

Vorlage Nr. 101.17.336

Rekommunalisierung der Wasserversorgung

Berichtersteller/-in: Stadtkämmerer Dr. Jürgen Barthel

Mitberichtersteller/-in: Stadtbaurat Christof Nolda

Antrag

Die Stadtverordnetenversammlung wird gebeten, folgenden Beschluss zu fassen:

1. Der Rekommunalisierung der Wasserversorgung wird dergestalt zugestimmt, dass die Wasserversorgung im Stadtgebiet Kassel und Vellmar ab dem 01.04.2012 durch den Kasseler Entwässerungsbetrieb sichergestellt wird.
Dieser firmiert zukünftig unter „KASSELWASSER - Eigenbetrieb der Stadt Kassel –“.
2. Dem Pacht- u. Dienstleistungsvertrag zwischen der Stadt Kassel und der Städtische Werke Netz + Service GmbH wird nach Maßgabe des beigefügten Entwurfs (Anlage 1) zugestimmt.
3. Der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung zwischen der Stadt Kassel und der Stadt Vellmar wird nach Maßgabe des beigefügten Entwurfs (Anlage 2) zugestimmt.
4. Dem Nachtrag zum Konzessionsvertrag wird nach Maßgabe des beigefügten Entwurfs (Anlage 3) zugestimmt.
5. Der Freistellungsverbarung zwischen der Städtische Werke AG und der Stadt Kassel wird nach Maßgabe des beigefügten Entwurfs (Anlage 4) zugestimmt.
6. Der Magistrat wird ermächtigt, die zur Umsetzung der Beschlüsse erforderlichen Erklärungen in der jeweils rechtlich gebotenen Form rechtsverbindlich abzugeben. Die Ermächtigung umfasst auch die Vornahme etwaiger redaktioneller Ergänzungen, Änderungen, Streichungen oder Klarstellungen.

Begründung:

Ausgangslage im Wasserkartellverfahren

Seit mehr als 80 Jahren wird die Wasserversorgung der Kasseler Bevölkerung durch die Städtische Werke AG (STW) gewährleistet.

Die Stadt Kassel hat mit der Gründung der STW am 16.10.1929 sämtliche Anlagen der Energie- und Wasserversorgung gegen die Ausgabe von Aktien eingebracht.

Damit wurden die technischen und organisatorischen Voraussetzungen zum Betrieb der Wasserversorgung durch die STW geschaffen. Es folgte am 28.1.1930 der Abschluss des entsprechenden Konzessionsvertrages und damit die Übertragung der öffentlichen Aufgabe der Trinkwasserversorgung gemäß § 30 Abs. 2 S. 1 HWG von der Stadt Kassel auf die STW.

Im Rahmen der rechtlichen und operationellen Entflechtung des Netzbetriebes der STW wurde die Wasserversorgung per 1. Januar 2011 ausgegliedert und diese Aufgabe im Wege der Gesamtrechtsnachfolge auf die Städtische Werke Netz + Service GmbH (NSG) übertragen. Aus dem laufenden Wasserkartellverfahren sind die Verpflichtungen hierbei unberührt, die für die Vorjahre die STW betreffen.

Mit Verfügung vom 10. April 2008 hat die Landeskartellbehörde Hessen (LKartB) die STW zur Senkung der Endkundenpreise um rund 37% aufgefordert. Diese Verfügung wurde mit Rechtsmitteln angegriffen; das Verfahren vor dem Oberlandesgericht Frankfurt (OLG) ruht derzeit. Sollte die Verfügung gerichtlich bestätigt werden, beträfe die Rückzahlungsverpflichtung die STW, da gemäß Ausgliederungsvertrag Verpflichtungen aus dem laufenden Kartellverfahren bei STW verbleiben. Werden von der LKartB neue Kartellverfahren eingeleitet, so würden diese je nach Rückwirkungsumfang STW und NSG betreffen.

Die jährliche Ergebnisminderung liegt in einer Größenordnung von ca. 7 Mio. Euro. Zusätzlich würden die Städte Kassel und Vellmar anteilig Konzessionsabgabe in Höhe von zusammen rund 1,2 Mio. Euro jährlich verlieren.

