

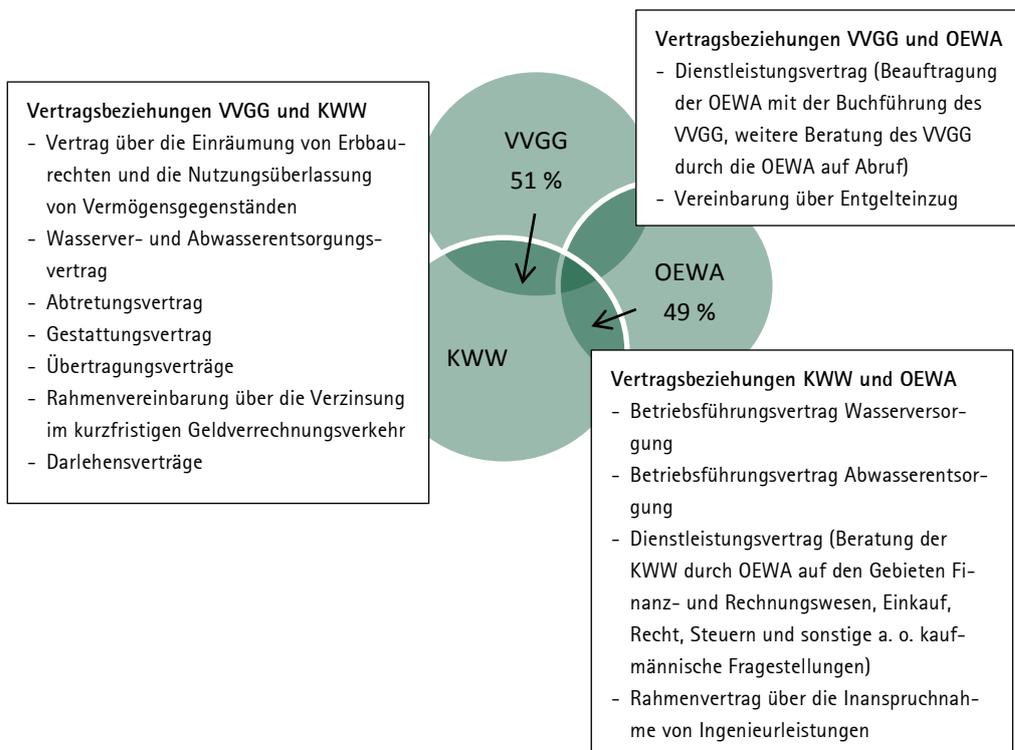
Haushalts- und Wirtschaftsführung des Versorgungsverbandes Grimma-Geithain

Das Kooperationsmodell zwischen Zweckverband, OEWA Wasser und Abwasser GmbH Leipzig und der gemeinsamen Tochtergesellschaft KWW GmbH führt zu einer engen Verflechtung wirtschaftlicher Interessen.

Das Kooperationsmodell basiert auf einer Vielzahl von Verträgen. Dies ist intransparent. Es birgt die Gefahr, dass Leistungen mehrfach vergütet werden. Die Einrichtung eines leistungsfähigen Controllings ist für den Verband und für die KWW unerlässlich.

1 Ausgangslage

- 1 Dem Versorgungsverband Grimma-Geithain (VGG) obliegen die Aufgaben der Wasserver- und Abwasserentsorgung im Verbandsgebiet. Am 20.12.1993 hat er als alleiniger Gesellschafter die Kommunale Wasserwerke Grimma-Geithain GmbH (KWW) errichtet.
- 2 Zur Durchführung der Aufgaben der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung im Gebiet des Verbandes schlossen der VGG und die KWW einen Geschäftsbesorgungsvertrag. Im Jahr 1997 forderte die Rechtsaufsicht die Erstellung eines Haushaltskonsolidierungskonzeptes für den VGG. Dabei sollten Möglichkeiten der Kooperation mit Dritten einbezogen werden. Nach einer Ausschreibung zum Betrieb der Wasserver- und Abwasserentsorgungsanlagen veräußerte der VGG 1999 49 % der Anteile der KWW an die OEWA Wasser und Abwasser GmbH Leipzig als günstigste Anbieterin zu einem Kaufpreis von rd. 2 Mio. €.



