



## **7. Brandenburger Abwassertag**

### **„Gegenwart und Zukunft der Brandenburger Abwasserentsorgung“**

#### **Thema:**

**„Schwerpunkte für die Entwicklung und Umsetzung  
effektiver betriebswirtschaftlicher Konzepte  
aus Sicht eines Sanierungsunternehmens“**

**Potsdam, 11. Mai 2000**

BKC Kommunal-Consult GmbH  
Konrad-Wolf-Allee 1 - 3  
14480 Potsdam

Tel.: 03 31 / 64 85 – 0  
Fax: 03 31 / 64 85 – 118

[www.bkc-kommunal-consult.de](http://www.bkc-kommunal-consult.de)

---



## INHALTSVERZEICHNIS

	<u>Seite</u>
<b>1 AUSGANGSLAGE .....</b>	<b>3</b>
<b>2 WIRTSCHAFTLICHKEIT ALS MAßSTAB DES DENKENS UND HANDELNS.....</b>	<b>4</b>
2.1 DER GRUNDSATZ .....	4
2.2 DIE METHODIK.....	5
2.3 DIE RAHMENBEDINGUNGEN.....	7
<b>3 EINFLUSSNAHME ALS VORAUSSETZUNG DER ZIELERREICHUNG .....</b>	<b>8</b>
<b>4 ZUSAMMENFASSUNG .....</b>	<b>9</b>

---



## 1 Ausgangslage

Die bisherigen Erfahrungen mit Aufgabenträgern der Abwasserentsorgung zeigen immer wieder, dass eine Vielzahl von Problemen auf die Rechtsform des öffentlichen Rechts zurückzuführen ist.

Der Zweckverband (aber auch der Regie- und Eigenbetrieb) stellt zwar eine äußerst demokratische Organisationsform dar (Bürger – Gemeindevertretung – Verbandsversammlung – Vorstand), führt aber wegen des pluralistischen Entscheidungssystems bei der Entscheidungsfindung zu großen Schwierigkeiten, weil die Interessen der Beteiligten nicht homogen sind.

Hinzu kommt, dass die Abwasserableitung und -behandlung eine hoheitliche Aufgabe der Gemeinden darstellt und zum Schutze des Bürgers mittels Satzungen geregelt werden muss. Inhaltlich sind Satzungen dem Wesen nach deckungsgleich mit Gesetzen der Parlamente. Es handelt sich um abstrakt-generelle Regelungen, die sich auf staatliche Hoheitsgewalt stützen. Deshalb werden an diese Satzungen hohe formell-rechtliche Anforderungen geknüpft, die in aufwendigen Verfahren veröffentlicht und im Einklang mit Landes- und Bundesgesetzen jederzeit einer gerichtlichen Normenkontrolle standhalten müssen. Dadurch sind die Entscheidungsprozesse regelmäßig, auch bedingt durch die aufwendige Beteiligung politischer Gremien, langwierig und damit ggf. Kosten verursachend.

Weitere Erschwernisse in der Aufgabenerledigung treten auf, weil in der Bevölkerung ein erhebliches Misstrauen gegenüber den Zweckverbänden besteht, welches auf Fehlern der Vergangenheit beruht und heute vielen Aufgabenträgern so nicht mehr gerecht wird.

Gleichzeitig ist ein zunehmender Wertewandel in der Gesellschaft zu erkennen. Das Thema Umweltschutz verliert in der Werteskala der Bevölkerung zunehmend an Bedeutung, so dass auch die persönliche Bereitschaft zur Erduldung notwendiger Abwassermaßnahmen entsprechend nicht mehr so hoch ist.

---

Gerade in kleineren Gemeinden wird die Bereitschaft in den Umweltschutz zu investieren immer geringer. In persönlichen Gesprächen mit betroffenen Bürgern kommt immer wieder zum Ausdruck, dass die vorhandene Sickergrube bisher bestens funktioniert und die Entleerung auf dem eigenen Grundstück oder über die „LPG“ keine besonderen Kosten verursacht.

In Folge der Unbeliebtheit dieses Themas zieht sich auch die Kommunalpolitik immer mehr zurück. Durch den Rückgang der Mitstreiter werden die Zweckverbände mit immer mehr Abgaben und Aufgaben belastet, die sie ihrerseits auf die Bürger überwälzen müssen, was die Unbeliebtheit weiter steigert und den Teufelkreis schließt.