Im Februar 2010 hat der Bundesgerichtshof (BGH) eine vergleichbare Preissenkungsverfügung gegen Wetzlar bestätigt. Damit sind auch die Erfolgchancen der STW in ihrem Verfahren deutlich gesunken. Wegen der vom BGH aufgestellten grundsätzlichen Erwägungen geht die gesamte Branche davon aus, dass ein Wasserversorgungsunternehmen letztlich kaum Möglichkeiten hat, sich erfolgreich gegen in die Zukunft gerichtete Preissenkungsverfügungen zu wehren.

Wegen der Suche nach einer Vergleichslösung hat die LKartB bislang von einer Wiederaufnahme des ruhenden Verfahrens und möglichen neuen Verfügungen abgesehen.

Am 1. September 2011 haben die Aufsichtsräte von STW und NSG die entscheidungsreife Vorbereitung der Rekommunalisierung zum 1. April 2012 beschlossen. Gleichzeitig wurde mit der LKartB aber weiterhin die Möglichkeit eines akzeptablen Vergleichs ausgelotet.

Nach erfolgloser Beendigung der Verhandlungen muss die NSG zeitnah mit einer sofort vollstreckbaren Verfügung zur Wasserpreissenkung um ca. 37% rechnen. Daraus würde der Gesellschaft ein negativer Ergebniseffekt von rund 650 T€ pro Monat entstehen. Zusätzlich droht eine Verfügung für den rückwirkenden Zeitraum seit der Ausgliederung am 1. Januar 2011 in gleicher Höhe und der STW für weitere vier Jahre in die Vergangenheit.

Bisheriger Projektverlauf

Eine gemeinsame Arbeitsgruppe aus Vertretern der STW/NSG, des Amtes Kämmerei und Steuern und des Kasseler Entwässerungsbetriebes (KEB) hat zusammen mit der Unternehmens- und Rechtsberatungsgesellschaft PricewaterhouseCoopers (PwC) und der Kanzlei GÖRG nach Auswegen gesucht, die negativen Effekte des Kartellverfahrens zu begrenzen. Grundsätzlich stehen dabei drei Möglichkeiten zur Auswahl:

1. Gerichtliche Klärung
2. Vergleich mit der Kartellbehörde
3. Rekommunalisierung

Nachdem die Erfolgsaussichten einer gerichtlichen Klärung für in die Zukunft gerichtete Verfügungen durch das höchstrichterliche BGH-Urteil im Fall Wetzlar als eher gering eingeschätzt werden und auch die Vergleichsverhandlungen keine akzeptablen Ergebnisse mehr erwarten lassen, bleibt derzeit nur der Weg in die sogenannte Rekommunalisierung.

Dieser Schritt wird in Hessen von einer Reihe von Kommunen vorbereitet oder wurde kürzlich bereits umgesetzt. Außer in Kassel sind Rekommunalisierungen in Frankfurt, Darmstadt, Eschwege und Herborn geplant. In Wetzlar, Gießen, Wiesbaden und Oberursel wurde die Wasserversorgung bereits wieder in die Hände der Kommune zurückgegeben. Die jeweiligen Stadtwerke erbringen seitdem Pacht- und Betriebsführungsleistungen nach dem auch für Kasseler vorgesehenen Modell.

Bei der Rekommunalisierung der Wasserversorgung wird aus dem privatrechtlichen Entgelt („Preis“) ein öffentlich-rechtliches Entgelt („Gebühr“). Da die Kartellbehörden nur für privatrechtliche Entgelte zuständig sind, können von ihr keine in die Zukunft gerichteten Verfügungen mehr erlassen werden. Für die Kontrolle der Gebühren ist hingegen die Kommunalaufsicht zuständig. Sie folgt dem Grundsatz der Kostendeckung und nicht der Preisvergleiche.

Im Hinblick auf die organisatorische Umsetzung besteht Einigkeit, dass kein neuer Eigenbetrieb Wasser gegründet werden soll. Die Trinkwasserversorgung soll zur Nutzung vorhandener Synergien als weitere Sparte in den Kasseler Entwässerungsbetrieb integriert werden.

