



6. Brandenburger Abwassertag

„Einfluß der Organisationsstruktur und der Verbandsgröße auf die Wirtschaftlichkeit der Abwasserentsorgung in Land Brandenburg“

Thema:

Sanierung eines Zweckverbandes am Beispiel des Herzberger Wasser- und Abwasserzweckverbandes (HWAZ)

Potsdam, 9. April 1998

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



INHALTSVERZEICHNIS

	<u>Seite</u>
1 KURZVORSTELLUNG DER BKC KOMMUNAL-CONSULT.....	3
2 DIE SCHRITTE ZUR SANIERUNG EINES AUFGABENTRÄGERS DER ABWASSERENTSORGUNG.....	3
2.1 VORWORT	3
2.2 DIE DARSTELLUNG DER AUSGANGSSITUATION	4
2.3 DIE EINLEITUNG DER AKTIVITÄTEN	6
2.4 DIE ERARBEITUNG EINES SANIERUNGSKONZEPTES ALS UNVERZICHTBARE GRUNDLAGE.....	7
2.5 ZUSAMMENFASSUNG UND INTERPRETATION.....	9

1 Kurzvorstellung der BKC Kommunal-Consult

Die BKC Kommunal-Consult, mit Sitz in Potsdam, führt die ganzheitliche Betreuung der Aufgabenträger der Wasserver- und Abwasserentsorgung in allen technischen und kaufmännischen Sparten durch. Dazu gehört neben der Baubetreuung und Projektsteuerung, insbesondere die Beratung der Aufgabenträger in betriebswirtschaftlichen Belangen.

In Brandenburg waren wir in den Jahren 1995 und 1996 Mitglied der interministeriellen Steuerungsgruppe der IAGWA, erarbeiteten für das Umweltministerium (MUNR) den „Handlungsrahmen für Sanierungskonzepte“ und bearbeiteten in Zusammenarbeit mit dem MUNR den „Leitfaden Abwasserentsorgung in Brandenburg“. Seit 1997 werden von der Gesellschaft zeitlich begrenzte Geschäftsführungsaufgaben durch Beauftragung (Herzberger Wasser- und Abwasserzweckverband) oder Geschäftsbesorgungsvertrag (Trink- und Abwasserzweckverband Luckau) wahrgenommen.

2 Die Schritte zur Sanierung eines Aufgabenträgers der Abwasserentsorgung

2.1 Vorwort

Die nachfolgenden Schritte zur Sanierung eines Aufgabenträgers der Abwasserentsorgung möchten wir anhand des konkreten Beispiels des Herzberger Wasser- und Abwasserzweckverbandes (im folgenden „HWAZ“ genannt) beschreiben. Das Beispiel HWAZ ist durchaus typisch und soll die generellen Probleme vieler anderer Abwasserverbände verdeutlichen, die in eine wirtschaftliche Schieflage geraten sind.



2.2 Die Darstellung der Ausgangssituation

Das rd. 570 km² große Versorgungsgebiet des HWAZ umfaßt 45 Gemeinden, davon 4 Städte, mit rd. 31.500 Einwohnern und rd. 4.500 gewerblichen Einwohnergleichwerten¹. Im Bereich der Trinkwasserversorgung liegt der Anschlußgrad bei nahezu 100 % und in der Abwasserentsorgung bei 33 %. Das sind Rahmendaten, mit denen ein Verband normalerweise eine wirtschaftliche Ver- und Entsorgung der Einwohner gewährleisten müßte.

Die Tatsache, daß dem nicht so ist, liegt an folgenden Hauptfaktoren:

- Ungenutzte Anlagenkapazitäten von Abwasserentsorgungsanlagen

In erster Linie resultierte die wirtschaftliche Schieflage des Verbandes aus dem Mißverhältnis von Aufwendungen und Erträgen. Durch nicht ausgelastete Kläranlagenkapazitäten und verlegte, aber nicht angeschlossene Ortsnetze sind rd. 30 Mio. DM verbaut worden, ohne diese Anlagen zu nutzen. In Zahlen ausgedrückt heißt das, daß beim HWAZ für die 30 Mio. DM Leerkapazitäten rd. 2,4 Mio. DM Aufwendungen pro Jahr angefallen sind (bei 8 % Zins und Tilgung jährlich), die weder durch Gebühren noch durch Beiträge gedeckt werden können.

