

SOZIALRENDITE DES WASSERVERBANDES PEINE

Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge e.V.

Studie im Auftrag des
Wasserverband Peine und des VKU

Universität Leipzig

UNIVERSITÄT LEIPZIG



KOMPETENZZENTRUM

Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und
Daseinsvorsorge e. V.

Universität Leipzig
Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und
Daseinsvorsorge e.V.

Sozialrendite des Wasserverbandes Peine 2012

Dr. Oliver Rottmann
Dipl.-Kff. Romy Albrecht

Inhaltsverzeichnis

1 Konzept der Sozialrendite	4
1.1 CSR, Stadtrendite, Sozialrendite, Mehrwertrendite	4
1.2 Externe Effekte.....	6
2 Bedeutung öffentlicher Unternehmen für Bürger und Kommune.....	7
2.1 Vorbemerkung.....	7
2.2 Öffentliche Unternehmen im Staatsverständnis.....	10
2.3 Kommunale Unternehmen und Sozialrendite	11
3 Die Rolle öffentlich-rechtlicher Wasserversorger im Markt	12
3.1 Charakteristika des Wassemarktes in Niedersachsen.....	12
3.2 Sozialrendite von kommunalen Wasserversorgern	14
4 Berechnungsgrundsätze für die Sozialrendite	14
4.1 Kriterien für die Auswahl der Komponenten	14
4.2 Sozialrendite-Modell für die Leipziger Wohnungsgenossenschaften	16
4.2.1 Grundmodell Sozialrendite.....	16
4.2.2 Zum Renditebegriff.....	17
4.3 Bewertung der Komponenten	18
5 Berechnung der Sozialrendite	20
5.1 Kategorie I – Bildung	20
5.1.1 Ausbildung.....	20
5.1.2 Fortbildung.....	21
5.1.3 Information/Schulung die an Externe gerichtet sind.....	22
5.2 Kategorie II – Gesellschaftliches Engagement.....	22
5.2.1 Ordnung und Sicherheit.....	22
5.2.2 Unterhaltung öffentlich nutzbarer Einrichtungen/Serviceleistungen	22
5.2.3 Gesundheitsförderung.....	22
5.3 Kategorie III – Finanzielle Förderung.....	23
5.3.1 Förderung Kultur/kultureller Angebote bzw. sonstiger gesellschaftlicher/sozialer Aktivitäten (Spenden und Sponsoring)	23
6 Zusammenfassung der Sozialrendite	23

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Der Unternehmenserfolg nach der „Triple Bottom Line“	5
Abbildung 2: Unternehmensformen in der öffentlichen Wasserversorgung.....	13
Abbildung 3: Grundmodell zur Berechnung der Sozialrendite.....	17

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Abgrenzung der Komponenten für die Berechnung der Sozialrendite	16
Tabelle 2: Operative Kategorien der Sozialrendite	17
Tabelle 3: Zusammenfassung der Berechnung zur Sozialrendite.....	24
Tabelle 4: Zusammenfassung der Renditen	25

1 Konzept der Sozialrendite

1.1 CSR, Stadtrendite, Sozialrendite, Mehrwertrendite

Ihren Ursprung hat die Frage nach sozialen Renditebegriffen in der Diskussion um die (Teil-) Privatisierung kommunaler Wohnungsunternehmen.¹ In diesem Zusammenhang kam in den vergangenen Jahren verstärkt die Frage auf, welche Wohlfahrtseffekte zu erwarten sind, wenn bspw. kommunale Wohnungsunternehmen an privatwirtschaftliche Investoren veräußert oder im Eigentum der Kommune weiterbetrieben werden. Dabei ging es insbesondere darum, die wirtschaftliche Vergleichbarkeit zwischen diesen beiden Eigentumsformen herzustellen. Öffentlichen Unternehmen wurden dabei vielfach pauschal Ineffizienzen vorgeworfen, da sie sich – anders als privatwirtschaftliche Unternehmen – vielfach nicht vorrangig an betriebswirtschaftlichen Kennzahlen orientieren. Der Begriff der Sozialrendite etablierte sich in dieser Debatte als Instrument, um die vielfältigen Aktivitäten der kommunalen Unternehmen gegenüber den vermeintlich engeren Zielsetzungen privater Investoren gegenüberzustellen.²

Die Basis des Sozialrenditebegriffs steht das Konzept der nachhaltigen Entwicklung als Grundidee unternehmerischen Handelns. Dieser Ansatz bildet ein Gegengewicht zu einer rein effizienzbasierter Betrachtung unternehmerischer Aktivitäten, die auf die Allokation von Inputfaktoren und die Optimierung des Outputs in der Kurzfristperspektive setzt und als „Shareholder-Ansatz“ bis heute in der Praxis weit verbreitet ist. Darauf aufbauend beschäftigt sich ein noch relativ junger Forschungszweig,³ mit der unternehmerischen Verantwortung – der Corporate Social Responsibility (CSR). Dieser betrachtet die Einbindung von Unternehmen in die sie umgebenden gesellschaftlichen Strukturen.⁴ Obwohl dieser Ansatz bereits in fernerer Vergangenheit Niederschlag in ethischen Regeln des Wirtschaftslebens gefunden hatte – man denke an die Vorstellungen des „ehrbaren Kaufmanns“ seit den Zeiten der Hanse⁵ – wurde er im 20. Jahrhundert durch eine zunehmende Fokussierung auf (nicht minder bedeutende) Effizienz- und zugleich Renditefragestellungen überdeckt. Die Interessen der Eigentümer und Anteilseigner waren insbesondere in den 1980-er und 1990-er Jahren prägend für die Betrachtung von Unternehmen. Der CSR-Ansatz greift vor diesem Hintergrund „alte“ Fragestellungen der Wirtschaftsethik auf, verbindet sie aber im „neuen“ Gewand mit modernen Methoden der Systematisierung und Quantifizierung.

Diese Grundideen fließen in das Konzept des Drei-Säulen-Modells der nachhaltigen Entwicklung (auch „Triple Bottom Line“) ein. Der unternehmerische Erfolg setzt sich aus dieser Perspektive nicht nur aus den betriebswirtschaftlichen Kennzahlen (Gewinn, Renditekennziffern) zusammen, sondern betrachtet auch soziale und ökologische Aspekte. In diesen beiden Bereichen führen Aktivitäten in der Regel zur Verminderung des betriebswirtschaftlichen Ergebnisses, sodass sie zur Bestimmung des gesamten Unternehmenserfolges wieder zum Unternehmensgewinn addiert werden müssen (Abbildung 1). Aus ökonomischer Sicht handelt es sich

1 Vgl. Heitel (2010), S. 1.

2 Vgl. Heitel (2010), S. 3f.

3 Arbeiten zur CRS finden sich etwa seit den 1960er Jahren.

4 Mit dem Thema unternehmerische Verantwortung befassen sich ausführlich Schwalbach/Schwerk/Smuda (2006), S. 14-24.

5 Vgl. Sigler (2010), S. 7.

dabei um externe Effekte (siehe Abschnitt 1.2). Verkürzt dargestellt sind dies Effekte, die die unternehmerische Betätigung auf ihr gesellschaftliches Umfeld entfaltet. Darin sind sowohl die Induzierung positiver als auch die Vermeidung/Internalisierung negativer externer Effekte inkludiert. Somit ergibt sich die erstmals an der HU Berlin von SCHWALBACH/SCHWERK/SMUDA für die Berliner Wohnungsgesellschaft DEGEWO berechnete „Stadtrendite“.⁶

Abbildung 1: Der Unternehmenserfolg nach der „Triple Bottom Line“

	Betriebswirtschaftlicher Erfolg	Klassische Rendite
+	Sozialer Erfolg	Sozialrendite
+	Ökologischer Erfolg	Ökologische Rendite
=	Unternehmenserfolg	„Stadtrendite“

Quelle: Eigene Darstellung.

In der Vergangenheit wurde das Themengebiet vorrangig für kommunale Wohnungsunternehmen als Elemente der Daseinsvorsorge bzw. aus sozialpolitischer Perspektive untersucht.⁷ Die Berechnungen für kommunale Unternehmen hatten zum Gegenstand, den tatsächlichen Nutzen der Unternehmen für die Kommune unabhängig vom betriebswirtschaftlichen Ergebnis zu illustrieren. Damit ist die bisherige Diskussion der Sozialrendite vor allem in daseinsvorsorge- und sozialstaatsrelevante Diskussionen eingebettet. Mit der Basis des kurz umrissenen CRS-Gedankens ist es prinzipiell unerheblich, in welcher Eigentümerschaft oder welcher Rechtsform ein Unternehmen sozialrenditerelevante Aktivitäten aufweist. Auch privatwirtschaftliche Unternehmen mit (strategischen) Finanzinvestoren als Eigentümern können positive Wohlfahrtseffekte bewirken – die Frage ist lediglich, ob ein Unternehmen dies tatsächlich tut.