## **2 Wirtschaftlichkeit als Maßstab des Denkens und Handelns**

### **2.1 Der Grundsatz**

Die gesamten Einflüsse wirken auf Entscheidungen der Zweckverbände oft so stark ein, dass das betriebswirtschaftliche Denken und Handeln häufig vergessen wird. Dabei ist gerade der Abwasserbetrieb zur Wirtschaftlichkeit verpflichtet, weil die Kosten für die Errichtung und den Betrieb der Abwasserentsorgungsanlagen auf die Bürger in Form von Beiträgen und Gebühren umgewälzt werden.

Insofern kann für Aufgabenträger der Abwasserentsorgung nur die Wirtschaftlichkeit der Maßstab des Denkens und Handelns sein und die Grundlage bei der Entwicklung und Umsetzung der eigenen Konzepte bilden.

Dabei ist Wirtschaftlichkeit nicht Selbstzweck, sondern bildet die Voraussetzung, dass mit vorhandenen und regelmäßig knappen Mitteln der Nutzen maximiert wird. Für einen Zweckverband sollte das heißen, mit möglichst niedrigen Gebühren- und Beitragssätzen die Entsorgung im Verbandsgebiet zu sichern.

Dieser Maßstab stößt bei der Entscheidungsfindung und bei der Öffentlichkeitsarbeit naturgemäß auf hohe Akzeptanz. Das setzt aber auch voraus, dass sämtliche Entscheidungen durch entsprechende Berechnungen transparent und nachvollziehbar do

---

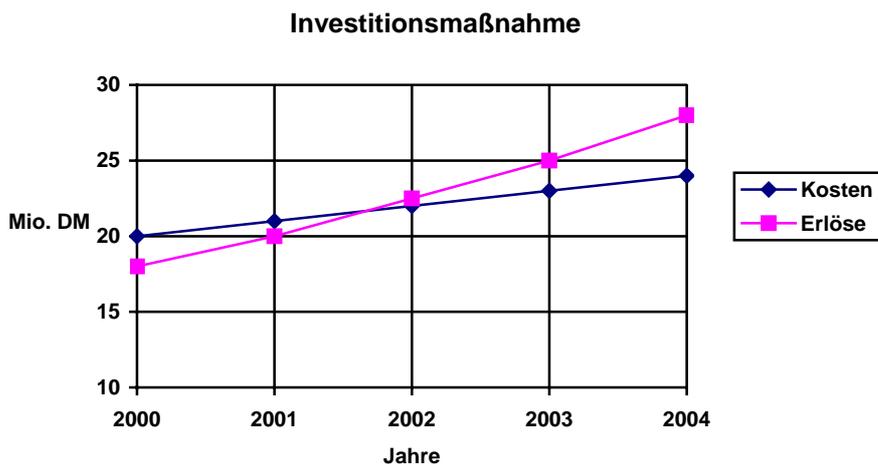
kumentiert werden. Dabei sollten die wirtschaftlichen Auswirkungen sowohl auf den Verband als auch auf den Bürger aufgezeigt werden.

Gesetze und Verordnungen definieren zwar oft die Grundlage und den Zwangspunkt für Handlungen, sie sind aber kaum als Argumentation geeignet, wenn nicht der dahinter stehende Sinn und Zweck ausreichend erläutert wird. Ferner besteht die Gefahr, dass diese Rechts- und Sachzwänge nicht mehr von wirtschaftlichen Überlegungen begleitet und getragen werden.

## 2.2 Die Methodik

Jeder private Investor macht i. d. R. seine Investitionsentscheidung von der zu erwartenden Rendite abhängig, die er über die Gesamtnutzungsdauer erwirtschaften kann, d. h. er stellt die zu erwartenden Aufwendungen und Erträge einer Investitionsmaßnahme gegenüber.

Dieselben Überlegungen sollte ein Aufgabenträger vornehmen, d. h. auch er muss sich Gedanken darüber machen, welche Kosten und welche Erlöse er aus den geplanten Investitionsmaßnahmen erzielen wird. Der einzige Unterschied zum Privatinvestor ist, dass steuerliche Aspekte im Rahmen der Investition nicht im Vordergrund stehen.



Eine Kostendeckung wird bei einer Investition i. d. R. nicht im ersten Jahr erzielt. Das bedeutet, dass der Aufgabenträger in der Anfangsphase zuschießen muss. Dies sollte insbesondere bei der Liquiditätsplanung berücksichtigt werden.