- mangelhafte Betriebsorganisation

Kennzeichen der Betriebsorganisation war eine sehr aufgeblähte Personalhierarchie, bei der die Mitarbeiter lange Entscheidungswege zu überwinden hatten. Daneben waren die Kompetenzbereiche so stark eingeschränkt, daß fast alle betrieblichen Entscheidungen dem Vorstandsvorsteher vorbehalten waren, der seinerseits den halben Tag nur damit zubrachte, die gesamte Ein- und Ausgangspost abzuzeichnen. Damit wurde den Mitarbeitern Eigenverantwortlichkeit und Mitdenken nahezu unmöglich gemacht. Die Trennung von Verantwortung und Kompetenz, in Verbindung mit unzureichender fachlicher Qualifikation, kann als eine wesentliche Ursache für das Versagen bezeichnet werden. Die verordneten „Scheuklappen“ haben die Personalorganisation sogar dahingehend getrieben, daß es in einem Versorgungsbetrieb drei fast selbständig nebenherarbeitende Unternehmen gab.

- unstrukturierte Verbandsorganisation

Die durch Satzung und Geschäftsordnung geregelten Aufgabenbereiche zwischen den Organen Verbandsversammlung, Vorstand und Verbandsvorsteher waren derart undeutlich, daß es ständig zu Kompetenzverschiebungen gekommen ist. Beispielsweise überließ der Verbandsvorsteher der Verbandsversammlung allein die Entscheidung über den Kauf einer gewöhnlichen EDV-Anlage; z. B. tagte der Vorstand, wenn es um normale Personaleinstellungen ging.

Die vorgenannten Faktoren wirkten sich in der Gesamtheit so aus, daß sich Mißtrauen in der Bevölkerung und in der Verbandsversammlung breit machte. Dazu trugen weiterhin unbeantwortete Fragen von Verbandsmitgliedern und Fehlauskünfte der Geschäftsführung bei Verbandsversammlungen, zusammen mit ungenügender allgemeiner Informationspolitik und Öffentlichkeitsarbeit, erheblich bei.

Folge war, daß Anfang des letzten Jahres 27 von 45 Verbandsmitglieder ihren Austritt aus dem Verband erklärten. Diese Gemeinden besaßen allein die für Austritte notwendige 2/3 Mehrheit der Verbandsversammlung. Anfang 1997 legten der Verbandsvorsteher und kurz danach die stellvertretende Verbandsvorsteherin ihre Ämter nieder, so daß der Verband über keine vertretungsberechtigten Organe mehr verfügte. Für einen Wirtschaftsplan 1997 fehlten die notwendigen Mehrheiten.

In dieser Situation wurde der Landkreis gefordert, und dies auch durch entschlossenes Handeln umgesetzt. Ein Mitarbeiter unserer Gesellschaft wurde am 21. April 1997 als Beauftragter des Landrates des Landkreises Elbe-Elster für die Funktion des Verbandsvorstehers mit dem Ziel eingesetzt, durch Veränderungen in der Geschäftsführung des HWAZ, das Vertrauen der Gemeinden in die Arbeit des Verbandes wiederherzustellen und zugleich eine wirtschaftliche Perspektive für die weitere Zukunft des Verbandes aufzuzeigen, um die Existenz des Verbandes dauerhaft zu sichern.

¹ ohne besondere Berücksichtigung von Kleingewerbe

2.3 Die Einleitung der Aktivitäten

Mit den zahlreichen Austrittserklärungen einhergehend, war der Wunsch der Verbandsmitglieder geäußert worden, eine Auseinandersetzungsbilanz zum 30.04.1997 erstellt zu bekommen, um mit diesen Zahlen eigene Ver- und Entsorgungskonzepte erstellen zu können. Dem Wunsch konnten wir durch entsprechende Einlegung von „Nachtschichten“ termingerecht nachkommen, was der neuen Geschäftsführung einen ersten kleinen Vertrauensbonus bei den Verbandsmitgliedern einbrachte. Denn in der kurzen Bearbeitungszeit hegte man andere Erwartungen.