Unter Sozialrendite werden in der vorliegenden Studie gesellschaftliche Vorteilsüberschüsse subsumiert, die über rein betriebswirtschaftliche Komponenten hinausgehen und vor allem durch einen Willen zur Gemeinnützigkeit motiviert sind. Das Instrument Sozialrendite ermöglicht es, diese auf Freiwilligkeit basierenden Aktivitäten im Gesamtleistungsspektrum des Unternehmens sichtbar zu machen und zu quantifizieren.

Voraussetzung ist dabei, dass die sozialrenditerelevanten Aktivitäten im Einklang mit gesellschaftlichen (bzw. kommunalpolitischen) Zielen der Kommunen stehen. Es geht folglich um mehr als „Feigenblatt-Maßnahmen“, deren *primäres* Ziel im Bereich des Marketing und der Kundengewinnung liegt, und die somit letztlich vorrangig dem Unternehmen selbst einen Nutzen stiften.

⁶ Schwalbach/Schwerk/Smuda (2006).

⁷ Beispielsweise Schwalbach/Schwerk/Smuda (2006) und (2009); Spars u.a. (2008).

1.2 Externe Effekte

Ein idealer Markt impliziert, dass alle relevanten Kosten im Markt-Preis-Mechanismus „verarbeitet“ werden und somit jeder Akteur für die von ihm im Rahmen seiner Produktion von Waren und Dienstleistungen verursachten Kosten aufkommt. Ist dies nicht der Fall, liegen externe Effekte vor. Als externer Effekt wird die Auswirkung einer wirtschaftlichen Aktivität bezeichnet, die nicht dem Verursacher zugerechnet wird. Zwischen diesem und dem Betroffenen besteht eine nicht über den Preis- bzw. Marktmechanismus vermittelte Beziehung. Vereinfacht ausgedrückt sind externe Effekte all diejenigen Folgen einer wirtschaftlichen Handlung, die nicht über Verträge und Preise geregelt sind. Sie haben Auswirkungen auf Dritte, ohne dass diese einen Preis dafür zahlen oder eine Kompensation dafür erhalten.

Die Wirkungsrichtung externer Effekte kann dabei sowohl positiv als auch negativ sein. Steigt der Nutzen des Betroffenen infolge des externen Effektes, handelt es sich um einen *positiven externen Effekt*. Ein typisches Beispiel ist hier die Wirkung der Ansiedlung eines größeren Unternehmens in einer Region.⁸ Sinkt der Nutzen mit dem Niveau des Effektes, so wird ein *negativer externer Effekt* unterstellt. Vor dem Hintergrund der weiteren Untersuchung lässt sich als Beispiel eine zusätzliche Reinigungsstufe von Kläranlagen nennen, die einen positiven externen Effekt hervorrufen, ohne dass der Verursacher dafür aufkommt. Auch spezielle Nachhaltigkeitsanstrengungen im Wasserbereich wirken als positive Externalität.⁹

Des Weiteren können externe Effekte in drei Arten unterteilt werden:¹⁰

- *Technologische Externalitäten* unterstellen einen direkten Zusammenhang zwischen den Gewinn- und Nutzenfunktionen der Akteure, welcher nicht durch den Marktmechanismus erfasst wird. Diese Sichtweise wurde in der vorangestellten Definition und den genannten Beispielen vorgestellt. Die Folge ist ein Versagen des Marktmechanismus.
- *Pekuniäre externe Effekte* weisen einen indirekten Charakter auf und implizieren eine Folge von Marktbeziehungen, da durch das Angebots- und Nachfrageverhalten der Wirtschaftssubjekte die Preise auf den Güter- und Faktormärkten verändert werden. Pekuniäre Externalitäten illustrieren Veränderungen der Knappheitsrelationen; sie steuern damit die Allokation über den Markt. Unter Effizienzgesichtspunkten sind sie somit erwünscht.
- Nicht zuletzt kann das Nutzenniveau eines Wirtschaftssubjektes durch das Konsum- oder Nutzenniveau eines Dritten beeinflusst werden, ohne dass ein direkter Zusammen-

8 Das Unternehmen regelt über Verträge und Marktbeziehungen alle konsumtiven und investiven Vorleistungen, die es für die Ansiedlung braucht, z.B. Bauleistungen, Personalaufwendungen. In der Folge der Aufnahme des Betriebs können für viele bereits ansässige Unternehmen zusätzliche Absatzpotenziale entstehen, die durch die zusätzlich generierten Einkommen entstehen, ohne dass diese Unternehmen einen Preis dafür zahlen müssen.

9 Eine Vielzahl wirtschaftlicher Aktivitäten geht mit umweltverschmutzenden Effekten einher. Die daraus resultierenden gesamtgesellschaftlichen Folgen sind in der Regel nicht in den Marktpreisen „eingepreist“. In der jüngeren Vergangenheit sind es vor allem die CO₂-Emissionen, die in diesem Zusammenhang im Fokus der Öffentlichkeit stehen. Aber auch die Unternehmen der Wasserversorgung sind damit konfrontiert: Etwa wenn negative Umweltfolgen aus Pflanzenschutz- oder Arzneimittelinsatz zu Forderungen wie der 4. Reinigungsstufe in Kläranlagen führen – und damit Umweltkosten im „end of pipe“-Ansatz vom Verursacher wegdelegieren.

10 Vgl. Fritsch/Wein/Ewers (2003), S. 91.

hang besteht. Hierbei wird von *psychologischen externen Effekten* gesprochen (z.B. Neidaspekte oder Altruismus). Diese können ebenfalls zu einer Form des Marktversagens führen.

Aus der Marktversagenstheorie wird geschlossen, dass der Staat potentiell in den Marktprozess eingreifen kann bzw. sollte, wenn insbesondere ein Marktversagen durch *negative externe Effekte* vorliegt. Dies ist beispielsweise im Bereich der Umweltpolitik typisch. Der Eingriff soll dabei bewirken, die negativen externen Effekte einzudämmen. Ein Marktversagen lässt sich dabei jedoch nicht unproblematisch von staatlicher Seite beheben, da der Staat selbst Unvollkommenheiten aufweist.¹¹ Er handelt bürokratisch, des Öfteren konsens- bzw. kompromissorientiert, kann der Korruption unterliegen und arbeitet häufig mit höheren Kosten. Es kann somit, neben dem Marktversagen, zusätzlich ein Staatsversagen eintreten.¹²

Positive externe Effekte sind hingegen deutlich seltener Gegenstand der wissenschaftlichen Betrachtung. Deren Auftreten bedeutet aus wissenschaftlicher Perspektive, dass wirtschaftliches Verhalten zwischen Individuen zusätzlich einen positiven Nutzeneffekt auf Dritte hat. Diese Effekte sind es, die im Rahmen der Sozialrenditeuntersuchung vorrangig betrachtet werden.

Es sind zum einen technologische Effekte zu betrachten, welche die Aktivitäten der jeweiligen Unternehmen gewissermaßen automatisch auf ihr gesellschaftliches Umfeld entfalten. Dies betrifft beispielsweise die Bereitstellung von Infrastruktur und korrespondierenden Leistungen mit einer allgemeinen Zugänglichkeit auch außerhalb des Kundenkreises. Zum anderen sind Effekte zu betrachten, die auf freiwilliger Basis entstehen und damit eher den psychologischen externen Effekten zugerechnet werden können.

Auf den konkreten Anwendungsfall der Wasserwirtschaft deduziert ist zu untersuchen, welche positiven Effekte neben den im Versorgungsvertrag definierten Leistungen durch das Handeln der Akteure induziert werden und welche negativen externen Effekte vermieden bzw. eingedämmt werden. **Die vorliegende Studie soll untersuchen, welche positiven Effekte das Handeln des öffentlich-rechtlichen Wasserverbandes Peine auf sein Umfeld aufweist.**

2 Bedeutung öffentlicher Unternehmen für Bürger und Kommune

2.1 Vorbemerkung

Öffentliche Unternehmen als Instrumente staatlicher Leistungserbringung haben eine lange Tradition. Sie bilden dabei keinen strukturellen Gegenpol zur marktwirtschaftlichen Ordnung und implizieren auch kein ordnungspolitisch konträres Konzept; sie sind vielmehr als ergänzender Teil einer dualen Wirtschaftsordnung zu verstehen.¹³ Sie beseitigen als Bindeglied zwischen

11 Vgl. Blankart (2006), S. 69.

12 Vgl. Blankart (2006), S. 70.

13 Vgl. Cox (2007), S. 78.

Markt und Staat funktionale Mängel des marktwirtschaftlichen Systems (sog. „Lückenbüßertheorie“ nach THIEMEYER).¹⁴ Sie agieren dabei in erster Linie sachzielorientiert mit einer primär allokativen Funktion. Sie erfüllen öffentliche Aufgaben und dienen damit dem allgemeinen gesellschaftlichen Wohl (Daseinsvorsorge). Es werden folglich Leistungen von allgemeinem öffentlichem Interesse angeboten, welche private Anbieter aufgrund geringer Rentabilität nicht offerieren.

