

# Aus Wasser Gold spinnen – gesetzlich garantiert

## Oder: Nicht alle Märchen enden gut

Gerlinde Schermer

Einst hatte der König Geldsorgen und sann auf Abhilfe. Da kam ihm zu Ohren, es gäbe da eine Müllerstochter, die könne Stroh zu Gold zu spinnen. Flugs übergab er ihr sein Spinnrad. Die Müllerstochter konnte gut spinnen, aber Gold kam nicht dabei heraus. Da bot ein privater Partner ihr in ihrer Not Hilfe an. „Was gibst du mir, wenn ich es spinne?“ Nach Halsband und Ring versprach sie ihr erstes Kind. Ein Vertrag, auf dessen Einhaltung Rumpelstilzchen später pochte! Ohne Gegenleistung, so lernen wir, geht auch im Märchen nichts. Schnurr, schnurr, dreimal gezogen, füllte der Zwerg die Truhen mit Gold, doch wie gelang ihm das? Darum soll es in diesem Beitrag gehen.

Im Oktober 1999 stimmten die Abgeordneten von Berlin der Drucksache 13/4187 per Mehrheit zu. Sie beschlossen die Teilprivatisierung der Wasserbetriebe per 30-Jahres-PPP-Vertrag und außerdem, „dafür Sorge zu tragen, dass der Konsortialvertrag vom 18. Juni 1999 bis zum 29. Oktober 1999 vollzogen wird und das Land Berlin seinen dort in § 23.7 übernommenen Verpflichtungen nachkommt und das Teilprivatisierungsgesetz in Artikel III § 3 novelliert wird“<sup>1</sup>

Hier wird deutlich: Es gibt ein Zusammenspiel zwischen Vertrag und Gesetz. Aber um was genau ging es da?

Um das, was Rumpelstilzchen die Müllerstochter fragt: „Was gibst Du mir?“

### Wie „kalkulatorische Kosten“ zu Gold werden

Das oben genannte Berliner Teilprivatisierungsgesetz regelte im § 3 die Tarife und Anschlussentgelte: „Die Tarife sind so zu bemessen, dass zumindest die Kosten gedeckt sind.“<sup>2</sup> So weit, so

klar. Aber was alles sind Kosten?

Das Gesetz sagt: „Kosten sind die bei wirtschaftlicher Betriebsführung ansatzfähigen Kosten. Dazu gehören auch Entgelte für die in Anspruch genommenen Fremdleistungen, Abschreibungen, Rückstellungen sowie eine angemessene kalkulatorische Verzinsung des betriebsnotwendigen Kapitals.“<sup>3</sup> Hier geht es also neben echten Kosten wie Löhnen und Material zusätzlich um die politische Festlegung einer „angemessenen“ Höhe eines Zinssatzes. Echte Kosten und „kalkulatorische Kosten“ zusammengerechnet bilden die „ansatzfähigen Kosten“, die dem Wasserkunden in Rechnung gestellt werden. Daraus ergibt sich: Je höher der Zinssatz und die Bezugsgröße, auf die der Zins berechnet wird, desto höher ist der Betrag, den der Wasserkunde zahlen muss. Das, was der Kunde dafür zahlt – abzüglich echter Kosten –, wird zu Gold.

Wer erhält das Gold? Der König! Bezahlen soll die Müllerstochter das Rumpelstilzchen für seine Dienstleistung mit ihrem Kind. Brutal!

Wer also Private in die Daseinsvorsorge hereinlässt, muss immer klären: Was ist eine „angemessene Verzinsung“? Und: Wer muss diese bezahlen! Mit der Brutalität des Partners (Rumpelstilzchen) vor Schiedsgerichten<sup>4</sup> und Gericht muss man rechnen.