Als zweites wurden die leidigen und vor allem aufhaltenden zentralen Unterschriftsleistungen des Verbandsvorstehers durch eine schriftlich niedergelegte Unterschriftenregelung im Vorgriff auf die später erfolgte Umstrukturierung der Personalorganisation dezentralisiert. Grundsatz dabei war, die Verantwortung auf die Ebene zu dezentralisieren, auf der auch die fachliche Kompetenz angesiedelt ist.

Sodann wurden die Einzelgespräche mit den Amtsdirektoren und Bürgermeistern gesucht, um den Problemen und Befindlichkeiten der Gemeinden auf den Grund zu gehen. Gleichzeitig nahmen wir diese Gespräche zum Anlaß, dem Verband die Möglichkeit einräumen zu lassen, daß über ein Sanierungskonzept ein alternatives Angebot als Gesamtverband dargestellt werden kann.

Einhergehend mit den Gesprächen mußte zeitgleich ein Wirtschaftsplan für das Jahr 1997 beschlossen werden, der die Handlungsgrundlage der Geschäftstätigkeit des Verbandes bildet. Hierzu wurden insbesondere die Kämmerer der einzelnen Amtsbereiche zur Zusammenarbeit eingeladen. In dieser Besprechung konnte verständlich gemacht werden, daß ein fehlender Wirtschaftsplan die kommunalen Haushalte der einzelnen Gemeinden nur verschlechtern würde. In dem Wirtschaftsplan waren auf Grundlage zuvor durchgeführter Wirtschaftlichkeitsberechnungen nur die Abwasserinvestitionen eingestellt worden, bei denen bereits mit Abschluß der Baumaßnahmen die Erlöse höher ausfielen als die gegenüberstehenden Kosten². Diese Einzelwirtschaftlichkeitsun

² Hierbei wurde eine Differenzbetrachtung von zusätzlichen Erlösen und zusätzlichen Kosten angestellt, die aus einer Investitionsmaßnahme resultieren. Bei dieser Berechnungsart spricht man auch vom sogenannten Deckungsbeitrag, welche in der betriebswirtschaftlichen Teilkostenrechnung empfohlen wird.

tersuchungen sind als Anlage dem Wirtschaftsplan beigefügt worden, um die Investitionen von ihrer Wirkung her transparent zu machen.

Exkurs: Diese Einzelwirtschaftlichkeitsuntersuchungen wurden bereits während des 5. Brandenburger Abwassertages vorgestellt. Sinn und Zweck einer Einzelwirtschaftlichkeitsuntersuchung ist es, ohne aufwendige gesamtwirtschaftliche Untersuchungen, einzelne Baumaßnahmen auf ihre Wirtschaftlichkeit zu untersuchen und ggf. sofort einleiten zu können.

Das Ergebnis vieler weiterer Einzelmaßnahmen war, daß auf der Verbandsversammlung am 9. Juni 1997 folgende Beschlüsse gefaßt werden konnten:

- Wirtschaftsplan für 1997
- Erhöhung der Abwassergebühr ab dem 1. Juni 1997 von DM 7,00 pro m³ auf DM 7,97 pro m³, um einem negativen Cash-Flow³ zu begegnen
- Die Gemeindeumlagen konnten anstelle von DM 108,00 pro Einwohner auf DM 56,25 pro Einwohner gesenkt werden.
- Es wurde einer neuer Vorstand mit kompetenten Mitgliedern gewählt.
- Es wurde ein neuer Vorsitzender der Verbandsversammlung gewählt.