Im EG-Vertrag finden öffentliche Unternehmen in Art. 86 Abs. 1 Erwähnung. Damit ist auf europäischer Ebene die Voraussetzung gegeben, dass der Staat in Form öffentlicher Unternehmen am Wirtschaftsverkehr partizipieren kann.¹⁵ Vor diesem Hintergrund sind öffentliche Unternehmen von der hoheitlichen Staatsverwaltung einerseits sowie von privaten Unternehmen andererseits abzugrenzen.¹⁶ Die Art der ausgeübten Tätigkeit spielt laut EuGH eine entscheidende Rolle. Besonders bei typisch hoheitlichen Befugnissen, wie Überwachungs- und Kontrollaufgaben, ist die Erbringung nicht von Privaten zu gewährleisten.¹⁷ Demgegenüber impliziert ein Leistungsaustausch bei nicht hoheitlichen Aufgaben ein erwerbswirtschaftliches Verhalten, das wiederum grundsätzlich privatwirtschaftlichen Regeln unterliegen kann.¹⁸

Aus der ökonomischen Theorie sind sachliche Gründe abgeleitet, nach denen ein staatliches Handeln bzw. ein staatlicher Markteingriff gerechtfertigt und zweckmäßig ist. Als wesentlichen Ursachen hierfür werden Marktversagen, verzerrte Präferenzen der Marktteilnehmer und die zugrundeliegende Staatsideologie darunter subsumiert.

Zum Marktversagen kommt es dabei im Wesentlichen durch technische Umstände, wie mangelnder Wettbewerb aufgrund des Vorhandenseins natürlicher Monopole¹⁹ oder die Nichtbereitstellung von Gütern am Markt durch die Nichtausschließbarkeit vom Konsum (öffentliche Güter). Weiterhin können die bereits skizzierten externen Effekte zu Marktversagen führen. Wenn die Aktivitäten einer Wirtschaftseinheit ausgeübt werden, ohne dass diese Einflüsse über einen Preismechanismus gesteuert werden, kommt es zu Fehlallokationen. Ein weiterer Grund für Marktversagen liegt in der Existenz unvollständiger Märkte, bspw. Arbeitsmarktungleichgewichte oder unvollständige Informationen der Marktteilnehmer.

Ein Staatseingriff ist außerdem sachgerecht, wenn zwar kein Marktversagen vorliegt, aus gesamtgesellschaftlicher Sicht die am Markt gehandelten Mengen und Qualitäten oder die resultierenden Preise nicht mit übergeordneten Zielen und Prinzipien im Einklang stehen. Es wird unterstellt, dass diese Resultate regelmäßig durch verzerrte Präferenzen der Marktteilnehmer hervorgerufen werden (z. B. mangelnde Berücksichtigung zukünftiger Wirkungen, als falsch empfundenes Risikoverhalten).

14 Vgl. Thiemeyer (1970), S. 21 ff.

15 Vgl. Danner (2006), S. 23

16 Vgl. Rottmann (2011), S. 98.

17 Vgl. Danner (2006), S. 24.

18 Vgl. Rottmann (2011), S. 98.

19 Ein natürliches Monopol zeichnet sich dadurch aus, dass aufgrund der technischen Gegebenheiten die Aktivität mehrerer Anbieter überhaupt nicht oder nur zu unverhältnismäßig hohen Kosten möglich ist. Die Erbringung durch einen einzelnen Anbieter ist daher stets die kostengünstigere Variante (sog. „Subadditivität der Kosten“). Ein natürliches Monopol herrscht beispielsweise auf dem Markt der Wasserversorgungs- und Abwasserentsorgungsleistungen.

Im Rahmen von sog. *Meritorisierung*²⁰ sollen Güter durch die Handlungen des Staates in qualitativ und quantitativ besserer Form angeboten werden, als dies durch den Markt geschieht. Ursächlich für diesen Eingriff sind politische Erwägungen, folglich bspw. sozialpolitische Zielstellungen eines Staates. Daher werden Staatseingriffe aus meritorischen Gütern regelmäßig kontroverser diskutiert als solche, die ein Marktversagen beheben sollen.

Diese Gründe allein sind nicht monokausal ausreichend für einen staatlichen Markteingriff. Dieser ist nur dann gerechtfertigt, wenn das Marktversagen und verzerrte Präferenzen durch einen staatlichen Eingriff tatsächlich behoben werden können. Ist dies nicht der Fall, könnte spiegelbildlich *Staatsversagen* drohen.

Liegen hinreichende Bedingungen für einen staatlichen Eingriff vor, so existieren verschiedene Möglichkeiten, diesen instrumentell auszugestalten:

- Die Leistungen könnten durch ein öffentliches Unternehmen direkt bereitgestellt werden. Dieses beteiligt sich dann unter den spezifischen Angebots- und Nachfragebedingungen als Anbieter am Markt.
- Die Qualität und Quantität der Leistungserbringung sowie die Preise können durch gesetzliche Bestimmungen definiert werden. Die Unternehmen an den betroffenen Märkten müssten dann unabhängig von ihrem eigenen Optimierungskalkül an diese Auflagen halten.
- Der Staat kann Steuern und Abgaben auf entsprechenden Märkten erheben, die die Marktpreise künstlich erhöhen bzw. Subventionen gewähren, welche einen dämpfenden Effekt auf die Marktpreise haben. Somit wird die grundsätzliche Funktionsweise des Marktmechanismus genutzt.

Ohne an dieser Stelle auf die spezifischen Vor- und Nachteile der verschiedenen instrumentellen Ausgestaltungsmöglichkeiten einzugehen, kann festgehalten werden, dass der Betrieb öffentlicher/kommunaler Unternehmen eine von mehreren Alternativen ist. Der Vorteil dieses Instruments liegt in der unmittelbaren Einwirkung auf das Marktergebnis und der ganzheitlichen Abdeckung des Sachziels.

Soll gemessen werden, welche (positiven) Effekte ein öffentliches Unternehmen am Markt hat, müssen die unterschiedlichen Gründe herangezogen werden, die aus ökonomischer Sicht für seine Einrichtung sprechen: die Beseitigung natürlicher Monopolstellungen, die Behebung von Marktverzerrungen (externe Effekte) sowie die politische Einwirkung auf Marktergebnisse (Meritorisierung).

20 Bei meritorischen Gütern liegt die private Nachfrage unterhalb des gesellschaftlich gewünschten Ausmaßes. Der Begriff geht auf den Ökonom Musgrave zurück und bezeichnet Güter, die ein Mensch unabhängig von seiner individuellen Leistung stärker konsumieren sollte. Umgekehrt bezeichnet man ein Gut als demeritorisch, wenn dieser Nutzen als geringer angesehen wird und daher die Nachfrage eingedämmt werden sollte.

2.2 Öffentliche Unternehmen im Staatsverständnis

Da die enge Verzahnung ökonomischer und politischer Bestimmungsfaktoren in öffentlichen/kommunalen Unternehmen für die Quantifizierung der Sozialrendite von Bedeutung ist, soll der Blick der öffentlichen Eigentümer (der Kommunen) auf „ihre“ Unternehmen kurz skizziert werden.

Öffentliche Unternehmen dienen aus der Sicht der öffentlichen Hand als Eigentümer zunächst der Erfüllung öffentlicher Aufgaben.²¹ Öffentliche Unternehmen nehmen dabei Aufgaben wahr, die die Privatwirtschaft aufgrund ihrer Gewinnerzielungsabsicht nicht übernehmen will oder kann, die aber für gesellschaftlich notwendig erachtet werden. Hierbei bestimmt jedoch die Kommune, welche als gemeinwohlrelevante, in öffentlicher Form bereitgestellte Leistungen zu erbringen sind, d.h., welche Leistungen im öffentlichen Interesse liegen.²² Die Kommune entscheidet dabei ebenfalls, welches Gewicht Sachziele gegenüber formalen unternehmerischen Zielen (Umsatzziele, Gewinn- und Rentabilitätsziele) in der Gesamtausrichtung des Unternehmens haben.