- 3 Gleichzeitig lösten der VGG und die KWW ihren bisherigen Geschäftsbesorgungsvertrag und schlossen einen Wasserver- und Abwasserentsorgungsvertrag, mit dem der Verband die Durchführung sämtlicher im Verbandsgebiet mit der Wasserver- und Abwasserentsorgung verbunde-

nen öffentlichen Aufgaben¹ auf die KWW übertrug. Der VGG blieb selbst weiterhin Aufgabenträger. Nach § 14 des Vertrages zahlt der Verband der KWW für alle Leistungen nach diesem Vertrag ein Entgelt, das sich aus dem Ersatz des der KWW bei ordnungsgemäßer Vertragserfüllung entstehenden Aufwands und einer Verzinsung des von den Gesellschaftern der KWW eingesetzten Stammkapitals zusammensetzt. Die KWW hat darüber hinaus keine eigenen Einnahmen.

- 4 Ebenfalls zu diesem Zeitpunkt schlossen die KWW und die OEWA Wasser und Abwasser GmbH Leipzig einen Betriebsführungsvertrag Wasserversorgung, einen Betriebsführungsvertrag Abwasserentsorgung und einen Dienstleistungsvertrag, mit denen die KWW die OEWA Wasser und Abwasser GmbH Leipzig nun ihrerseits mit der Betriebsführung der o. g. Wasserver- und der Abwasserentsorgungsanlagen sowie mit der Beratung auf den Gebieten Finanz- und Rechnungswesen, Einkauf, Recht, Steuern und sonstigen kaufmännischen Fragestellungen beauftragte. Auch die Vergütung dieser Leistungen zählt zu dem Aufwand, den die KWW dem VGG weiterberechnet und der auf die Gebührenzahler im Verbandsgebiet umgelegt wird.
- 5 Insgesamt weist der VGG für das Jahr 2013² in seiner Gewinn- und Verlustrechnung unter den Aufwendungen für bezogene Leistungen mehr als 10 Mio. € für die Betriebsführung und Dienstleistungen der OEWA Wasser und Abwasser GmbH Leipzig für die KWW und für Dienstleistungen der OEWA Wasser und Abwasser GmbH Leipzig bei dem VGG selbst aus.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Vertragsmanagement

Aufgabenüberschneidungen/Abgrenzungsschwierigkeiten/Schnittstellen

- 6 Hinsichtlich der vereinbarten Leistungen kommt es zu inhaltlichen Überschneidungen der Verträge. Die mehrfache Vergütung notwendigerweise einheitlich zu erbringender Leistungen ist nicht auszuschließen. Zugleich argumentiert die OEWA Wasser und Abwasser GmbH Leipzig - bspw. bei den Verhandlungen über die Fortsetzung des Vertrages über den Entgelt-einzug mit der OEWA Wasser und Abwasser GmbH Leipzig -, dass eine Auslagerung einzelner Aufgaben auf Dritte nicht zweckmäßig sei.
- 7 Eine Reihe von Tätigkeiten der OEWA Wasser und Abwasser GmbH Leipzig wird neben den bestehenden Verträgen gesondert abgerechnet, z. B. weitergehende Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen, Erarbeitung Kundenstammdaten für Erhebung der Niederschlagswassergebühren, Umstellung auf privatrechtliche Entgeltabrechnung (deren Notwendigkeit nicht zuletzt mit der Tätigkeit der OEWA Wasser und Abwasser GmbH Leipzig begründet wurde).
- 8 Die OEWA Wasser und Abwasser GmbH Leipzig hat nach Aktenlage maßgeblichen Einfluss darauf, welche Leistungen erbracht werden und wer demzufolge die Kosten trägt, wie z. B. bei der Abgrenzung von Reparatur- und Sanierungs- bzw. Erneuerungsmaßnahmen.
- 9 Der VGG hat ein leistungsfähiges Vertragsmanagement und -controlling einzurichten und Doppelzahlungen auszuschließen, die letztendlich zu einer Verteuerung für den Gebühren-/Entgeltzahler führen. Er hat als Mehrheitsgesellschafter darauf hinzuwirken, dass die KWW keine Leistungen der OEWA Wasser und Abwasser GmbH Leipzig zusätzlich vergütet, deren Vergütung bereits von den vorhan-