2.4 Die Erarbeitung eines Sanierungskonzeptes als unverzichtbare Grundlage

Der Zeitfaktor spielt in der Situation, in der sich der HWAZ befindet, eine entscheidende Größe. Deshalb wurde parallel zu den vorgenannten ersten Aktivitäten mit der Erarbeitung eines wirtschaftlichen Sanierungskonzeptes begonnen und auch weitere Maßnahmen zur Änderung der betrieblichen Organisation eingeleitet. Dazu gehörten neben unumgänglichen Personalfreisetzungen im Rahmen der Umstrukturierung der Personalorganisation, auch die Realisierung aller anderen betrieblichen Kostensenkungspotentiale, wie z. B. im Bereich des Fuhrparks, des Versicherungswesens etc.

³ Der Cash-Flow soll darstellen, in welche Höhe dem Betrieb Mittel aus der Umsatztätigkeit über die Betriebsausgaben hinaus zugeflossen sind und für Investitionen und Kapitaltilgungen zur Verfügung stehen.



Im Personalbereich gibt es keine Trennung von Abwasser und Trinkwasser, sondern nur den technischen Bereich. Der kaufmännische Leiter nimmt gleichzeitig die Funktion des Verbandsvorstehers wahr und bildet zusammen mit dem technischen Leiter die Geschäftsführung.

Mit der Überarbeitung von Satzungen wurde im Hinblick auf Klarheit und Vollständigkeit begonnen. Insbesondere die klare Trennung der Kompetenzen, die sich nunmehr auch mit den entsprechenden Verantwortlichkeiten decken soll, stand im Vordergrund.

Die Überarbeitung der Investitionskonzeption weist nur Maßnahmen aus, die mit Abschluß der Baumaßnahme einen positiven Deckungsbeitrag⁴ erwirtschaften. Fördermittel sind nur noch bei den Baumaßnahmen Voraussetzung, bei denen ein positiver Deckungsbeitrag ohne Fördermittelerhalt nicht erreicht werden kann. Das technische Abwasserbeseitigungskonzept ist nunmehr mit dem wirtschaftlichen Konzept kongruent. Insgesamt weist das neue Abwasserbeseitigungskonzept gegenüber dem alten Abwasserbeseitigungskonzept auch durch Einsatz alternativer Entwässerungssysteme eine Ersparnis von rd. 46 Mio. DM aus. Der geplante Anschlußgrad bis zum Jahre 2002 beträgt rd. 89 %.

Mit Vorstellung des Sanierungskonzeptes zur Verbandsversammlung am 25. September 1997 sind die im Bericht enthaltenen Maßnahmen bereits teilweise umgesetzt worden, so daß der Verband schon zu diesem Zeitpunkt 600 TDM pro Jahr an Einsparungen vorweisen konnte.

⁴ Der Deckungsbeitrag ergibt sich aus der Differenzbetrachtung von zusätzlichen Erlösen und zusätzlichen Kosten, die aus einer Investitionsmaßnahme resultieren. Bei einem positiven Deckungsbeitrag sind die Erlöse größer als die Kosten, während ein negativer Deckungsbeitrag höhere Kosten ausweist.

Daneben wies das Sanierungskonzept folgende Rahmendaten aus:

- Gebührenstabilität⁵ bis zum Jahre 1999 mit DM 7,97 je m³, ab dem Jahre 2000 bis zum Jahre 2002 DM 8,46 je m³, ab dem Jahre 2003 DM 8,93 je m³
- Die Gemeindeumlagen können sukzessive gesenkt werden; 1997 DM 56 je Einwohner, 1998 DM 34 je Einwohner und ab 1999 DM 10 je Einwohner.

Die Folge war ein reger Zuspruch der Verbandsversammlung zum Verbandserhalt, so daß ein Großteil der Verbandsmitglieder seinen Austrittsantrag zurücknahm. In Zahlen ausgedrückt, waren Gemeinden mit einem Bevölkerungsanteil von rd. 90 % des Gesamtverbandes für einen Verbandsverbleib. Der Austrittsantrag der übrigen Gemeinden wurde in der darauffolgenden Verbandsversammlung im November 1997 mit 3/4 Mehrheit abgelehnt.