An eine Debatte im Abgeordnetenhaus oder Bundestag, *welcher konkrete Zinssatz* in PPP-Verträgen „angemessen“ ist, kann ich mich nicht erinnern. Sie wäre aber nötig, damit die Bevölkerung weiß, was für Geschäfte mit der Daseinsvorsorge gemacht werden. Auch die „Fratzscher-Kommission“<sup>5</sup> drückt sich in ihrer Stellungnahme um die Beantwortung dieser Frage, obwohl sie eindeutig für den Einstieg Privater in die Daseinsvorsorge wirbt. „Vor allem die Frage,

nach welchen Kriterien die Rendite für privates Eigenkapital in einem solchen Modell (Beteiligung Privater an der Verkehrsinfrastrukturgesellschaft) berechnet werden soll, ist offen.“<sup>6</sup> Denn wer sie beantwortet, stößt leicht zur zentralen Fragestellung vor, ob man überhaupt Private in Bereiche einbinden sollte, die frühere Generationen bewusst den Zwängen zur Renditemaximierung entzogen haben. Sie wurde bisher im deutschen Parlament nicht ehrlich debattiert und auch nicht beantwortet. Denn für die Finanzierung der Daseinsvorsorge zahlt die Mehrheit der Bevölkerung ja ausreichend und zuverlässig Steuern; eine Zusatzsteuer für „angemessene Gewinne“ Privater in Bereichen der Daseinsvorsorge wie Wasser, Schul- und Straßensanierung wurde nicht erlassen.

### Wer regelt „angemessene Gewinne in der Daseinsvorsorge“

Geregelt wurde die „Angemessenheit“ ohne große Debatte im Bundestag unter anderem und interessanterweise im § 3 und § 4 des Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetzes (FStrPrivFinG) in Sachen Mautgebühren. Dort steht zur Höhe der kalkulierbaren Kosten: „Kalkulatorische Zinsen sind Kosten, die für die Bereitstellung des von den Privaten eingesetzten Eigenkapitals angesetzt werden. Als angemessene kalkulatorische Verzinsung des vom Privaten eingesetzten Eigenkapitals gilt: die durchschnittliche Rendite zehnjähriger deutscher Bundesanleihen in einem Zeitraum von 20 Jahren, die der jeweiligen Kalkulationsperiode vorausgehen, zuzüglich eines dem jeweiligen unternehmerischen Risiko angemessenen Risikozuschlags. Der Risikozuschlag darf nicht zu einer unverhältnismäßigen Verzinsung des eingesetzten Eigenkapitals führen.“<sup>7</sup>

Das Berliner Teilprivatisierungs-



gesetz von 1999 sah in § 3 Absatz 4 vor, dass den Investoren wie auch dem Land Berlin ein Zuschlag von zwei Prozentpunkten auf die durchschnittliche Rendite deutscher Bundesanleihen garantiert wird.<sup>8</sup> Die Begründung für diese Regelung lautete: „Hierdurch wird eine angemessene, transparente Verzinsung des betriebsnotwendigen Kapitals sichergestellt, die den Berliner Wasserbetrieben

das Gesetz zur Teilprivatisierung der Berliner Wasserbetriebe im § 3 und § 5 geändert.<sup>13</sup> Diese Änderungen sind noch heute Bestandteil des Berliner Betriebe-Gesetzes.<sup>14</sup> Und das, obwohl die Normenprüfungskommission des Senats am 4. September 2003 Folgendes formulierte: „Bei summarischer Prüfung hat die Normenprüfungskommission Zweifel, ob das Gesetz nach der Entscheidung des



(BWB) sowie den potentiellen Investoren Planungssicherheit gibt und die Frage der Eigenkapitalverzinsung dem Tagesgeschäft entzieht. Die Verknüpfung mit der durchschnittlichen Rendite von Bundesanleihen als Basis der Verzinsung gewährleistet dabei eine Anpassung an die Zinsverhältnisse des Marktes.<sup>9</sup>

Klar ist, die internationale Ausschreibung von 49,9 Prozent der Wasserbetrieb-Anteile, die 1999 über die Investmentgesellschaft Merrill Lynch erfolgte, lief unter der Maßgabe, dass den potentiellen Investoren dieser Zuschlagssatz für die Laufzeit des Vertrages gewährt wird. Ohne dieses Zuschlagversprechen hätten die privaten „Investoren“ den Vertrag nicht unterschrieben beziehungsweise weniger bezahlt. Die Exekutive hat das Risiko mit zwei Prozent bewertet!

Mit dem Urteil des Berliner Verfassungsgerichtes vom 21. Oktober 1999<sup>10</sup> wurden allerdings zwei investoren-

freundliche Regelungen im Gesetz für verfassungswidrig befunden und für nichtig erklärt, darunter auch der Zuschlagsatz von zwei Prozent. Dafür verlangten die „Partner“ nun Ersatz.