Der KEB betreut seit 1996 bereits wesentliche siedlungswasserwirtschaftliche Aufgaben in der Stadt Kassel (Abwasserbeseitigung, Hochwasserschutz, Gewässerausbau und Gewässerunterhaltung). Durch die Änderung der Eigenbetriebssatzung sollen Name und Zweck an die neuen Gegebenheiten angepasst werden. Als neuer Name soll ab 1.4.2012 „KASSELWASSER - Eigenbetrieb der Stadt Kassel -“ vorgeschlagen werden.

Grundsätzlich soll die Gebührenveranlagung zusammen mit den weiteren Grundbesitzabgaben im Amt Kämmerei und Steuern erfolgen. Allerdings soll zur Ausnutzung weiterer Synergieeffekte die Festsetzung und das Inkasso der Wassergebühren im Rahmen einer Dienstleistungsvereinbarung durch den KVV-Konzern erbracht werden. Mit der dort vorhandenen Abrechnungsinfrastruktur und –kompetenz kann unter Wahrung der Rechtssicherheit dadurch auf den zuletzt erheblich teurer gewordenen Neuaufbau und Betrieb eines Abrechnungssystems bei der Stadt verzichtet werden. Zusätzlich werden bei der STW weitere Remanenzen und Personalgestellungen an die Stadt Kassel vermieden. Zwischen der Stadt Kassel und der STW soll hierzu eine separate Dienstleistungsvereinbarung geschlossen werden.

Da für die Laufzeit des Moratoriums bis Ende September 2011 zwischen den Verhandlungspartnern eine „Friedenspflicht“ vereinbart wurde – keine Verfügungen und keine Datenabfragen der LKartB, aber auch keine Rekommunalisierung der Unternehmen – ruhte bislang auch das Kasseler Projekt.

Nach o.g. Aufsichtsratsbeschluss hat die gemeinsame Arbeitsgruppe von STW/NSG, Stadt Kassel, KEB und PWC daraufhin am 23. September 2011 mit einer Projektteamsitzung die Arbeit wieder aufgenommen und die vorliegenden Vorbereitungen für die Rekommunalisierung getroffen.

Folgen der kartellrechtlichen Verfügung

Die Ergebnisverschlechterung für STW/NSG aus der Verfügung beträgt über den Zeitraum 2012 bis 2021 einschließlich kartellrechtlicher Vorteilsabschöpfung für die Vergangenheit insgesamt 110,8 Mio. Euro.

Dabei entfällt der Großteil auf die Reduzierung der jährlichen Erlöse um 36,7% (Höhe der Verfügung), was 80,0 Mio. Euro entspricht. Die umsatzbedingte Verringerung der Konzessionsabgabe aufgrund geringerer Umsatzerlöse macht insgesamt 11,3 Mio. Euro aus und wirkt zugunsten des Ergebnisses von STW/NSG. Gleichzeitig reduzieren sich allerdings die Einnahmen aus Konzessionsabgaben auf Seiten der Stadt Kassel um ebenfalls 36,7%. Die kartellrechtliche Vorteilsabschöpfung für die Vorjahre der Verfügung bedeutet im schlechtesten Fall über die angenommenen fünf Jahre rückwirkend eine Verschlechterung um 41,1 Mio. Euro.

Betriebsführungsmodell

Hinsichtlich der rechtlich-organisatorischen Ausgestaltung wurde nach intensiven Untersuchungen und Erörterungen in der gemeinsamen Arbeitsgruppe als Ergebnis festgestellt, dass die Betriebsführungsvariante den geringsten finanziellen und organisatorischen Mehraufwand bei gleichzeitig hoher Rechtssicherheit mit sich bringt.

Hierbei verbleiben bei der NSG Personal und Anlagevermögen. Die NSG behält auch die Verantwortung für die Durchführung sämtlicher Aufgaben der Wasserversorgung, d.h. das operative Geschäft wird weiterhin von dort abgewickelt. Dem Eigenbetrieb obliegt die hoheitliche Verantwortung und Kontrolle für die Wasserversorgung.

Beim Betriebsführungsmodell summieren sich die Effekte über 10 Jahre und einschließlich der kartellrechtlichen Vorteilsabschöpfung zu einer Ergebnisverschlechterung von 53,5 Mio. Euro.