2.5 Zusammenfassung und Interpretation

Der Verband wird bei Verfolgung der gesteckten Ziele und Rahmendaten höchstwahrscheinlich ab dem Jahre 2000 auch ohne finanzielle Hilfe Dritter auf eigenen Füßen stehen können, so daß der Verband mit Auslaufen der Liquiditätshilfe gesundet sein wird.

Wir möchten nicht behaupten, daß in der kurzen Zeit das volle Vertrauen aller Verbandsmitglieder gewonnen wurde. Es gibt nach wie vor kleine Gemeinden, die ihren eigenen Weg gehen wollen. Daneben besteht bei den anderen Gemeinden vorerst nur positive Grundhaltung.

Aus der vorgenannten Darstellung der Tätigkeit kann u. E. ersehen werden, welche Einflußmöglichkeiten der Verband selbst haben kann. Der wichtigste Grundgedanke bei der Sanierung von Aufgabenträgern besteht darin, erst die eigenen Kräfte und Möglichkeiten zu mobilisieren. Die eigenen Möglichkeiten bestehen in der Erhöhung der Erträge und in der Verminderung von Aufwendungen. Daneben gilt es, Liquidität und ordentliche Öffentlichkeitsarbeit wieder aufzubauen.

⁵ Bei der Gebührenentwicklung sind die allgemeinen jährlichen Preissteigerungen einbezogen worden (z. B. Strom, Personal etc.).

Die Ertragssteigerung erfolgt in erster Linie über wirtschaftliche Investitionsmaßnahmen, die mit Abschluß ihrer Bautätigkeit positive Deckungsbeiträge für bestehende Defizite zeitigen. Die Gebühren und Beiträge müssen zwar kostendeckend sein, dürfen aber nicht für Überkapazitäten herhalten, die durch fehlende Investitionsmaßnahmen entstanden sind. Dafür gibt es die vom Land ausgegebene zeitlich begrenzte Liquiditätshilfe. Aber nur nach dem Motto: „Hilfe zur Selbsthilfe“. Die Gemeindeumlagen sollten wegen der Höhe nur für Liquiditätsengpässe⁶ und nicht für subventionierte Gebührenunterdeckungen⁷ herhalten. Zudem sollten die Gemeindeumlagen auch nur so kurz wie möglich erhoben werden, weil die Städte und Gemeinden in ihrer Erfüllung anderer Aufgaben oft stark gelähmt werden.

Die größte Aufwandssenkung wird oftmals über Personalfreisetzen erreicht, die i. d. R. nur im Rahmen einer Umstrukturierung der Personalorganisation erfolgt. Dabei hat der Einsatz einer effektiven EDV eine große Bedeutung. Viele weiteren Potentiale liegen im Fuhrpark, Versicherungswesen, Wachschatz, Gebäudereinigung usw. Grundsätzlich müssen alle Aufwendungen auf den Prüfstand der möglichen Fremdvergabe (Outsourcing). Beispielsweise müssen die eigenen Kosten der Gebühren- oder Beitragserhebung denen Dritter gegenübergestellt werden. Eine weitere Möglichkeit der (relativen) Aufwandssenkung gibt es beim sogenannten Insourcing. Hier geht man der Frage nach, ob der Aufgabenträger zur Auslastung freier Kapazitäten und Schaffung von Synergien nicht auch bezahlte Aufgaben Dritter bekommen kann.

Aus unserer Erkenntnis fehlt es vielen Verbänden an dem notwendigen „Biß“ und Know-how, sich einer wirtschaftlich schwierigen Situation zu stellen, um all die Maßnahmen einzuleiten, die im Bereich eines Abwasserverbandes möglich und nötig sind. Vielmehr hadern viele Verbände mit dem Schicksal und verschleißen den Verband durch Schuldzuweisungen der Vergangenheit. Damit geht der Blick für die Möglichkeiten der Zukunft verloren. In dieser Situation ist gerade die Qualität als Krisenmanager gefragt, die oftmals wieder an der fehlenden Mitarbeit oder Qualität des eigenen Personals scheitert.

⁶ nach § 19 GKG (Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit im Land Brandenburg)

⁷ nach § 6 KAG (Kommunalabgabengesetz für das Land Brandenburg)