Die Europäische Gemeinschaft präziserte die Abgrenzung öffentlicher Unternehmen in der „Verordnung (EG) Nr. 3603/93 des Rates vom 13. Dezember 1993 zur Festlegung der Begriffsbestimmungen für die Anwendung der in Artikel 104 und Artikel 104b Abs. 1 des Vertrages vorgesehenen Verbote“ gemäß Art. 8. Nach dieser gelten Unternehmen als öffentliche Unternehmen, „(...)auf die der Staat oder andere Gebietskörperschaften aufgrund von Eigentumsrechten, finanziellen Beteiligungen oder Bestimmungen, die die Tätigkeit der Unternehmen regeln, unmittelbar oder mittelbar einen beherrschenden Einfluss ausüben können.“ Dabei wird ebenfalls nach Art. 8 der Verordnung von einem beherrschenden Einfluss dann ausgegangen, „(...)wenn der Staat oder andere Gebietskörperschaften unmittelbar oder mittelbar

- die Mehrheit des gezeichneten Kapitals des Unternehmens besitzen oder
- über die Mehrheit der mit den Anteilen am Unternehmen verbundenen Stimmrechte verfügen oder
- mehr als die Hälfte der Mitglieder des Verwaltungs-, Leitungs- oder Aufsichtsorgans des Unternehmens bestellen können.“

Im Rahmen öffentlicher Unternehmen der kommunalen Ebene sind die jeweiligen Gemeindeordnungen der Länder zugrunde zu legen. Die dort enthaltenen Vorschriften über die wirtschaftliche Betätigung und privatrechtliche Beteiligung der Gemeinde liefern Anhaltspunkte dafür, dass dort die Bezeichnung „Unternehmen“ als Rechtsbegriff Verwendung findet.²³

Kommunale Unternehmen werden in diesem Rahmen definiert als eine aus der unmittelbaren Kommunalverwaltung ausgegliederte, verselbstständigte Verwaltungseinheit von gewisser organisatorischer Festigkeit und Dauer zur Erfüllung einzelner bestimmter öffentlicher Aufgaben und Zwecke.

21 Vgl. Rottmann (2011), S. 98.

22 Vgl. Edeling/Stölting/Wagner (2004), S. 15.

23 Vgl. Cronauge/Westermann (2006), S. 32.

Hieraus geht hervor, dass „(...) für den kommunalen Unternehmensbegriff demzufolge insbesondere eine feststellbare tatsächliche und inhaltliche organisatorische Verselbstständigung innerhalb der Gesamtverwaltung des kommunalen Trägers sowie die Erbringung und Erfüllung eines eigenständigen Verwaltungszwecks“²⁴ maßgeblich ist.

2.3 Kommunale Unternehmen und Sozialrendite

Vor dem Hintergrund des im Kapitel 1 skizzierten Grundmodells der Sozialrendite und den in den vorangestellten Abschnitten dargelegten Charakteristika kommunaler Unternehmen stellt sich die Frage, inwieweit diese prädestiniert sind zur Erzielung einer Sozialrendite. Zunächst einmal könnte vermutet werden, dass Unternehmen in Eigentümerschaft der öffentlichen Hand stets Agenten des Prinzipals Kommune/des demokratisch legitimierten Kommunalvertreters sind und letztlich alle Aktivitäten auf das Ziel der gesellschaftlichen Wohlfahrt ausgelegt sind.²⁵ Die Kommune könnte folglich vor allem aus meritorischen Gründen Zielvorgaben für soziale Aktivitäten formulieren, die durch die öffentlichen Unternehmen zu erfüllen wären. Diese Schlussfolgerung setzt allerdings voraus, dass sich die Entscheidungen des kommunalen Eigentümers (primär der kommunalen Verwaltung aber auch der kommunalen Parlamente) stets ausschließlich an wohlfahrtspolitischen Zielsetzungen orientieren und Effizienzgesichtspunkte bzw. wirtschaftlicher Ergebnisse eine deutlich untergeordnete Rolle spielen. Was als CSR nur schrittweise in die privatunternehmerische Praxis Eingang findet, gehört zum täglichen „Normalgeschäft“ eines öffentlichen Unternehmens.

Mindestens seit dem vergangenen Jahrzehnt sind öffentliche Unternehmen jedoch unter starken Druck geraten, deutliche Effizienzsteigerungen zu erbringen. Dies ist vor dem Hintergrund zu sehen, dass die Kommunen als zuschusspflichtige Eigentümer aufgrund ihrer vielfach dramatischen Haushaltssituation nicht länger bereit waren und sind, für die hohen Defizite kommunaler Unternehmen aufzukommen. Es resultierten zum Teil umfangreiche Kostensenkungsprogramme, die mit erheblichen Einschnitten für die Bürger, aber auch für die Beschäftigten in den kommunalen Unternehmen einhergingen. Gleichzeitig fand ein Umdenken bei den Unternehmen statt. Mehr als vorher rückte eine Selbstwahrnehmung als privatwirtschaftliches Unternehmen in den Vordergrund, das oft auch durch einen entsprechenden Wechsel der Rechtsform untersetzt wurde. Eine verstärkte Unabhängigkeit von der Kernverwaltung wurde damit auch formal signalisiert.²⁶ Als Folge rückte auch eine verstärkte Kundenorientierung in den Fokus. Ziel dieser organisatorischen Reformen, die vielerorts einer wesentlichen Neugestaltung kommunaler Wirtschaftstätigkeit gleichkamen, war es, defizitäre Unternehmen auf wirtschaftlich gesunde Füße zu stellen und – nicht zuletzt – wirtschaftlich erfolgreiche Unternehmen zur Querfinanzierung nicht kostendeckend arbeitender Einrichtungen heranzuziehen (sog. Kommunaler Querverbund). Es lassen sich zudem viele Beispiele für (Teil-)Privatisierungen vormals öffentlicher Unternehmen bzw. der Vergabe an privatwirtschaftliche Dritte anführen, die das be-

24 Ebenda.

25 Vgl. Principal-Agent-Theorie.

26 Insbesondere in der Rechtsform der AG ist charakteristisch, dass der Vorstand weisungsfrei agiert. Auch die zweckmäßige Führung einer GmbH erfordert eine gewisse Unabhängigkeit der Geschäftsführung von den Gesellschaftern.

triebswirtschaftliche Ergebnis weiter in den Vordergrund gerückt haben. Die öffentlichen Unternehmen in Ostdeutschland standen hierbei unter einem besonderen Druck – hier waren und sind die Kommunalhaushalte strukturell besonders schwach aufgestellt und die Strukturen der öffentlichen Unternehmen oft noch durch die Umwälzungen der 1990-er Jahre belastet.

Des Weiteren ist zu konstatieren, dass sich viele kommunale Unternehmen auf wettbewerblich organisierten Märkten bewegen (z. B. Wohnungsunternehmen, Stadtwerke, Verkehr). Für den Bürger als Nutzer ergeben sich folglich Wahlmöglichkeiten hinsichtlich der Nutzung des Angebots ihrer öffentlichen Unternehmen. Wenn durch die verstärkte Wahrnehmung von Wohlfahrtszielen die (vor allem preisliche) Attraktivität leidet, nutzen die Bürger andere Angebote (private Vermieter statt kommunale Wohnungsgesellschaft, externe Stromversorger statt Stadtwerke, Individualverkehr statt ÖPNV). An einer erodierenden wirtschaftlichen Basis ihrer Unternehmen kann die Eigentümerin Kommune wiederum kaum interessiert sein. Es wäre für sie weitaus effizienter, die Sachziele durch eigenes Handeln mit Haushaltsmitteln zu verfolgen.

Es kann daher festgehalten werden, dass bei kommunalen Unternehmen durchaus ein höheres Niveau von Aktivitäten zu vermuten ist, die der Sozialrendite zugerechnet werden können. Durch die enge Bindung an die Kommune, die gesellschaftspolitische Ziele verfolgt, liegen entsprechende Maßnahmen durchaus im Charakter kommunaler Unternehmen. Gesellschaftliche Verantwortung (CSR) ist keine zusätzliche Komponente ihrer Aktivität sondern gehört zum Aufgabenkern. Allerdings kann keinesfalls davon ausgegangen werden, dass Sozialrendite bei kommunalen Unternehmen geradezu „automatisch“ entsteht und nicht gesondert gewürdigt werden sollte. Der Druck, dauerhaft stabile betriebswirtschaftliche Ergebnisse zu erzielen und sich stetig an wettbewerbliche Veränderungen anzupassen, ist hoch. Kommunale Unternehmen stehen unter einem beständigen Rechtfertigungsdruck für Aktivitäten außerhalb ihres Kerngeschäfts – nicht zuletzt wegen einer trotz der Wirtschafts- und Finanzkrise der vergangenen Jahre 2009 und 2010 nicht endenden Diskussion um Privatisierungen. Daher ist es zielführend, die gesamte Leistungsbreite der kommunalen Unternehmen im Bewusstsein zu haben – und dies etwa durch die Quantifizierung der Sozialrendite zu untersetzen.

Nicht zuletzt würde mit der unzulässigen Gleichung „Aktivität des kommunalen Unternehmens = Sozialrendite“ die vielfältigen Bestrebungen *privater* Unternehmen geringschätzen. Es ist durchaus *nicht* selbstverständlich, dass sich ein betriebswirtschaftlich kalkulierendes Unternehmen gesellschaftlich engagiert, ohne direkte Mehrerträge zu erwarten.

