1991
BVerfG, NJW 1992,423
BVerwG, Beschluß vom 25.3.1993 - 8 B 2.93; KStZ 1994/216
BVerwG NJW 1994,2632, 13.4.1994 - 1 WB 64/93
Beschluß vom 28.3.1995 - 8 N 3/93.

Urteile des EugH
Urteil vom 6. Februar 1997 (Rs.C.-247/95)
Urteil vom 10.11.1998 (C 360/96)

Deutsche Gerichtsentscheidungen
OFD Cottbus, Verfügung vom 22.1.1996 - S 7100 - 19 St - 132
OVG Münster; Urteil vom 20.9.1991 - 9 A 570/90)
OVG Münster, Urteil vom 5.8.1994, NWVBl. 1994,99
OVG Münster, Urteil vom 15. Dezember 1994 - 9 A 2251
OVG Münster, Urteil vom 19. Mai 1995 (STGR 1995, 317).
OVG Münster, Urteil vom 24. Juli 1995
VG Gelsenkirchen, Urteil vom 3.3.1994 - 13 K 1423/92
VG Gelsenkirchen, Urteil vom 21.4.94 - 13 K 3474/93 (nicht rechtskräftig)
VG Gelsenkirchen, Urteil vom 8. Juni 1995 - 13 K 3903/94.
Urteil des VG Gelsenkirchen vom 28.4.1996
VG Gelsenkirchen, Urteil vom 9. Oktober 1997 - 13 K 3766/95
VG Gelsenkirchen, Urteil vom 5. November 1998 - 13 K 8767/96
OVG Schleswig-Holstein, Urteil vom 29.10.1991 -2-L 144/921
OVG Schleswig-Holstein, Urteil vom 30.1.1995 - 2 L 128/94
OVG Schleswig -Holstein, Urteil vom 24.6. 1998 (2 L 113/97)
OVG Lüneburg - Urteil vom 12.11.1991 9L 20/90

OVG Lüneburg, Urteil vom 9. Oktober 1990 - 9 L 279/89
VGH Mannheim, NVWZ 1994, 194
BayVGH GemHH 1985, 164

Sonstige Rechtsquellen/Verordnungen/Gesetzesentwürfe
Verordnung PR Nr. 30/53 über die Preise bei öffentlichen Aufträgen vom 21 November 1953 BAnz. Nr. 244) VO PR 30/53 zuletzt geändert durch die Verordnung PR Nr. 1/89 vom 13 Juni 1989 (BGBl. 1 S. 1094).
Regierungsentwurf zum KAG NRW vom 9. Juli 1968, LT DRS 6/810, S. 35
BMF Schreiben vom 6. November 1990: Umsatzsteuerliche Beurteilung der Einschaltung von Unternehmen in die Erfüllung hoheitlicher Aufgaben - IV- A 2 S 7300 59/90. Bundestagsdrucksache 12/5068 vom 25. 10.1993
Verdingungsordnung für Lieferungen (VOL)

Ausländische Gesetzesakte/gerichtliche Entscheidungen
Privatisation of the Water Authorities in England and Wales, Presented to Parliament by the Sectretary of State for Environment, the Sectretary of State for Wales and the Minister of Agriculture, Fishery and Food by Comand of Her Majesty, Februar 1986, London, Cmd. 9734
Inland Revenue Press Office, Dept. of Treasury, Budget 1997, 2.Juli 1997
Water Act von 1991 - Dept. of Environment - Welsh Office - Instrument of Appointment of the water and sewerage undertakers - Lizenz - S. 23 ff

Lebenslauf
Alexander Winkler

8. April 1968	in Hamburg geboren
1974 - 1987	Schulzeit mit Abschluß Abitur, Gymnasium Christianeum in Hamburg
1987 - 1988	Grundwehrdienst
1989 - 1991	Ausbildung zum Bankkaufmann in Hamburg
1991 - 1996	Studium der Volkswirtschaftslehre an der Universität Hamburg Diplomarbeit: „Institutionelle Grenzen der Verschuldung deutscher Kommunen“ sowie im gleichen Zeitraum Studienbegleitende Teilzeitbeschäftigung bei der Deutschen Bank AG in Hamburg
seit 1996	Anfertigung der Dissertation - betreut durch das Institut für Ausländisches und Internationales Finanz- und Steuerwesen der Universität Hamburg sowie im gleichen Zeitraum Vollzeittätigkeit bei der Deutsche Bank AG in Hamburg Bereich Öffentlicher Sektor Norddeutschland