### Intransparenz und Gesetze sichern bei PPP die Rendite

Die per Volksgesetz<sup>11</sup> erzwungene Offenlegung der Verträge in Sachen Teilprivatisierung der Berliner Wasserbetriebe brachte es an den Tag. Nur deshalb können alle Interessierten heute nachlesen, was im § 23 (7) Konsortialvertrag steht<sup>12</sup>. Er verlangte für den Fall, dass die Regeln des Teilprivatisierungsgesetzes (nicht des Vertrages!) höherem Recht widersprechen, dass der Gesetzgeber den daraus entstandenen „Schaden“ dem privaten Partner zu ersetzen habe, indem er auf Gewinn verzichte und – falls das nicht reiche – auch einen Ausgleich aus dem Landeshaushalt zu zahlen habe. Damit das nicht öffentlich wird, wurde 2003

Verfassungsgerichtshofes des Landes Berlin (Urteil vom 21.10.1999 VerFGH 42/99, LVerIGE 1096) erforderlich ist. Die zur Erforderlichkeit gegebene Begründung erscheint nicht ohne weiteres tragfähig.“

Wäre das Teilprivatisierungsgesetz nicht pünktlich zum 1. Januar 2004 geändert worden, dann hätten die Privaten den Staat gemäß §23 (7) Konsortialvertrag auf entgangene Gewinne verklagt.

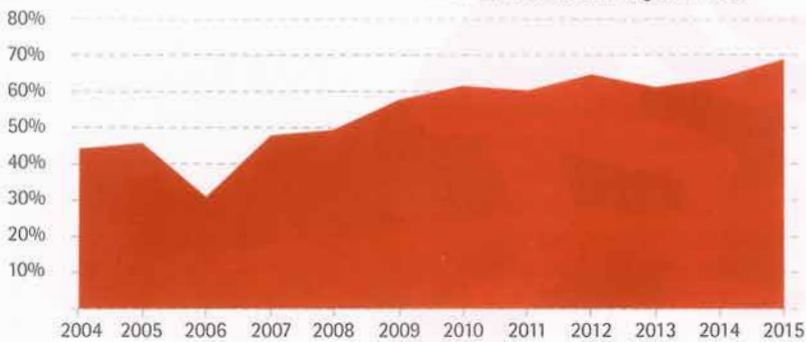
Der „Ersatz“ der verfassungswidrigen Passagen erfolgte durch die Änderung der Berechnung der kalkulatorischen Kosten. Ab 2004 werden die Abschreibungen statt nach Anschaffungswerten nach Wiederbeschaffungszeitwerten kalkuliert. Beim Zinssatz wurde das Wörtchen „mindestens“ unter Zugrundelegung der Durchschnittsrendite „konservativer Vermögensanleihen“ festgelegt<sup>15</sup>. Sofortige Wasserpreisanhebung 2004 um plus 15,4 Prozent, weitere Preis-



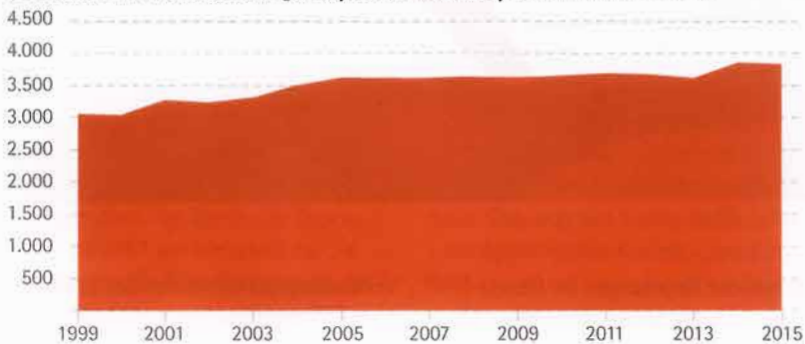
Stellschraube Berechnung des Zinssatzes in %



Stellschraube Mehreinnahmen von den Wasserkunden durch Abschreibungstrickerei



Stellschraube betriebsnotwendiges Kapitals in den BWB pro Jahr in MillionenEuro



anhebungen folgten. Schlechte Zeiten für die Müllerstocher.