¹ Betriebsführung der Anlagen, Kundenabrechnung und Inkasso, technische Planung und Bau der Anlagen, Verwaltung der Anlagen, Überwachung der Wasserver- und Abwasserentsorgung, kaufmännische Betriebsführung und kaufmännische Dienstleistungen für den VGG u.a.

² Letztes in die Prüfung einbezogenes Wirtschaftsjahr.

denen Verträgen abgedeckt ist. Eine vorhergehende Prüfung derartiger Angebote der OEWA Wasser und Abwasser GmbH Leipzig vor der Beschlussfassung im Aufsichtsrat – auch auf die Notwendigkeit der Leistungen hin – hat der Verband sicherzustellen.

- 10 Das Kostendeckungsprinzip nach §§ 10 bis 12 SächsKAG erlaubt bei den kommunalen Pflichtaufgaben Wasserversorgung und Abwasserentsorgung den Ansatz betriebsnotwendiger Kosten. Vertragsgestaltungen, die letztlich nur zu Erhöhung des Aufwandes beitragen ohne betriebsnotwendig zu sein, sind deshalb unzulässig.

2.2 Darlehensaufnahmen durch den VVGG

- 11 Seit 2010 nimmt der VVGG Kredite für die Finanzierung der Investitionen der KWW und zur Umschuldung bestehender KWW-Kredite auf, um kommunalnahe Finanzierungsbedingungen zu erreichen und reicht diese als Gesellschafterdarlehen an die KWW weiter. Zuvor erfolgte die Kreditaufnahme durch die KWW selbst. Der Verband hält sein Vorgehen für gerechtfertigt, da so der KWW ermöglicht werde, eigenes Anlagevermögen zu schaffen.
- 12 Im Jahresabschluss zum 31.12.2013 weist der VVGG Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten i. H. v. rd. 74 Mio. € aus. Nach der Finanzplanung wird die Verschuldung des Verbandes bis zum Jahr 2017 auf rd. 103 Mio. € ansteigen. Seine Gesellschafterdarlehen an die KWW valutierten Ende 2013 mit mehr als 80 Mio. €.
- 13 Im Rahmen der Bestätigung zur Haushaltssatzung des VVGG für das Jahr 2013 äußerte die RAB hinsichtlich der Höhe der geplanten Kreditaufnahmen Bedenken und verwies den VVGG auf die mögliche Nutzung investiver Umlagen.
- 14 Möglichkeiten der Kürzung von Investitionen oder Beitragserhebungen will nach Mitteilung des VVGG die Verbandsversammlung erst in Betracht ziehen, wenn Darlehensaufnahmen abgelehnt werden, die Nutzung investiver Umlagen zieht der VVGG nach eigenen Angaben nicht in Betracht. Seine Wirtschaftsführung sei solide und ausreichend Liquidität vorhanden.
- 15 Die erreichte und weiter steigende Verschuldung des VVGG ist auch unter Beachtung der demografischen Entwicklung riskant.

2.3 Zusammenarbeit mit der OEWA Wasser und Abwasser GmbH Leipzig

- 16 Das Vermögen der KWW besteht im Wesentlichen aus den wasser- und abwassertechnischen Anlagen. Am 31.12.2013 betrug der Wert des Anlagevermögens der Gesellschaft rd. 162 Mio. €. Davon entfielen 34,2 Mio. € auf sog. Altanlagen und € 131,4 Mio. € auf sog. Neuanlagen. Dem Anlagenvermögen stehen zum 31.12.2013 rd. 82 Mio. € Verbindlichkeiten (davon überwiegend Gesellschafterdarlehen) gegenüber.
- 17 Gemäß § 2 Abs. 3 des Gesellschaftsvertrages sind Neuanlagen solche, die nach dem 31.12.1998 fertiggestellt und abgenommen wurden bzw. noch errichtet werden. Die KWW hat an den Altanlagen nur wirtschaftliches Eigentum i. S. v. § 39 Abs. 2 Nr. 1 S. 1 Abgabenordnung, wohingegen sie nach den vertraglichen Regelungen auch zivilrechtliches Eigentum an den Neuanlagen erwerben soll. Hinsichtlich der Neuanlagen vereinbarten die KWW und der Verband in § 4 des Wasser- und Abwasserentsorgungsvertrages vom 29.04.1999, dass die KWW alle notwendigen Neuanlagen selbst und auf ihre Kosten errichtet.