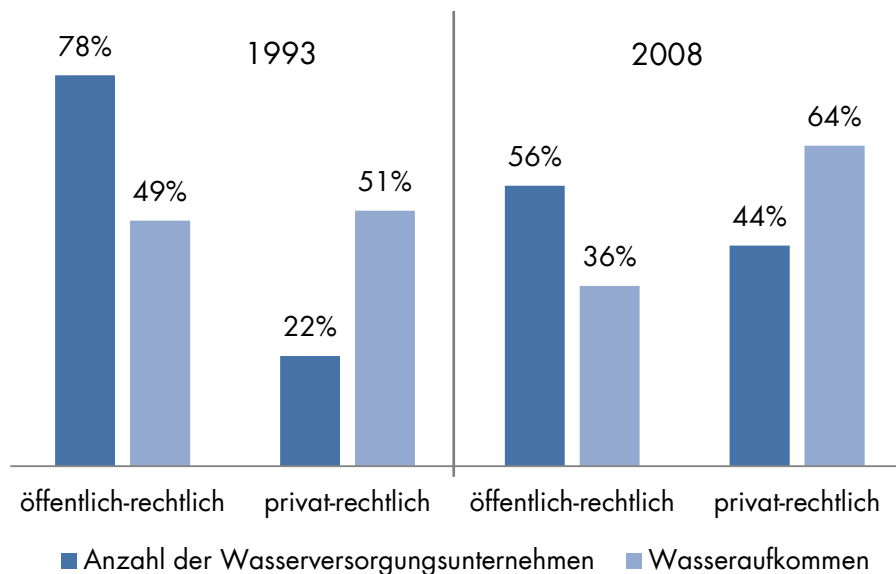
3 Die Rolle öffentlich-rechtlicher Wasserversorger im Markt

3.1 Charakteristika des Wassermarktes in Niedersachsen

In Deutschland ist die Wasserversorgung eine Pflichtaufgabe der öffentlichen Hand. Die Verantwortung und Zuständigkeit liegt bei den Kommunen, die zur Erfüllung dieser Aufgabe verschiedene Organisations- und Rechtsformen nutzen können. Sie können die Wasserversorgung eigenständig durchführen, innerhalb der kommunalen Zusammenarbeit Wasser- und Zweckverbände gründen oder – unter Beibehaltung der Kommunalaufsicht – diese Aufgabe an Dritte übertragen. So existieren öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Unternehmensformen gleich-

berechtigt nebeneinander. Allerdings hat in den letzten Jahren die Anzahl der privatrechtlich organisierten Unternehmen zugenommen. Mehr als 40 % der Unternehmen sind heute privatrechtlich organisiert. Sie stellen über 60 % des Wasseraufkommens bereit (vgl. Abbildung 2).²⁷

Abbildung 2: Unternehmensformen in der öffentlichen Wasserversorgung



Quelle: Eigene Darstellung, Statistisches Bundesamt 2009, Branchenbilder der deutschen Wasserwirtschaft 2011

Eine ausdrücklich gesetzliche Verpflichtung der Gemeinde, die Bevölkerung, die gewerblichen und sonstigen Einrichtungen ihres Gebietes ausreichend mit Trinkwasser zu versorgen, enthält das Niedersächsische Wassergesetz. Damit wird sichergestellt, dass für den menschlichen Genuss und Gebrauch geeignetes Wasser (Trinkwasser) in der durch die Trinkwasserordnung vorgeschriebenen Qualität, in ausreichender Menge und mit dem notwendigen Druck zur Verfügung steht. Der Wasserbedarf der öffentlichen Trinkwasserversorgung wird aus langfristig mit hoher Sicherheit verfügbaren Wasservorkommen abgedeckt. Da ortsnahe Angebote durch regionale Verbundsysteme oder Fernwasserbezug ergänzt werden, ist auch die notwendige Flexibilität für eine angemessene Störfall- und Katastrophensicherheit gegeben. In Niedersachsen gibt es 243 Wasserversorgungsunternehmen, die Trinkwasser an Verbraucher abgeben. Über Jahrzehnte fand die Wasserversorgung in Niedersachsen mit ihren gewachsenen Strukturen in einem stabilen Rahmen statt und stand außerhalb jeder Diskussion. Diese Situation hat sich jedoch in den vergangenen Jahren geändert. Mit der Öffnung der Märkte für Telekommunikation, Strom und Gas begann auch die Diskussion um die Wettbewerbsfähigkeit der niedersächsischen Wasserversorgung.²⁸

27 Vgl. BMU (2011), S. 4.

28 Vgl. NLWKN, (2013).

3.2 Sozialrendite von kommunalen Wasserversorgern

Kommunale Wasserversorger stiften einen Nutzen für die Allgemeinheit. Obwohl sie primär zur Erfüllung der zwischen ihnen und den Bürger abgeschlossenen Versorgungsverträge verpflichtet sind, die keine gesellschaftspolitischen Ziele beinhalten, haben sie dennoch gegenüber privatwirtschaftlichen Unternehmen erweiterte Unternehmensziele und erzeugen positive externe Effekte. Diese resultieren aus ihrer originären Tätigkeit – der Versorgung der Bürger mit Wasser – und werden bei der Allgemeinheit wirksam. Diesem Charakter folgend spiegeln die betriebswirtschaftlichen Erfolgskennzahlen nur einen Teil des gesamten unternehmerischen Erfolgs wider.

Die Berechnung einer Sozialrendite fasst die vielfältigen Aktivitäten der kommunalen Wasserversorger besonders im sozialen Bereich zusammen und ermöglicht eine griffige Kommunikation nach innen und außen, gegenüber den Kunden, der Öffentlichkeit sowie gegenüber den Mitgliedskommunen in ihrer Doppelrolle als Eigentümer des Unternehmens und als politische Entscheidungsinstanz für die strukturellen Rahmenbedingungen.

Nach innen kann die Gesellschaft durch die Berechnung der Sozialrendite die Erfüllung selbst gesetzter sozialer Ziele messen. Auch zur Motivation der Mitarbeiter kann die Sozialrendite einen Beitrag leisten. Durch sie werden ansonsten aus betriebswirtschaftlicher Perspektive weniger wichtige Unternehmensbereiche und Projekte gewürdigt. Gegenüber dem Eigentümer Kommune rundet die Sozialrendite gemeinsam mit dem betriebswirtschaftlichen Ergebnis den ganzheitlichen Blick auf die unternehmerische Tätigkeit ab.

Bei kommunalen Wasserversorgern können die wirtschaftlichen Erträge (Unternehmensergebnis) direkt bei der Kommune wirksam werden (Gewinnabführung bzw. unterlassene Zuschüsse). Auch mittelbare Erträge, wie bspw. reduzierte öffentliche Ausgaben durch den Aufgabentransfer auf das Unternehmen spielen dabei eine Rolle.²⁹

4 Berechnungsgrundsätze für die Sozialrendite

4.1 Kriterien für die Auswahl der Komponenten

Um die Sozialrendite zu berechnen, sind die Komponenten anhand sachlich nachvollziehbarer Kriterien auszuwählen und in einem zweiten Schritt mit Wertansätzen zu verknüpfen. Je belastbarer die Auswahl und Bewertung der einzelnen Indikatoren ist, desto belastbarer ist auch das Gesamtergebnis. Die erforderliche Abgrenzung muss dabei aus drei Perspektiven erfolgen:

- der temporalen (zeitlichen) Perspektive,
- der lokalen (räumlichen) Perspektive sowie
- der materiellen (sachlichen) Perspektive.

Die temporale Eingrenzung kann unkompliziert erfolgen: genau so, wie die Sozialrendite auf der Basis des betriebswirtschaftlichen Ergebnisses hergeleitet wird, orientiert sich die konkrete

²⁹ Vgl. zu Sozialrendite bei kommunalen Unternehmen Schwalbach/Schwerk/Smuda (2006).

Berechnung am betriebswirtschaftlichen Geschäftsjahr. In dem beteiligten Unternehmen entspricht das Geschäftsjahr jeweils dem Kalenderjahr. Das letzte abgeschlossene Geschäftsjahr ist das Jahr 2012.

Die räumliche Abgrenzung bezieht sich in der vorliegenden Studie auf das Versorgungsgebiet des Wasserverbandes Peine und damit auf den „Raum Peine“. Dieser umfasst neben der Stadt Peine (ohne Kernstadt) auch 27 Gemeinden in Südostniedersachsen. Die sachliche Abgrenzung besteht in der Auswahl der Komponenten für die Berechnung der Sozialrendite und hat damit einen wesentlichen Einfluss auf das Gesamtergebnis der Untersuchung. Für die Studie wurde Wert auf die Auswahl (a) sachlich nachvollziehbarer, (b) belastbarer und (c) messbarer Komponenten gelegt.