Da ein Verband i. d. R. schon Anlagen besitzt, wird sich die Investitionsfrage darauf konzentrieren, ob sich durch die geplanten Einzelmaßnahmen die Wirtschaftlichkeit des Verbandes verbessert.

Generell kann bei den Kosten zwischen fixe Kosten und variable Kosten unterschieden werden. Fixe Kosten entstehen dem Aufgabenträger unabhängig von der Ausbringungsmenge. Variable Kosten stehen im direkten Zusammenhang mit der Ausbringungsmenge.

Wird beispielsweise durch eine weitere abwasserseitige Ortserschließung zusätzliches Schmutzwasser einer bestehenden Kläranlage zugeführt, stehen die Energiekosten für die Belüftung des Abwassers und die Entsorgungskosten für den Klärschlamm im direkten Zusammenhang mit der Schmutzwassermenge. Ändert sich die Schmutzwassermenge, so ändern sich auch die Energie- und Entsorgungskosten für Klärschlamm. Das sind dann variable Kosten. Auf der anderen Seite bilden die Zinsaufwendungen für die bestehende Kläranlage bei der abwasserseitigen Ortserschließung Fixkosten, weil sich diese Kosten durch die gesteigerte Schmutzwassermenge nicht ändern. Das gilt auch für das Personal, wenn z. B. kein zusätzlicher Klärwärter eingestellt werden muss.

Eine Verbesserung der Wirtschaftlichkeit wird schon dadurch erreicht, dass die Fixkosten reduziert werden. Dies geschieht, wenn die zusätzlichen Erlöse der geplanten Investitionsmaßnahme die variablen Kosten übersteigen, man spricht dabei vom sog. positiven Deckungsbeitrag.

Beispiel: Weitere Investitionen in einer Ortschaft

<b>Kostensituation</b>	<b>vor der Investition:</b>	<b>nach der Investition:</b>
Fixkosten	1.500.000 DM	1.500.000 DM
variable Kosten	<u>500.000 DM</u>	<u>600.000 DM</u>
Summe Kosten	2.000.000 DM	2.100.000 DM
abzgl. Erlöse	<u>1.800.000 DM</u>	<u>2.000.000 DM</u>
Jahresverlust:	<u>200.000 DM</u>	<u>100.000 DM</u>

Durch die weitere Investition erhöhen sich die Erlöse um 200 TDM, die variablen Kosten jedoch nur um 100 TDM. Es wird mit dieser zwar noch kein ausgeglichenes Jahreser

---



gebnis erzielt, jedoch kann beobachtet werden, dass der Jahresverlust um 50 % gesunken ist. Eine Ergebnisverbesserung ist also immer zu erwarten, sofern die zusätzlichen Erlöse die zusätzlichen Kosten übersteigen.

Aber nicht nur die Ergebnisveränderung, sondern auch der Einfluss auf die Liquidität muss beachtet werden. Denn Auflösungserträge für erhaltene Fördermittel und Beiträge sowie die Abschreibungen werden nicht zahlungswirksam, während die Raten für Kredittilgungen geleistet werden müssen.

Diese Methodik ist auch geeignet, um Einsparungen im Betriebsbereich eines Abwasserbetriebes aufzeigen zu können. Gerade in der Verwaltung beinhaltet die Anschaffung von EDV hohe Einsparpotentiale, wenn dadurch Personalkosten eingespart werden können.

Generell sollte der Aufgabenträger prüfen, ob es wirklich sinnvoll ist, jede Leistung in Eigenregie durchführen zu lassen. Häufig sind Unternehmen am Markt, die ihre freien Kapazitäten zu günstigeren Preisen anbieten können. Man spricht in diesem Zusammenhang von der „Make-or-buy-decision“.

Wenn beispielsweise für die Beitragsbescheiderstellung eine Vollzeitkraft beschäftigt ist, die jährliche Personalkosten von DM 60.000,- verursacht und dafür pro Jahr 300 Bescheide erstellt, so kostet dem Verband ein Beitragsbescheid DM 200,-. Würde die Fremdvergabe an ein drittes Unternehmen für die Bescheiderstellung DM 150,- pro Stück kosten, könnte der Verband DM 50,- pro Bescheid, also insgesamt DM 15.000,- pro Jahr, sparen. Auf der anderen Seite kann der Verband auch sparen, wenn die Vollzeitkraft noch zeitliche Kapazitäten hat und er für einen anderen Aufgabenträger die Bescheiderstellung entgeltspflichtig mit übernehmen kann.