- Vermögenssicherung
- 18 Der Wasserver- und Abwasserentsorgungsvertrag zwischen VGG und KWW vom 29.04.1999 stellt klar, dass sämtliche Anlagen, die die KWW übernimmt oder erstellt, öffentliche Einrichtungen des Verbandes sind, die nicht ohne Zustimmung des Verbandes Dritten übertragen oder mit Rechten Dritter belastet werden dürfen. Zudem bedürfen die Veräußerung des Unternehmens im Ganzen oder wesentlicher Teile eines einstimmigen Beschlusses der Gesellschafterversammlung gem. § 13 Abs. 2 Nr. 5 des Gesellschaftsvertrages. Allein darin liegt ein wirtschaftliches Risiko.
- 19 Ein wirtschaftliches Risiko für den VGG besteht weiterhin in dem Fall, dass die OEWA Wasser und Abwasser GmbH Leipzig ihre Anteile an einen Dritten verkauft. Grundsätzlich steht dem VGG nach § 6 Abs. 2 des Gesellschaftsvertrages diesbezüglich ein Vorkaufsrecht zu. Der Kauf kommt aber nach § 464 Abs. 2 Bürgerliches Gesetzbuch unter den Bestimmungen zustande, welche die OEWA Wasser und Abwasser GmbH Leipzig mit dem Dritten vereinbart hat. Der VGG hat somit keinen Einfluss auf die Höhe des vereinbarten Kaufpreises. Das bestreitet der Verband nicht, will aber auf diesen Fall eine Regelung in § 6 Abs. 3 des Gesellschaftsvertrages anwenden, die die Kündigung von Verträgen, nicht aber die Veräußerung von Geschäftsanteilen nach § 6 Abs. 2 des Gesellschaftsvertrages betrifft und im Übrigen unstreitig nicht vollziehbar ist.
- 20 Die dort getroffenen Regelungen sehen die Anwendung der Grundsätze, die die Treuhandanstalt für den Erwerb von Geschäftsanteilen an den Regionalversorgern (EVU's) in den neuen Bundesländern zugrunde legt vor. Diese sind nicht mehr nachvollziehbar.
- 21 Auch für die Veräußerung des Unternehmens im Ganzen fehlt eine vertragliche Regelung zur Vermögensauseinandersetzung zwischen den Parteien, sodass die gesetzlichen Vorschriften eingreifen. Die Vermögensverteilung erfolgt gem. § 72 GmbHG nach dem Verhältnis der Geschäftsanteile, sodass die OEWA Wasser und Abwasser GmbH Leipzig 49 % des erzielten Verkaufspreises bei einem vollständigen Verkauf des Unternehmens erhalte. Das betrifft dann auch das mit Gesellschafterdarlehen des VGG finanzierte neu erworbene Anlagevermögen der KWW.
- 22 Der Verband sollte zur eigenen Absicherung im Gesellschaftsvertrag auch Regelungen treffen, wie bei einer Unternehmensveräußerung im Ganzen die Verteilung des Kaufpreises erfolgt.