- a) Sachliche Nachvollziehbarkeit bedeutet in diesem Zusammenhang, dass keine oder nur geringe Zweifel daran bestehen können, dass die ausgewählte Komponente tatsächlich einen positiven Beitrag (externen Effekt) leistet, der über die vertraglich vereinbarten Leistungen hinaus geht. Dafür ist insbesondere die aktive Steuerungsfähigkeit der Maßnahmen durch den Verband erforderlich. Das unterscheidet sozialrenditerelevante Komponenten von der so genannten *Compliance*, die auf die Einhaltung von Gesetzen und/oder branchenbezogenen Richtlinien und Kodizes achtet.³⁰ Die Erfüllung einer Aufgabe, die zwar positiv zur Qualität des Wassers beiträgt, aber aufgrund einer extern einwirkenden gesetzlichen oder vertraglichen Bestimmung erbracht wird, zählt demnach nicht zur Sozialrendite.
- b) Die Belastbarkeit der Komponenten bezieht sich auf die wissenschaftliche Neutralität der Auswahl. Die Berechnung soll nicht nur für Angehörige der jeweiligen Unternehmen sondern auch für Außenstehende in ihren wesentlichen Schritten nachvollziehbar sein. Daher werden nur solche Komponenten ausgewählt, die einen nennenswerten Beitrag zur Sozialrendite erbringen und sich nicht auf subjektive Schwerpunktsetzungen beschränken. Methodisch wurde daher im Gegensatz zu anderen Studien dieses jungen Forschungsgebiets auf die Ausgabe von Effekten bezüglich der Wirtschaftskraft oder des Steueraufkommens in der Region verzichtet (siehe dazu Wirkungsanalyse des Wasserverbandes Peine).
- c) Messbar sind Komponenten im Sinne der vorliegenden Studie dann, wenn ihnen konkrete Kosten- oder Nutzenwerte zugeordnet werden können, die sich auch in monetären Größen ausdrücken lassen. Im Sinne der Grundidee der Sozialrendite wurden schwerpunktmäßig Aufwendungen und entgangene Erträge ermittelt, die dem Wasserverband Peine aus freiwilligen Aktivitäten entstehen und die folglich das betriebswirtschaftliche Ergebnis belasten. Im Gegensatz zu anderen Studien auf diesem Forschungsgebiet wurde auf abstrakte Schätzungen verzichtet. Im Ergebnis lassen sich die berechneten Effekte sehr eng mit tatsächlichen betriebswirtschaftlichen Indikatoren des Verbandes verbinden.

³⁰ Ein Verstoß gegen Gesetze, Richtlinien und branchenspezifische Kodizes hat in der Regel unmittelbare Rechts- oder andere juristische und betriebswirtschaftliche Folgen.

Im Kern wird mit den beschriebenen Abgrenzungen das Ziel verfolgt, die direkt zurechenbaren positiven externen Effekte, welche durch die Handlungen des Wasserverbandes Peine entstehen, auf ihr lokales Umfeld darzulegen. Die nachfolgende Tabelle 1 fasst die Abgrenzungsperspektiven zusammen.

Tabelle 1: Abgrenzung der Komponenten für die Berechnung der Sozialrendite

zeitlich	räumlich	sachlich
2012	Wasserverband Peine „Raum Peine“ Stadt Peine (ohne Kernstadt), 27 Gemeinden in Südostniedersachsen	sachlich nachvollziehbare, belastbare und messbare Komponenten

Quelle: Eigene Darstellung.

4.2 Sozialrendite-Modell für den Wasserverband Peine

4.2.1 Grundmodell Sozialrendite

Ausgehend vom betriebswirtschaftlichen Kern des Unternehmens wurden zunächst Leistungen erfasst, die den Bürgern oder der Gemeinschaft zu Gute kommen, jedoch über die im Versorgungsvertrag vereinbarten Pflichten hinausgehen. Diese werden als „Sozialrendite“ angegeben. Abbildung 1 fasst diese Systematik grafisch zusammen. Alle Aktivitäten, die in Zusammenhang mit der Sozialrendite stehen, belasten in der Regel das betriebswirtschaftliche Ergebnis. Dies erfolgt nicht aufgrund von vertraglichen oder gesetzlichen Regelungen. Damit erfüllen sie die grundsätzliche Idee der aus gesellschaftlicher Verantwortung erwachsenden Tätigkeiten im Sinne der „Triple Bottom Line“ unternehmerischen Handelns.

Abbildung 3: Grundmodell zur Berechnung der Sozialrendite



Quelle: Eigene Darstellung.

Zur zielgenaueren operativen Handhabung wurden die zu bewertenden Komponenten in drei Kategorien eingeteilt (siehe Tabelle 2).

Tabelle 2: Operative Kategorien der Sozialrendite

I	Bildung
II	Gesellschaftliches Engagement
III	Finanzielle Förderung

Quelle: Eigene Darstellung.

4.2.2 Zum Renditebegriff

In der betriebswirtschaftlichen Betrachtung sind Renditen einfache finanzmathematische Kennzahlen, um den Erfolg eines Unternehmens zu messen und zu bewerten. Dabei wird in der Regel eine Erfolgsgröße (Jahresüberschuss, EBIT o.ä.) ins Verhältnis zu einer anderen unternehmerischen Größe (Umsatz oder Kapitalkennziffer) gesetzt. Das Ergebnis wird in % angegeben und ermöglicht damit den Vergleich der betriebswirtschaftlichen Leistungsfähigkeit mit anderen Unternehmen und den Vergleich desselben Unternehmens im Zeitablauf. Bekannte und regelmäßig in der unternehmerischen Praxis verwendete Beispiele sind die Umsatzrendite (Gewinn im Verhältnis zum Umsatzvolumen) und die Eigenkapitalrendite (Gewinn im Verhältnis zum Eigenkapital).³¹

³¹ Zu Renditekennziffern und deren Verwendung siehe Heesen/Gruber (2008) oder Weber (2006).

Die bisherigen Diskussionsbeiträge zum Thema lassen allerdings erkennen, dass ein „lockerer“ Umgang mit dieser Begrifflichkeit gepflegt wird. Sozialrendite oder Stadrendite nehmen zwar auch Bezug zu der benannten finanzmathematischen Verwendung, umfassen aber ebenso als Sammelbegriff *alle* positiven Wirkungen im Sinne positiver externer Effekte und meritorischer Aktivitäten.³² Es wird also regelmäßig schon der Zähler oberhalb des Bruchstrichs als „Rendite“ bezeichnet. Auch in der vorliegenden Studie werden die Effekte zunächst in ihrer absoluten Wirkung angegeben (in Euro), damit Transparenz bezüglich der Herkunft der Sozialrendite hergestellt werden kann. Als zweiter Schritt wird die Summe der absoluten Effekte dann ins Verhältnis zu einer geeigneten Bestands- oder Flussgröße gesetzt, um die Renditekennziffer im engeren Sinne zu erhalten.³³ Hierbei ist ein Nenner zu wählen, der die Lage des Unternehmens möglichst wirklichkeitsgetreu abbildet und für den interessierten Laien nachvollziehbar ist. Folglich bieten sich Größen an, die dem externen Rechnungswesen entnommen sind (Umsatz, Eigenkapital usw.).

4.3 Bewertung der Komponenten

Die Bewertung der Komponenten kann nach idealtypischer Vorstellung anhand des geschaffenen Nutzens erfolgen. Dies ist grundsätzlich dann denkbar, wenn es sich um marktorientierte Produkte handelt – dann entspricht der Preis, den ein Nachfrager zu zahlen bereit ist, dem Nutzen. Bereits bei der Abgrenzung der Kategorien ist aber klar, dass dies in vielen der zu untersuchenden Teilbereiche nicht der Fall ist. Für freiwillige und sozial orientierte Aktivitäten ist es geradezu charakteristisch, dass ein funktionierender Markt nicht vorhanden ist oder Marktaktivitäten (Kauf und Verkauf auf Basis von Verträgen mit definierten Rechten und Pflichten) bewusst außer Kraft gesetzt werden sollen. Wie bereits ausgeführt, soll es bei der Sozialrenditeberechnung um diejenigen unternehmerischen Tätigkeiten gehen, die nicht auf der Basis des zugrunde liegenden (Versorgungs-)Vertrages ergriffen werden.

Unter diesen Bedingungen kann konstatiert werden, dass die Quantifizierung der Sozialrendite eines Wasserverbandes auf Nutzenbasis ein äußerst schwieriges Unterfangen ist. Die Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge der vielfachen „weichen Faktoren“ sind häufig sehr komplex und treten oftmals auch mit Zeitverzögerung ein. Daher ist der unmittelbar erwirtschaftete *Ertrag* einer Maßnahme kaum zu bestimmen.³⁴ Es wird daher auf die Erfassung der *Aufwendungen/Kosten* zurückgegriffen, die zur Erstellung dieser Maßnahme erforderlich waren. Dies entspricht auch der Berechnungspraxis der Wirtschaftsleistung des öffentlichen Sektors in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (z. B. zur Berechnung des Bruttoinlandsprodukts) und ist damit ein ökonomisch anerkanntes und erprobtes Messkonzept.³⁵ Diese „Ersatzrechnung“ kann aus methodischer Überlegung so lange erfolgen, wie keine Sättigung hinsichtlich der

³² Vgl. Spars u.a. (2008), S. 8f.