Davon entfallen 8,0 Mio. € auf zusätzliche Kosten für Management, Überwachung und Inkasso für das Amt Kämmerei und Steuern und den KEB. Dieser Betrag wird vom Betriebsführungsentgelt abgezogen bzw. STW / NSG gesondert in Rechnung gestellt. Durch das Erbringen von kaufmännischen Dienstleistungen können bei STW / NSG Remanenzkosten verhindert werden. Bei der Stadt Kassel wird der teure Aufbau eines eigenen Abrechnungssystems vermieden. Die kartellrechtliche Vorteilsabschöpfung für die Vorjahre der Verfügung macht 41,1 Mio. Euro aus. Im Gegensatz zur Lösung bei Umsetzung der Verfügung fallen die dort zu berücksichtigenden Reduktionen der jährlichen Erlöse von 80,0 Mio. Euro nicht an.

Pacht- und Dienstleistungsvertrag (Anlage 1)

Kernelement der Betriebsführungsvariante ist der Abschluss eines Pacht- und Dienstleistungsvertrages (PDL). In diesem werden die Verpachtung des Anlagevermögens der Wasserversorgung der NSG an den Eigenbetrieb und das Erbringen von Betriebsführungsleistungen durch die NSG an den Eigenbetrieb gegen Entgelt geregelt.

Im Projekt haben sich NSG und die Stadt Kassel eingehend mit dem Pacht- und Dienstleistungsvertrag befasst. Der vorliegende Entwurf wurde gemeinsam erarbeitet und im Projekt einstimmig verabschiedet. PwC hat die jeweiligen Änderungswünsche moderiert und juristisch geprüft.

Die Hausanschlüsse verbleiben bei der NSG, gehen also nicht in das Eigentum der Anschlussnehmer über. Insofern ändert sich an den heutigen Verhältnissen nichts. Der Vertrag entspricht dem gemeinsamen Verständnis einer dauerhaften und guten Zusammenarbeit von NSG und KEB.

Die Laufzeit des Vertrages ist bis zum 31.12.2016 befristet und verlängert sich um 5 Jahre, sofern der Vertrag nicht gekündigt wird. Eine längere Vertragslaufzeit wurde von PwC aus steuerlichen Gründen zur Vermeidung des Übergangs wirtschaftlichen Eigentums nicht empfohlen. Während dieser Zeit gibt es einen Festpreis, der für entsprechende Sicherheit bei der Gebührenkalkulation sorgt. Etwaige Mehraufwendungen gehen zu Lasten der NSG.

Gemäß § 13 PDL setzt sich der Selbstkostenpreis aus einem Grund- und einem Arbeitspreis zusammen. Hiernach beträgt der Grundpreis 1.452.520 € netto /p.a. und der Arbeitspreis 1,92 € netto je m³ abgegebener Wassermenge.

Übernahme der Wasserversorgung in Kassel und Vellmar (Anlage 2)

Mit der abzuschließenden öffentlich-rechtlichen Vereinbarung zwischen der Stadt Kassel und der Stadt Vellmar wird der Geltungsbereich der Wasserversorgungssatzung und die Zuständigkeit für die Wasserversorgung des Eigenbetriebs KASSELWASSER auch auf Vellmar ausgedehnt. Der Gebühreneinzug für Vellmar wird durch das Amt Kämmerei und Steuern der Stadt Kassel geregelt. Der Entwurf der Wasserversorgungssatzung wird in einer separaten Vorlage zur Beschlussfassung vorgelegt.

Anpassung Konzessionsvertrag (Anlage 3)

Der Nachtrag zum Konzessionsvertrag ist erforderlich, um die NSG aus der Versorgungspflicht zu entlassen, da diese jetzt in Kassel und in Vellmar vom KEB übernommen wird.

Da der bestehende Konzessionsvertrag neben den Regelungen über das Wegebenutzungsrecht auch Bestimmungen enthält, die die Ausgestaltung der Wasserversorgung betreffen, ist eine Vertragsanpassung im Sinne einer Schuldänderung vorzunehmen. Dies deshalb, weil die Wasserversorgung nunmehr durch den Eigenbetrieb auf öffentlich-rechtlicher Grundlage eigenverantwortlich wahrgenommen wird. Deswegen sind alle Bestimmungen, die die bisherige Wasserversorgung durch NSG betrafen, aufzuheben.