### Praxisfall Rendite aus „kalkulatorischen Kosten“

Schauen wir uns nun an, wieviel Gold über diesen Weg der „kalkulatorischen Kosten“ (abgesichert über PPP-Vertrag und Gesetz) aus dem Geld der Berliner Wasserkunden gesponnen wurde. Erhellendes kann dem Gerichtsurteil des Oberlandesgerichtes Düsseldorf vom Februar 2014 entnommen werden. Da ging es um den Rechtsstreit Berliner Wasserbetriebe gegen die Zuständigkeit des Bundeskartellamtes in Sachen Preismissbrauch. Im Beschluss heißt es: „Die beiden privaten Partner, die für den Anteilerwerb (Anteil von insgesamt 49,9 Prozent jeweils hälftig) insgesamt rund 1,679 Milliarden Euro aufgewendet haben, haben im Rahmen der Gewinnabführung seit 1999 erhebliche Zahlungen erhalten. Die beiden Partner erhielten in den Jahren 1999 bis 2011 Gewinnabführungen in Höhe von insgesamt 1,526 Milliarden Euro und damit nahezu den gesamten aufgewendeten Kaufpreis zurück (Ziff. 174). In Bezug auf den gezahlten Kaufpreis entsprechen die Gewinnabführungen jährlich mehr als 7 Prozent, insbesondere ab 2003. Zudem haben die beiden privaten Partner durch den inzwischen erfolgten Rückkauf ihrer

## Zahlen und Fakten zu den Berliner Wasserbetrieben

Vor der Teilprivatisierung der Berliner Wasserbetriebe beliefen sich deren kalkulatorische Kosten, zu denen neben dem im Artikel beschriebenen Zinssatz auch die Abschreibungen gehören, auf 41,1 Prozent. Über einen Zeitraum von 16 Jahren, davon 13 Jahre unter der Herrschaft der Privaten, stieg dieser Satz auf 53,1 Prozent im Jahr 2015. Eine Steigerung um 12 Prozent!

### Manipulation der Berechnungsgrößen

1) Betriebsnotwendiges Kapital: Die Berechnungsgröße „betriebsnotwendiges Kapital“, welche sowohl

Anlagevermögen als auch Umlaufvermögen umfasst, wuchs von 3,071 Milliarden Euro im Jahr 1999 auf 3,852 Milliarden Euro im Jahr 2015. Die Steigerung beruht vor allem auf der ab 2004 geänderten Kalkulation der Abschreibungen im Wasserpreis. Statt den Jahresverschleiß auf Basis der Anschaffungswerte zu erfassen, wie es zwingend in einer Bilanz vorgeschrieben ist, wird vom Wasserkunden Geld für Abschreibungen nach einem imaginären „Wiederbeschaffungszeitwert“ verlangt. Ein Wert, der immer höher liegt als die tatsächlichen Abschreibungen – und auch als die tatsächlichen Investitionen. Das brachte von 2004 bis 2015 den Berliner Wasserbetrieben Mehreinnahmen von 661 Millionen Euro ein, die zwar vom Kunden für Investitionen erhoben,

aber von den Berliner Wasserbetrieben nicht für solche ausgegeben wurden. 2011 lag der Wert der Kanalerneuerungsrate bei 0,33 Prozent (das heißt: Erneuerung des kompletten Kanalnetzes in 303 Jahren!). Das so eingenommene Geld wird „gebunkert“. Damit nicht genug. Da diese Beträge nicht aus dem betriebsnotwendigen Kapital herausgerechnet werden, sind sie Teil der Bemessungsgrundlage für die Verzinsung.

2) Zinssatz: Die wachsende Summe des betriebsnotwendigen Kapitals wird jährlich neu mit einem Zinssatz belegt, der trotz des Verfassungsgerichtsurteils 1999 jährlich ganz „zufällig“ bis heute immer zwei Prozent über dem Durchschnitt von Bundesanleihen liegt und den Kunden in Rechnung gestellt wird.