³³ Die Studie von F+B (2007) für eine Wohnungsgenossenschaft in Trier verzichtet gar komplett auf die Angabe dieses Schrittes und gibt ausschließlich den absoluten Euro-Wert der positiven Effekte aus.

³⁴ Vgl. Heitel (2010), S. 14f.

³⁵ Es gibt Stimmen, die eine rein kostenorientierte Bewertung kritisch sehen und die Kosten eher Obergrenze der Bewertung anerkennen. Dennoch sprechen auch aus der Sicht von Kritikern Praktikabilitätsgründe für dieses Vorgehen, z. B. Spars u.a. (2008), S. 13, 44.

betrachteten Aktivitäten einsetzt. Sofern nicht damit zu rechnen ist, dass Geld ohne spürbaren Effekt „versickert“, können die entstehenden Aufwendungen als Sozialrendite angesetzt werden.

Wo sich mit vertretbarem Aufwand tatsächlich ein Zusatznutzen quantifizieren lässt, wird dieser selbstverständlich zur Bewertung herangezogen. Für den überwiegenden Teil, für den dies nicht der Fall ist, wird eine Bewertung auf der Basis der entstandenen *Aufwendungen/Kosten* bzw. der entgangenen *Erträgen* vorgenommen. Hinter der inputorientierten Bewertung steht die Annahme, dass sich das betriebswirtschaftliche Ergebnis des Wasserverbandes entsprechend erhöht hätte, wenn die entsprechende Aktivität nicht durchgeführt worden wäre. Der Vorteil einer solchen Bewertung liegt vor allem in der vergleichsweise einfachen Erfassung der relevanten Kosten. Neben diesem praktischen Grund spricht auch der Blick auf die Bewertung ähnlicher Vorgänge in der amtlichen Statistik für das Vorgehen. Dort wird die nicht am Markt handelbare Wertschöpfung (v.a. für die staatlichen Bereiche) ebenfalls auf Basis der entstandenen Kosten bewertet.

Aus dieser methodischen Herangehensweise resultiert, dass die inputorientiert berechnete Sozialrendite eine *Untergrenze* der tatsächlichen positiven externen Effekte darstellt. Die unmittelbaren positiven Wirkungen in den detailliert beschriebenen Maßnahmenbereichen liegen in der Regel noch höher als die angegebenen Werte.

Bei der kostenorientierten Bewertung wurde besonders darauf geachtet, zum einen erhaltene Subventionen u. ä. aus den Kosten herauszurechnen und zum anderen all diejenigen kostenwirksamen Bestandteile zu bereinigen, die primär aus der Erfüllung rechtlicher Vorgaben heraus entstehen (sog. Compliance-orientierte Aufwendungen). Um ein möglichst nachvollziehbares und valides Ergebnis zu erzielen, liegt der Schwerpunkt auf tatsächlich angefallenen (pagatorischen) Kosten. Auf kalkulatorische Kosten wurde im Ausnahmefall nur dann zurückgegriffen, wenn dies aus dem inhaltlichen Kontext zwingend erscheint.

Die Erfassung von Investitionsausgaben ist aus betriebswirtschaftlicher Perspektive nicht unproblematisch, da Investitionen ihre Ergebniswirksamkeit erst im Zeitablauf – in Form von Abschreibungen – entfalten. In der vorliegenden Studie sollten aber explizit diejenigen Investitionen herausgestellt werden, die in den Jahr 2012 angestoßen wurden. Zudem werden nur diejenigen Investitionen erfasst, die die oben genannten Kriterien der Sozialrendite erfüllen. „Normale“ Investitionen in Ausbau und Instandhaltung des Versorgungsnetzes gehen demnach nicht in diese Position ein. Langfristig sollten sich zudem die Investitionszahlungen und die Abschreibungsbeträge angleichen (wird ein gleichmäßiges Investitionsverhalten im Zeitablauf unterstellt). Aus den genannten Gründen erscheint die Erfassung der Investitionsausgaben als Näherungswert daher zweckmäßig und sachlich gerechtfertigt.

Auf eine Bewertung von „Zweitrundeneffekten“, folglich ökonomischen Multiplikatorwirkungen, wurde verzichtet. Dafür wären zum einen spezielle Input-Output-Rechnungen zu erstellen, die auf einer regionalen Ebene wirtschaftliche Verflechtungen nachbilden und damit Wertschöpfungsimpulse simulieren und zum anderen regionale Multiplikatoren zu berechnen, die die Nachwirkung eines einmaligen oder dauerhaften Impulses bestimmen. Die Zielrichtung dieser Studie ist dagegen eine andere: Hier sollen positive externe Effekte gemessen werden, die

direkt auf das unmittelbare und mittelbare Umfeld des Verbandes wirken. Daher wird in der Studie auf die Angabe von Wertschöpfungsgrößen verzichtet.

Wenn der Zähler der Renditekennggröße bestimmt ist, stellt sich die Frage nach der geeigneten Bewertung des Nenners. Aufbauend auf der Idee der Rendite ist es zweckmäßig, die in Euro bewerteten Aktivitäten auf das Eigenkapital des Unternehmens zu beziehen (siehe Abschnitt 4.2.2). Andere Studien haben zusätzlich eine marktorientierte Bewertung anhand von Discounted-Cashflow-Verfahren (DCF) vorgenommen.³⁶ Der Marktwert des Unternehmens ergibt sich demnach – vereinfacht ausgedrückt – als Barwert der zu erwartenden zukünftigen Auszahlungen aus dem Unternehmen. Diese Bewertung beruht allerdings auf der theoretischen Grundvorstellung der Veräußerung des Unternehmens am Markt. DCF-basierte Unternehmensbewertungen geben den „fairen Wert“ („fair value“) des Unternehmens an, der als Kaufpreis am Markt fließen sollte.³⁷ Da bei dem betrachteten Wasserverband Peine die Fortführung des Unternehmens absolut vorrangig ist und eine Veräußerungs- oder Auflösungsabsicht nicht besteht, wird in der vorliegenden Studie keine marktorientierte Bewertung vorgenommen, sondern das bilanzielle Eigenkapital als Basis herangezogen.

Das Eigenkapital im Sinne der Sozialrendite umfasst daher die in der Bilanz ausgewiesenen Geschäftsguthaben und die Kapitalrücklage am 31.12.2012.

5 Berechnung der Sozialrendite

Nachfolgend werden die Komponenten einzeln beleuchtet, die in die Berechnung der Sozialrendite eingeflossen sind. Die Auswahl der Komponenten erfolgte in einem strukturierten Prozess. Auf der Basis der oben ausgeführten Kriterien, vergleichbarer Studien und einführenden Gesprächen mit den beteiligten Partnern vom Wasserverband Peine und dem VKU wurde ein Set von 34 Einzelkomponenten erarbeitet. Im nachfolgenden Schritt wurden diese Komponenten eingehend danach geprüft, ob sie den formulierten Kriterien standhalten, ob sie für den Wasserverband Peine von praktischer Bedeutung sind und ob Wertansätze mit zumutbarem Aufwand zu ermitteln sind. Am Ende dieses Prozesses, der durch intensive Gruppen- und Einzelgespräche begleitet wurde, standen 49 bewertete Komponenten. Im Rahmen der Sozialrenditeberechnung für das Jahre 2012 sind für den Wasserverband Peine 14 der ausgewähltem Komponenten in die Bewertung mit aufgenommen worden. Die übrigen 35 Komponenten sind vor allem auf Grund gesetzlicher Rahmenbedingen für die aktuelle Untersuchung trotz Interesses nicht darstellbar. In den nachfolgenden Abschnitten werden alle 14 Komponenten der Sozialrenditeberechnung dargestellt und erläutert.

5.1 Kategorie I – Bildung

5.1.1 Ausbildung

Ausbildung im Unternehmen

³⁶ Insbesondere die Studien von Schwalbach/Schwerk/Smuda (2006) und (2009).

³⁷ Zur marktorientierten Unternehmensbewertung beispielhaft Hering (2006), S. 153ff.

Im Sinne der Mehrleistung eines (öffentlichen) Unternehmens wurde an dieser Stelle die überproportionale Ausbildungsaktivität erfasst. Im Vergleich zum Durchschnitt der Branche (Wirtschaftszweig) wird die Zahl der Auszubildenden erfasst und der Umfang der Mehrausbildung bzw. der überdurchschnittlichen Vergütung. Der Wasserverband Peine kann in diesen Bereich Mehrkosten von 172.892 € veranlagten.

Ausbildung außerhalb des Unternehmens

Diese Komponente beinhaltet Kosten des Verbandes, die durch die externe Ausbildung von Mitarbeitern entstehen, da für diese Themenschwerpunkte keine ausreichende interne Vermittlungstiefe in einem darstellbaren Kosten-Nutzen-Verhältnis vorgehalten werden kann. Auch hier ist die Unterscheidung in betriebsbedingte Ausbildung und überproportionale/Ausbildung über den Bedarf hinaus zu erfassen. Die Ausgaben in diesen Bereich beliefen sich im Untersuchungsjahr 2012 auf rund 15.548 €.