Im Übrigen wird der Konzessionsvertrag aufrechterhalten. Änderungen und Anpassungen werden nur insoweit vorgenommen, als dies unbedingt den neuen Wasserversorgungsstrukturen geschuldet ist.

Vorgehensweise zur Kostenermittlung

Bei der Stadt Kassel und dem KEB entsteht für die Betriebsführung der neuen Sparte ein zusätzlicher Mitarbeiterbedarf für Kontroll-, Management- und Querschnittsfunktionen. In enger Zusammenarbeit der Beteiligten NSG und Stadt Kassel einschließlich des Betriebs- und Personalrats wurde die folgende Vorgehensweise zur Kostenermittlung abgestimmt:

Die für die Betriebsführung der Wasserversorgung notwendigen Funktionsbereiche der beteiligten Unternehmen wurden definiert. Die Mehrkosten der STW/NSG wurden für die ermittelten Funktionsbereiche aus der dortigen Gewinn- und Verlustrechnung bzw. der internen Leistungsverrechnung abgeleitet und zugeordnet.

Die Mehrkosten für Kontroll-, Organisations- und Managementaufwand, die bei KEB bzw. der Kämmerei (Abteilung Grundbesitzabgaben) entstehen, wurden dort im Detail hinsichtlich Personal-, Arbeitsplatz- und sonstigen Kosten ermittelt und für die Funktionsbereiche zusammengestellt. Diese Zusatzkosten des Eigenbetriebes betragen pro Jahr 816 T€. Davon können 707 T€ in der Gebührenkalkulation angesetzt werden. Die Differenz wird von der NSG erstattet.

Entgelt- und Gebührenkalkulation

Die Kalkulation des Pacht- und Dienstleistungsentgelts sowie der Gebührensätze nach dem Hessischen Kommunalabgabengesetz (HKAG) für das Betriebsführungsmodell wurde von PwC durchgeführt.

Im Hinblick auf die Laufzeit des Pacht- und Dienstleistungsvertrages umfasst die Kalkulation den Zeitraum bis 31.12.2016.

Bei der Untersuchung wurden Selbstkostenfestpreise (Arbeitspreis und Grundpreis) auf Basis der per Verordnung vorgegebenen „Leitsätze zur Preisbildung auf Grund von Selbstkosten (LSP)“ kalkuliert.

Folgende wesentliche Kosten werden bei der Kalkulation berücksichtigt:

- Kalkulatorische Abschreibungen auf Basis von Anschaffungs- und Herstellungskosten und unter Berücksichtigung betriebsgewöhnlicher Nutzungsdauern
- Konzessionsabgabe in Abhängigkeit der maximalen Selbstkosten
- Kalkulatorische Verzinsung des betriebsnotwendigen Kapitals mit 6,5 %
- Aussonderung von neutralen Kosten und Erträgen
- Kalkulatorische Gewerbesteuer
- Kalkulatorischer Gewinn i.H.v. 1 % auf die Nettoselbstkosten
- Berücksichtigung Löschwasserkosten
- Personalkosten inklusive Arbeitsplatzkosten für Betrieb, Instandhaltung des Netzes, kaufmännische Leistungen
- Absetzung der in den Personalkosten enthaltenen Kosten für Leistungen, die zukünftig durch den KEB erbracht werden

Methodisch wird zunächst das preisrechtlich maximal zulässige Entgelt ermittelt und in Grund- und Arbeitspreis aufgeteilt. Anschließend wird das Entgelt auf 2,00 Euro abzüglich der Overheadkosten der Stadt Kassel und des Eigenbetriebes gedeckelt und für die Laufzeit des Pacht- und Dienstleistungsvertrages festgeschrieben. Dadurch wird sichergestellt, dass die Wassergebühr nicht mehr als 2,00 Euro beträgt und für die Stadt vereinbarungsgemäß kein Kostenrisiko entsteht.

Im Ergebnis können damit organisationsformbedingte Gebührensteigerungen verhindert werden.

Abschluss einer Freistellungsvereinbarung (Anlage 4)

Mit einer durch die Stadt Kassel zu beschließenden Rekommunalisierung der Wasserversorgung kann die bisherige Wertschöpfungsstruktur erhalten und die durch die Kartellbehörde angekündigte Preissenkung für die Zukunft vermieden werden.