## **2.3 Die Rahmenbedingungen**

Alle Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen beinhalten notwendigerweise Prämissen, wenn sie sich auf künftige Prozesse erstrecken. Denn bestimmte Rahmenbedingungen, wie beispielweise die Preis- und Zinsentwicklungen, sind nur ganz beschränkt durch den Aufgabenträger beeinflussbar. Deshalb müssen diese Prämissen kurz vor Realisierung

---

der Entscheidung nochmals auf den Prüfstand, um feststellen zu können, ob diese noch Gültigkeit haben.

Bei Investitionsmaßnahmen kann das sogar heißen, dass sie abgebrochen werden, wenn die Submissionsergebnisse im Rahmen der Ausschreibung überschritten werden.

Um solchen Überraschungen im Vorfeld halbwegs begegnen zu können, sind grundsätzlich zwei Strategien möglich. Zum einen sollte jede Wirtschaftlichkeitsrechnung nach dem kaufmännischen Vorsichtsprinzip erstellt werden, welches dadurch zum Ausdruck kommt, dass bei den unsicheren Bestandteilen der Berechnung ein gewisser Sicherheitsaufschlag vorgenommen wird. Auf der anderen Seite können sog. Empfindlichkeitsprüfungen (Sensitivitätsanalysen) vorgenommen werden, um aufzuzeigen, wie das Ergebnis reagiert, wenn die unsicheren Prämissen im Rahmen der Berechnung variiert werden.

### **3 Einflussnahme als Voraussetzung der Zielerreichung**

Auch bei Berücksichtigung aller Vorsichtsmaßnahmen enthält nahezu jede in die Zukunft gerichtete Planung Unsicherheiten. Je komplexer diese Planung ist, umso größer die Unsicherheit. Die Unsicherheiten können durch Chancen (z. B. Kostenunterschreitungen) und durch Risiken (z. B. Kostenüberschreitungen) zu Tage treten, wobei lediglich der zweite Umstand als negativ gesehen wird.

Deshalb muss die Wirtschaftlichkeitsrechnung so strukturiert sein, dass die Gesamtmaßnahme in einzelne Erlös- und Kostenfaktoren aufgeteilt wird und in zeitlicher Reihenfolge gegliedert ist. Dadurch erhält man eine Anzahl von Plan-Werten, die geeignet sind, im Zuge der Umsetzung mit den Ist-Werten vergleichen zu werden.

Ein entsprechendes Controlling bildet somit die Voraussetzung für die Zielerreichung, weil erst durch das Erkennen von Fehlentwicklungen notwendige Korrekturen in der Realisierungsphase vorgenommen werden können.

---

## 4 Zusammenfassung

Die Einflüsse, die bei Entscheidungen auf einen Aufgabenträger der Abwasserentsorgung einwirken, sind im Vergleich zu einem normalen privatwirtschaftlich organisierten Unternehmen wesentlich komplexer und schwerwiegender. Denn der Bürger ist einerseits Kunde und andererseits über seine Kommunalvertretung Eigentümer des Aufgabenträgers.

Ein Zusammenfassen dieser teilweise divergierenden Interessen kann man am besten mit wirtschaftlichem Denken und Handeln erreichen. Dabei müssen die wirtschaftlichen Interessen der Kunden und die des Aufgabenträgers gleichermaßen berücksichtigt werden. Insofern liegen Gebührenerhöhungen zwar im Interesse des Verbandes, stoßen aber bei den Bürgern auf wenig Gegenliebe. Kosteneinsparungen und Effizienzsteigerungen hingegen dürften die einzig einvernehmlichen Zielsetzungen sein. Diese basieren aber nur auf der Grundlage der Anwendung der Wirtschaftlichkeit.

Das hat auch der Vorstandsvorsitzende der Deutschen Bahn AG, Herr Hartmut Mehdorn, bei der Vorstellung der Jahresbilanz 1999 erkannt. Denn „...ziemlich viele in diesem Land glauben, auf der Bahn könne man nach Belieben herumprügeln. Die Bahn werde sich wehren und künftig nur noch nach wirtschaftlichen Aspekten entscheiden.“<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Quelle: Berliner Morgenpost vom 11.05.2000.

---