Anteile durch das Land Berlin den Kaufpreis faktisch in doppelter Höhe zurückerhalten.“<sup>16</sup>

Nachrichtlich sei mitgeteilt, dass die privaten Partner RWE/veolia auf ihr eingesetztes Kapital nach 2003 jährlich zwischen 11 und 13 Prozent Rendite erhielten. Das Geld kam von den Berliner Wasserkunden! Das störte auch die 8. Beschlussabteilung des Bundeskartellamtes. Sie erließ deshalb am 4. Juni 2012 ihre Preissenkungsverfügung für Trinkwasser gegen die Berliner Wasserbetriebe. Zu Recht. Denn die Gesetze wurden passend für den Konzern und die Interessen seiner Anteilseigner gemacht. Die Interessen der Wasserkunden spielten keine Rolle. Gewinnorientierung statt Gemeinwohlorientierung ist noch heute das Prinzip eines Betriebes, der durch die PPP-Mühle deformiert wurde.

Die Rolle des Landes Berlin beschreibt das Oberlandesgericht Düsseldorf in Ziffer 54 so: „Das Land Berlin nimmt nämlich nicht nur die Rolle einer objektiven Tarifgenehmigungsbehörde wahr, sondern es hat aufgrund des Konsortialvertrages von 1999 eine enge Verflechtung mit den Betroffenen und ein ganz erhebliches Eigeninteresse daran, möglichst hohe

Trinkwasserentgelte zu genehmigen.“<sup>17</sup> In diesem Zusammenhang ist durchaus zweifelhaft, ob die eingeräumte Gewinngarantie überhaupt durch die Verfolgung legitimer öffentlicher Aufgaben im Rahmen einer an den Grundsätzen der Rechtsstaatlichkeit orientierten Verwaltung gedeckt war, sondern vielmehr allein den finanziellen Interessen der Privatinvestoren diene.<sup>18</sup>

### PPP muss weg!

Es wird Zeit, das Ganze umzukehren. Die Festlegung auf Gemeinwohl statt auf Rendite hätte bei den Berliner Wasserbetrieben direkte Auswirkungen auf die Handlungen der Senatsverwaltung für Justiz und Verbraucherschutz. Die Verwaltung muss die Angaben zu der Höhe der kalkulatorischen Kosten nachvollziehbar nachprüfen – das hätte direkte Auswirkung auf den Wasserpreis beziehungsweise die sinnvolle Verwendung der vom Kunden eingenommenen Gelder.

Mit hohen kalkulatorischen Zinsen sind die Berliner Vertragspartner keine PPP-Ausnahme. Streit gab es auch um den mautpflichtigen Tunnel der Hansestadt Lübeck. „Das Oberverwaltungsgericht geht davon aus, es sei

vertraglich vereinbart worden, dass die Eigenkapitalverzinsung über die gesamte Konzessionslaufzeit 12 Prozent p. a. betragen solle; dieser Vertragsinhalt schließe eine Verzinsung nicht aus, die in einzelnen Mautberechnungsperioden weniger, in anderen mehr als 12 Prozent p. a. betragen.“<sup>19</sup> Und der *Spiegel* berichtete erst kürzlich über eine Margeforderung von 30 Prozent im Fall des Ausbaus und Betriebs der A 1 durch den privaten Betreiber A 1 mobil<sup>20</sup>.

Gold aus Wasser, aus Autobahnen oder Schulen. Wen wundert es, wenn heutige PPP-Rumpelstilzchen ums Feuer tanzen und rufen: „Ach wie gut, dass niemand weiß ...“ Das muss sich ändern, wenn die Wut der Bürgerinnen die Regierung nicht hinwegfegen soll. PPP müssen nicht, wie gerade in Sachen Bundesfernstraßengesellschaft und Schulsanierung per Gesetz geschehen, erleichtert, sondern verboten werden. Alle Gesetze, die PPP-Passagen enthalten oder indirekt ÖPP Vorschub leisten, müssen wieder geändert werden.

**Gerlinde Schermer** ist Vertrauensperson des Berliner Wasservolksbegehrens.

#### Anmerkungen:

1 PPP = Public Private Partnership

Quelle: Gesetz zur Teilprivatisierung der Berliner Wasserbetriebe v. 17.5.1999 (GVBL S. 183), inkraftgetreten gem. Art. IV des G am 29.5.1999 in Verbindung mit DS 13/4187 13. Wahlperiode Berliner Abgeordnetenhaus Antrag CDU/SPD auf Annahme einer Entschließung über Teilprivatisierung der Berliner Wasserbetriebe vom 29.10.1999

2 Quelle Siehe oben „§3 Absatz 2 des Gesetz zur Teilprivatisierung der Berliner Wasserbetriebe v. 17.5.1999 (GVBL S. 183), inkraftgetreten gem. Art. IV des G am 29.5.1999“

3 Ebenda

4 Quelle: Kleine Anfrage Drucksache 17/10 046 MdB Daniel Buchholz zu „Streit ums Wasser: Immer wieder Schiedsverfahren bei den teilprivatisierten Berliner Wasserbetrieben – und wer zahlt am Ende?“

5 Von Wirtschaftsminister Sigmar Gabriel im August 2014 eingesetzte Kommission zur Stärkung von Investitionen in Deutschland.