Sonstiges

Unter diesem Punkt waren alle Ausgaben zu erfassen, die weder in 5.1.1 oder 5.1.2 berücksichtigt werden konnten. Der Wasserverband gab hier die Summe von rund 1.315 € an, die für die Mitarbeiter im Prüfungsausschuss veranlagt wurde.

5.1.2 Fortbildung

Erbringung der Fortbildungsmaßnahmen durch das Unternehmen selbst

Nach § 1 Berufsbildungsgesetzes (BBiG) zielt eine Fortbildung auf jene Qualifikationen, die bereits in einem Ausbildungsberuf erworben wurden. Sie sollen erhalten, erweitert, der technischen Entwicklung angepasst oder so ausgebaut werden, dass ein beruflicher Aufstieg möglich wird. Diese Vorgaben lassen sich zum einen in berufsbedingten Fortbildungen: Erhaltungsfortbildung und Anpassungsfortbildung sowie in nicht berufsbedingte Fortbildungen: Erweiterungsfortbildung und Aufstiegsfortbildung unterscheiden. Vorrangig sind in der Berechnung der Sozialrendite eher nicht berufsbedingte Fortbildungen zu erfassen. Der Wasserverband Peine ermöglichte seinen Mitarbeitern im Jahr 2012 unter anderem Fortbildungen im Bereich der Krisenkommunikation und Führungskräftekommunikation. Die Ausgaben von rund 19.764 € fließen in die Sozialrenditeberechnung mit ein.

Beauftragung von Fortbildungsmaßnahmen durch Dritte

Diese Komponente unterscheidet sich von der vorrangigen ausschließlich durch den Erbringer der Leistung. Während bei es sich bei der Erbringung der Fortbildungsmaßnahmen durch das Unternehmen selbst um eine interne Fortbildung im Unternehmen handelt, geht es bei der Beauftragung von Fortbildungsmaßnahmen durch Dritte um die externe Leistungserbringung. In diesem Bereich hat der Wasserverband Peine für diverse Schulungen seiner Mitarbeiter im Jahr 2012 Ausgaben von rund 49.625 €.

5.1.3 Information/Schulung die an Externe gerichtet sind

Aktive Angebote

Hierbei geht es vor allem um Angebote für die interessierte Öffentlichkeit, Vorträge und Projekt-tage an Schulen etc. Insgesamt fließen rund 21.713 € aus diesem Bereich in die Renditebe-rechnung mit ein.

Passive Angebote

Passive Angebote zur Information/Schulung die sich an externe Zielgruppen richtet, beinhaltet bspw. die Bereitstellung von Unterrichtsmaterialien etc. für Lehrer/Schulen im Rahmen der au-ßerbetrieblichen schulischen Bildung. Für Give-aways in diesem Rahmen, gab der Verband 3.314 € aus.

Bereitstellung von Praktikantenplätzen

Für die Betreuung von Praktikumsplätzen (Praktikanten) für Schüler, Schulabgänger, -abbrecher oder zur Neufindung eines Berufseinstieges (eventuell mit der Aussicht auf Übernahme, nach erfolgreicher Absolvierung des Praktikum) entstanden Kosten beim Wasserverband Peine von rund 4.846 €.

5.2 Kategorie II – Gesellschaftliches Engagement

5.2.1 Ordnung und Sicherheit

Steigerung des Subjektiven Sicherheitsbefindens

Zur Steigerung des Subjektiven Sicherheitsbefindens schaffte der Wasserverband Peine eine Kamera in Höhe von rund 685 € an.

5.2.2 Unterhaltung öffentlich nutzbarer Einrichtungen/Serviceleistungen

Begegnungsstätten/ Treffpunkte

Für die Teich- und Grünflächenpflege übernahm der Wasserverband Peine Ausgaben in Höhe von rund 3.933 € die in die Berechnung der Sozialrendite einfließen.

Zusätzliche Serviceleistungen

Der Wasserverband Peine unterstütze die Feuerwehr Peine mit einer Trinkwasserspense für den Löschteich. Daraus entstehen entgangene Erlöse im Wert von rund 10.670 €, die der Renditeberechnung zu Gute kommen.

5.2.3 Gesundheitsförderung

Vorsorgemaßnahmen/ Angebote für Mitarbeiter

Unter dieser Komponente werden bspw. Maßnahmen wie Medizinischer Dienst, betriebliche Gesundheitsprogramme, Informationsangebote, Sportgruppen, Einrichtung von Trainingsräumen etc. verstanden. Der Wasserverband Peine kann aus diesem Bereich Ausgaben in Höhe von rund 13.822 € für die arbeitsmedizinischen Untersuchungen verbuchen.

5.3 Kategorie III – Finanzielle Förderung

5.3.1 Förderung Kultur/kultureller Angebote bzw. sonstiger gesellschaftlicher/sozialer Aktivitäten

Direkte finanzielle Förderung

Im Untersuchungsjahr 2012 fließen rund 1.000 € aus diesem Bereich in die Berechnung mit ein.

Modernisierung/Umbau/Erschließung

Es handelt sich um nicht rechtlich verpflichtende, freiwillige Maßnahmen; auch städtische Vorgaben stehen hier im Vordergrund. Beispielsweise kann dies die Erneuerung von Technik bzw. die Anpassung an den Stand der Technik für Anlagen/Geräte umfassen, welche einerseits aus o. g. Gründen nicht erneuert werden müssten, dies aber auch aufgrund der Funktionstüchtigkeit nicht erforderlich wäre. Wenn sich hieraus eine Kostenersparnis für die Kundengruppen ergibt, so können auch solche Kostenersparnisse berücksichtigt werden. In diesem Bereich kann der Wasserverband Peine die Kosten für die energetische Sanierung von Außenfassaden zur Kostenersparnis in Höhe von rund 112.013 € in die Sozialrenditeberechnung einfließen lassen.

6 Zusammenfassung der Sozialrendite

Für den gesamten Betrachtungszeitraum 2012 ergibt sich aus den Kategorien I, II und III eine Sozialrendite in Höhe von rund 431.141 € (vgl. Tabelle 3).

Tabelle 3: Zusammenfassung der Berechnung zur Sozialrendite

	Beschreibung	2012
I	Ausbildung	289.020
	Ausbildung im Unternehmen	172.892
	Ausbildung außerhalb des Unternehmens	15.548
	Sonstiges	1.315
	Erbringung der Fortbildungsmaßnahmen durch das Unternehmen selbst	19.765
	Beauftragung von Fortbildungsmaßnahmen durch Dritte (externe Fortbildung)	49.625
	aktive Angebote	21.714
	passive Angebote	3.314
	Bereitstellung Praktikantenplätze	4.846
II	Gesellschaftliches Engagement	29.109
	Steigerung des subjektiven Sicherheits-befindens	685
	Begegnungsstätten/ Treffpunkte	3.933
	zusätzliche Serviceleistungen	10.670
	Vorsorgemaßnahmen/ Angebote für Mitarbeiter	13.821
III	Finanzielle Förderung	113.013
	direkte finanzielle Zuwendungen	1.000
	Modernisierung/Umbau/ Erschließung	112.013
	Sozialrendite	431.141

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnung, alle Angaben in €.

Wie in den Abschnitten 4.2.2 und 4.3 dargelegt, wird die Umformung in eine betriebswirtschaftliche Renditekennziffer vorgenommen, in dem die Summe der berechneten Komponenten ins Verhältnis zum Eigenkapital gesetzt wird. Das Eigenkapital im Sinne der Sozialrendite umfasst die in der Bilanz ausgewiesenen Geschäftsguthaben und die Kapitalrücklage zum 31.12. des Untersuchungsjahres.

Die Gesamrendite aus positiven externen Wirkungen des Wasserverbandes Peine beträgt für das Berichtsjahr 2012 demnach 1,5 %.

Aufgrund des sehr stark determinierten Rechtsrahmens eines Zweckverbands fällt die Gesamrendite nicht höher aus. Dennoch ist festzuhalten, dass es sich bei einer Gesamrendite von 1,5 % bei Zweckverbänden bereits um einen hohen Wert handelt, da der vorliegende Bewertungsansatz aufgrund der hohen Compliance-Anforderungen von Zweckverbänden einige Effekte herausnimmt, die in anderen Rechtsformen zulässig wären. Daher ist es möglich, dass die Gesamrendite bei alternativen Rechtsformen aufgrund der geringeren Compliance-Anforderungen ceteris paribus höher ausfallen könnte.

Tabelle 4: Zusammenfassung der Renditen

2012	Sozialrendite
Bewertungsansatz der Komponenten	431.141
Eigenkapital	29.288.410
Rendite	1,5 %

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnung, alle Angaben in €.