Bei Umsetzung der Rekommunalisierung sieht sich die Stadt Kassel allerdings dem Risiko ausgesetzt, dass die LKartB versuchen könnte, nunmehr gegen sie entgeltsenkende Verfügungen zu erlassen. Ferner könnten Bürger Klage gegen die Gebührenbescheide der Stadt bei den Verwaltungsgerichten erheben. Die als Anlage beigefügte Vereinbarung dient dazu, dieses Risiko mit einer Ersatz- bzw. Ausgleichszusage zu unterlegen.

Dazu verpflichtet sich STW gemäß § 2 Abs. 2.1 der Vereinbarung, den Ausfall der Gebühreneinnahmen zu ersetzen, der aus einer eventuellen kartellbehördlichen Preissenkungsverfügung gegenüber der Stadt Kassel resultiert, die mit Rechtsmitteln nicht mehr angegriffen werden kann. In § 2 Abs. 2.2 wird außerdem die Verpflichtung übernommen, der Stadt denjenigen Gebührenaufschlag zu ersetzen, der sich aus einer notwendigen Gebührenabsenkung ergibt, soweit die Gründe für die Absenkung aus der Sphäre der NSG stammen.

Die Verpflichtungen stehen unter der Voraussetzung, dass eine Verfügung oder Gerichtsentscheidung auf dem zum Zeitpunkt des Abschlusses der Vereinbarung geltenden Rechtszustand beruht, alle Rechtsmittel erfolglos ausgeschöpft werden und die Zahlung keine verdeckte Gewinnausschüttung darstellt. Geschäftsgrundlage ist daneben ausdrücklich, dass die Einstandspflicht einen Betrag von 7 Mio. Euro p.a. nicht wesentlich überschreitet. Eine einvernehmliche Anpassung dieses Betrages bleibt vorbehalten.

Ferner wird vereinbart, dass die Stadt Kassel alle Rechtsmittel zur Verhinderung von Gebührenabsenkungen ausschöpft und STW die Stadt Kassel dabei unterstützt.

Mit der Freistellungsvereinbarung wird ein Risikoausgleich zwischen Stadt Kassel und STW angestrebt. Durch die Rekommunalisierung soll die Stadt Kassel keinen wirtschaftlichen Nachteil dadurch erleiden, dass entweder die Landeskartellbehörde oder Bürger gegen ihre Gebührenbescheide vorgehen.

Da die Freistellungsvereinbarung hinsichtlich des sachlichen und zeitlichen Umfangs der auszugleichenden Nachteile und der Höhe nach beschränkt ist auf die Nachteile, die ohnehin auch ohne Rekommunalisierung drohen, erscheinen die Chancen einer Rekommunalisierung höher als die damit verbundenen Risiken für STW. Daher wird mit dieser Vereinbarung im Gesamtzusammenhang den Interessen beider Seiten angemessen und ausreichend Rechnung getragen.

Rechtliche Prüfung

Der gesamte Prozess wurde von PwC und der Kanzlei GÖRG rechtlich begleitet und geprüft.

Das Rechtsamt der Stadt Kassel hat im Rahmen seiner Prüfung festgestellt, dass gegen die Rekommunalisierung an sich sowie die Art und Weise der Durchführung keine grundsätzlichen rechtlichen Bedenken bestehen.

Der Aufsichtsrat der STW hat in seiner Sitzung am 23.11.2011 die Rekommunalisierung der Wassersparte der NSG zum 01.04.2012 beschlossen. In der außerordentlichen Sitzung der Aufsichtsräte von STW/NSG am 10.01.2012 wurden Beschlüsse über die Höhe des jährlichen Leistungsentgelts im Pacht- und Dienstleistungsvertrag gefasst.

Die Betriebskommission des KEB hat in seiner Sitzung am 12.01.2012 dem Gesamtkonzept zugestimmt.

Im Hinblick auf die weiteren Einzelheiten der notwendigen Satzungsbeschlüsse (Wasserversorgungssatzung, Abwassersatzung, Eigenbetriebssatzung) wird auf die separaten Beschlussvorlagen verwiesen.

Der Magistrat hat in seiner Sitzung am 30.01.2012 dieser Vorlage zugestimmt.

Bertram Hilgen
Oberbürgermeister