6 Quelle: Bericht der Expertenkommission in Auftrag des Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Sigmar Gabriel „Stärkung von Investitionen in Deutschland“, 20.4.2015, <http://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/Investitionskongress-report-gesamtbericht-deutsch-barrierefrei.html>, Seite 43

7 Quelle: § 3 und § 4 Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetz (FStrPrivFinG) [www.buzer.de/gesetz/7083/a140745.htm](http://www.buzer.de/gesetz/7083/a140745.htm); siehe auch Änderung des Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetzes, Bundestagsdrucksache 14/8447 von 2002

8 Quelle: Teilprivatisierungsgesetz in der Fassung vom 17.5.1999 (GVBl 99, S. 183) § 3 Absatz 4

9 Abgeordnetenhaus von Berlin, Drucksache 13/3367, S. 79

10 Quelle: Urteil des Verfassungsgerichtshofes des Landes Berlin vom 21.10.1999, VerfGH 42/99, NVwZ 2000,794, im Folgenden zitiert nach der Originalfassung als VerfGH, S. 1 ff.). Der Verfassungsgerichtshof (VerfGH)

hat § 3 Abs.4 Satz 2–4 des Teilprivatisierungsgesetzes in der Fassung vom 17.5.1999 (GVBL 99,193) und in § 3 Abs. 4 Satz 1 die Worte „zuzüglich 2 Prozent-Punkte“ für nichtig erklärt.

11 Quelle: Gesetz und Verordnungsblatt 67. Jahrgang Nr. 7 Berlin, den 12. März 2011 Seite 03227, Gesetz vom 4.3.2011 „Gesetz für die vollständige Offenlegung von Geheimverträgen zur Teilprivatisierung der Berliner Wasserbetriebe“, Seite 82

12 Quelle: Alle Dokumente zu den Berliner Wasserbetrieben AöR bzw. der Berlinwasser Gruppe wie auch die Auflösungsvereinbarung zum Konsortialvertrag sind auf der Internetseite der Senatsverwaltung für Finanzen unter „Dokumente zum Thema Wasserbetriebe / 1.3 Strukturvereinfachung nach der Rekommunalisierung“ veröffentlicht. [www.berlin.de/sen/finanzen/vermoegen/downloads/artikel.7166.php](http://www.berlin.de/sen/finanzen/vermoegen/downloads/artikel.7166.php)

13 Quelle: Gesetz und Verordnungsblatt Jahrgang Nr. 45 Berlin den 13.12.2003 A 3227 A, Seite 591

14 Ebenda, „Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Teilprivatisierung der Berliner Wasserbetriebe vom 11.12.2003“

15 Quelle: §3 Absatz 4 Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Teilprivatisierung der Berliner Wasserbetriebe vom 11.12.2003

16 Quelle: Beschluss des Oberlandesgerichtes (OLG) Düsseldorf, VI-2 Kart 4/12 (V) zur Klage der BWB bezüglich der Preisfestsetzung des Bundeskartellamtes

17 Ebenda

18 Siehe auch Kammergericht Land Berlin, Urteil vom 29.8.2012, 23 U 112/12

19 Siehe Schleswig-Holsteinisches OVG – 15.05.2009 – AZ: OVG 2 LB 22/08 Mautpflichtiger Tunnel Hansestadt Lübeck; [www.bverwg.de/entscheidungen/entscheidung.php?ent=121109B9B82.09.0](http://www.bverwg.de/entscheidungen/entscheidung.php?ent=121109B9B82.09.0)

20 [www.spiegel.de/wirtschaft/unternehmen/a1-privatisierung-betreiber-rechneten-mit-ackermann-renditen-a-1169408.html](http://www.spiegel.de/wirtschaft/unternehmen/a1-privatisierung-betreiber-rechneten-mit-ackermann-renditen-a-1169408.html)