2.4 Auswirkungen auf die Entgelte

- 23 Im Vergleich zu anderen Trinkwasser- und Abwasserverbänden in Nord- und Westsachsen erhebt der VGG wesentlich höhere Entgelte für die Abwasser- und Niederschlagswasserentsorgung.
- 24 Der Verband berechnet im Vergleich rd. 16 % höhere Entgelte im Abwasserbereich und 53 % höhere Entgelte bei der Entsorgung von Niederschlagswasser. Die Entgelte im Bereich der Trinkwasserversorgung weichen hingegen nicht erheblich ab.³
- 25 Nach dem Kostendeckungsgebot⁴ hat der Zweckverband die zur Erfüllung seiner Aufgaben erforderlichen Einnahmen soweit vertretbar und geboten aus den Entgelten für die von ihm erbrachten Leistungen zu beschaffen. Nach § 10 Abs. 1 S. 1 SächsKAG sind die Gebühren nur so zu bemessen, dass die Gesamtkosten der Einrichtung gedeckt werden.

³ Eigene Berechnungen des SRH.

⁴ § 58 Abs. 1 SächsKomZG i. V. m. § 73 Abs. 2 SächsGemO.

- 26 Bei der Erhebung von privatrechtlichen Entgelten ist der Verband ebenso an die Grundsätze der Gleichbehandlung, des Äquivalenzprinzips und des Kostendeckungsgebots gebunden⁵. Zudem sind die Grundlagen der öffentlich-rechtlichen Gebührenkalkulation entsprechend auf die privatrechtliche Entgeltkalkulation anzuwenden.
- 27 Der Verband ist damit grundsätzlich berechtigt, alle Kosten, die ihm durch den Betrieb der Einrichtung entstehen, dem Gebühren-/Entgeltzahler als Nutzer der Einrichtung aufzubürden. Allerdings ist er im Interesse der Gebühren-/Entgeltzahler verpflichtet, wirtschaftlich und sparsam die Einrichtungen zu betreiben.
- 28 Der Verband übernimmt sämtliche Ausgaben der KWW. Diese Kosten, aber auch die dem Verband durch die zusätzlichen Verträge mit der OEWA Wasser und Abwasser GmbH Leipzig anfallenden Kosten, fließen in die Kalkulation ein, soweit sie mit dem Betrieb der Einrichtung im Zusammenhang stehen.
- 29 Weiterhin kam der KWW mit dem gewählten Modell seit 1999, spätestens jedoch seit Beendigung des Gebühreneinzugs für den VGG im Jahr 2005, letztendlich keine eigene Funktion mehr zu. Als Schnittstelle zwischen dem VGG und der OEWA Wasser und Abwasser GmbH Leipzig verursacht das Vorhalten der KWW zusätzliche Kosten u. a. für die Buchführung, Erstellung und Prüfung von Wirtschaftsplänen, Jahresabschlüssen, Kontoführungsgebühren.
- 30 Im Hinblick auf die erstmalige Beendigungsmöglichkeit der Betriebsführungsverträge und weiterer Verträge zum 31.12.2024 muss der Verband zur Kostenreduzierung die weitere Zusammenarbeit mit der OEWA Wasser und Abwasser GmbH Leipzig überprüfen; zumindest muss er die Verträge anpassen.

3 Stellungnahmen

- 31 Zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrages haben das SMI, der VGG und die OEWA Wasser und Abwasser GmbH Leipzig Stellungnahmen abgegeben.
- 32 Die RAB prüfe derzeit, ob es vertragliche Regelungen gebe, die eine mehrfache Vergütung einer Leistung zulassen. In diesem Kontext werde auch zu prüfen sein, ob ein Verstoß gegen das gebührenrechtliche Kostenüberschreitungsverbot vorliege. Soweit erforderlich, werde die RAB die erforderlichen Maßnahmen ergreifen.
- 33 Sie bestätigt die Forderung des SRH, ein entsprechendes Vertragsmanagement und -controlling einzuführen.
- 34 Der weiteren Verschuldung des VGG wirke die RAB bereits entgegen, indem sie geplante Kreditaufnahmen nicht mehr in voller Höhe genehmige, da zunächst ausreichend liquide Mittel vorhanden seien. Die im Finanzplanungszeitraum geplanten Kreditaufnahmen würden von der Rechtsaufsicht kritisch geprüft. Im letzten Jahr sei die Verschuldung des Verbandes erstmals nicht mehr angestiegen.
- 35 Sowohl der VGG als auch die OEWA Wasser und Abwasser GmbH Leipzig betonen in ihren Stellungnahmen, dass es keine doppelt abgerechneten Leistungen gebe. Entscheidungen hinsichtlich notwendiger Sanierungsmaßnahmen treffe nach dem VGG allein die KWW, nach der OEWA Wasser und Abwasser GmbH Leipzig die KWW gemeinsam mit der OEWA Wasser und Abwasser GmbH Leipzig. Die OEWA Wasser und Ab-

⁵ BGH-Urteil vom 10.10.1991, Az.: III ZR 100/90 sowie Urteil des LG Leipzig vom 20.08.2003, Az. 01 S 635/03.

wasser GmbH Leipzig sieht in der Verknüpfung zwischen Entgelteinzug und Betrieb der Anlagen keine Wettbewerbsbehinderung, sondern hält sie für erforderlich, da die jährliche Zählerablesung regelmäßig die einzige Möglichkeit sei, Kundenanlagen in Augenschein zu nehmen.

- 36 Nach den Stellungnahmen sei der Gesellschaftsvertrag mit Datum vom 03.04.2017 geändert worden. Bei Beendigung oder Kündigung von Verträgen (§ 6 Abs. 3) soll nunmehr der Ertragswert auf Basis eines 25jährigen Betrachtungszeitraumes durch einen gemeinsam beauftragten Wirtschaftsprüfer oder Steuerberater ermittelt werden. Ein wirtschaftliches Risiko für den VGG bestehe zu keinem Zeitpunkt, da er grundsätzlich einem Verkauf zustimmen müsse. Die Abtretung von Geschäftsanteilen erfolge zum Ertragswert, der beliefe sich auf den Anteil am Stammkapital. Ein Vermögensübergang auf die OEWA Wasser und Abwasser GmbH Leipzig sei auch wegen § 20 Abs. 2 Wasserver- und Abwasserbeseitigungsvertrag ausgeschlossen, wonach ein Rückkaufsrecht des VGG für alle Wasserver- und Abwasserentsorgungsanlagen bestehe. Nach dem VGG schließe auch die Genehmigungspflicht dieser Rechtsgeschäfte durch die RAB ein wirtschaftliches Risiko aus.
- 37 Die OEWA Wasser und Abwasser GmbH Leipzig weist darauf hin, dass im Falle des Unternehmensverkaufs nur der Liquidationserlös aufgeteilt wird.
- 38 Zur Vermeidung von Auseinandersetzungen werde die Rechtsaufsicht die Gesellschafter der KWW zur Aufnahme der vom SRH geforderten Regelungen in den Gesellschaftsvertrag anhalten.
- 39 Der VGG und die OEWA Wasser und Abwasser GmbH Leipzig sehen deutliche Vorteile im gewählten Modell mit der KWW, insbesondere in steuerlicher Hinsicht. Mit der Trennung des operativen und des Verwaltungsgeschäftes sei nach Ansicht des VGG eine höhere Effektivität und Flexibilität verbunden. Die OEWA Wasser und Abwasser GmbH Leipzig geht davon aus, dass durch die Abwicklung der KWW keine Kosteneinsparungen erreichbar seien, sie jedenfalls nicht die Vorteile der KWW aufwiegen könnten.
- 40 Die RAB werde, sofern die Überprüfung der vertraglichen Regelungen einen nicht betriebsnotwendigen Mehraufwand ergebe, auf eine Überprüfung und gegebenenfalls Anpassung der Verträge seitens des VGG hinwirken.

4 Schlussbemerkungen des SRH

- 41 Nach den vorgelegten Verträgen sind die von der OEWA Wasser und Abwasser GmbH Leipzig zu erbringenden Leistungen nicht eindeutig abgegrenzt.
- 42 Die Veräußerung des Unternehmens im Ganzen oder wesentlicher Teile bedarf eines einstimmigen Gesellschafterbeschlusses. Dies birgt die Gefahr, dass für den VGG wirtschaftlich vorteilhafte Lösungen ggf. nicht umgesetzt werden können.
- 43 Der SRH begrüßt die grundsätzliche Überprüfung der Verträge seitens der RAB.