



Wirkungsbereich der Stadt Krets

Prüfungsergebnis

Wasserwerk der Stadt Krets

Kurzfassung

Beim Wasserwerk veranschlagte, aber tatsächlich nicht erzielte Gewinne wurden unzulässigerweise zugunsten des allgemeinen Haushalts abgeschöpft. Die daraus folgenden Verluste wurden zu Lasten des Eigenkapitals des Wasserwerks und durch Gebührenerhöhungen abgedeckt.

Die Implementierung von Managementsystemen brachte dem Wasserwerk der Stadt Krets aufgrund des schon bestehenden hohen Organisationsgrades Vorteile im Betriebsablauf, eine substanzielle Gesamtaussage über umweltrelevante und betriebswirtschaftliche Verbesserungen konnte aber noch nicht getroffen werden.

Das Wasserwerk der Stadt Krets wurde gemäß den ISO-Normen zuerst umwelt- und danach qualitätszertifiziert. Die Fortführung des Projekts Managementsysteme kam jedoch wegen magistratsinterner Diskussionen für mehr als ein Jahr nahezu zum Erliegen, so dass bereits der endgültige Entzug der erhaltenen Zertifikate drohte.

Die formalen Voraussetzungen für die Umsetzung der Managementsysteme waren weitgehend gegeben. Die Identifikation der Mitarbeiter des Wasserwerks hinsichtlich der Anwendung von Managementsystemen war jedoch unterschiedlich stark ausgeprägt. Zielgerichtete Maßnahmen zur Ökologisierung und Zentralisierung der Beschaffung waren noch nicht eingeleitet worden. Die in Verwendung stehenden Umweltkennzahlen waren nur bedingt vergleichbar.

Die Wasserabgabenordnung 2002 der Stadt Krets entsprach in wesentlichen Teilen nicht dem Niederösterreichischen Gemeindegewässerleitungsgesetz 1978. Den Einwendungen des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung als Aufsichtsbehörde wurde teilweise nicht bzw ohne den erforderlichen Gemeinderatsbeschluss Rechnung getragen.

Kenndaten des Wasserwerks der Stadt Krems

Rechtsgrundlagen	Kremser Stadtrecht 1977, LGBl 1010 NÖ Stadtrechtsorganisationsgesetz, LGBl 1026 NÖ Gemeindegewässerleitungsgesetz 1978, LGBl 6930 Satzung für die Stadtwerke Krems vom 26. März 2003				
Rechtsform	Unselbständiger Teilbetrieb der Stadtwerke Krems, die wiederum einen Eigenbetrieb (Sondervermögen) der Stadt Krems darstellen.				
Gebahrungsentwicklung	1999	2000	2001	2002	2003
	in 1 000 EUR				
Aufwendungen	2 435	2 779	2 802	2 929	2 936
Erlöse	2 477	2 682	2 547	2 770	3 560
Gewinn/Verlust (-)	42	- 97	- 255	- 159	624
Leitungen in 1 000 m	166	167	167	170	171
Wasserverbrauch in 1 000 Kubikmeter	2 453	2 565	2 562	2 544	2 640
Wasserabnehmer (Anzahl)	5 252	5 287	5 318	5 345	5 398
Stromverbrauch in 1 000 kWh*	1 831	1 780	1 721	1 789	1 518

* für Wassergewinnung, -verteilung und Betrieb

Prüfungsablauf und -gegenstand

1 Der RH überprüfte von September bis November 2003 das Wasserwerk der Stadt Krems an der Donau. Schwerpunkte der Überprüfung waren die Einführung von Managementsystemen sowie gebahrungsrelevante Angelegenheiten. Zu dem im März 2004 übermittelten Prüfungsergebnis nahm die Stadt Krems im Mai 2004 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im Juli 2004.

Ökomanagement

Projektvorhaben

- 2.1** Die Stadt Krems beteiligte sich am Projekt „Ökomanagement Verwaltung“ des Landes Niederösterreich bereits seit seinem Beginn im Jahr 1999. Das Ziel war die schrittweise Einführung von Managementsystemen im gesamten Magistrat.

Als Nutzen wurde für die Teilnehmer die Verminderung negativer Umweltauswirkungen, die Transparenz betrieblicher Abläufe, das Erkennen von Kostensenkungspotenzialen und die Erhöhung des Engagements der Mitarbeiter angestrebt. Darüber hinaus sollen auch verstärkt zusätzliche externe Nutzen wie Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit, Bewusstseinsbildung bei Behörden sowie Koordination betrieblicher und kommunaler Aktivitäten erzielt werden.

Alle dafür formell und funktional notwendigen Tätigkeiten wurden im Magistrat als System für „Qualität, Umwelt und Sicherheit“ bezeichnet und von einer eigens eingerichteten Stabsstelle koordiniert und vernetzt.

Um ein rasch vorzeigbares Ergebnis zu erzielen, wurde vorerst unter anderem das Wasserwerk wegen des bereits bestehenden hohen Organisationsgrades auf die Zertifizierung nach der ÖNORM EN ISO 14 001 (Umweltmanagementsysteme – Spezifikation mit Anleitung zur Anwendung) vorbereitet. Die Auditierung* und die für drei Jahre gültige Zertifizierung erfolgten bereits im März 2000.

* Systematischer, unabhängiger und dokumentierter Prozess zur objektiven Auswertung, ob bestimmte Merkmale vorhanden und bestimmte Forderungen (zB an Prozesse, Verfahren) erfüllt sind.

- 2.2** Managementsysteme sind unerlässliche Werkzeuge, um in Betrieben und Institutionen Kosten zu reduzieren, Umweltressourcen zu steuern und umweltbezogenes Marketing zu stärken. Der RH merkte allerdings an, dass nicht die formale Einführung von Managementsystemen selbst, sondern nur die in diesem Rahmen vorgenommenen Prüfungen, Bewertungen und Verbesserungen zu einer modernen und effizienten Verwaltungsführung beitragen können. Wesentliches Merkmal ist dabei, dass die Ergebnisse nachweislich in den Betriebsablauf einfließen.
- 2.3** Die Stadt Krems teilte mit, künftig verstärkt auf diesen Umstand zu achten.

Ökomanagement

Systemeinführung

3.1 Während ab Mai 2000 in weiteren Dienststellen des Magistrats Umweltmanagementsysteme eingeführt wurden, erfolgte in drei Bereichen, darunter im Wasserwerk zusätzlich die Implementierung eines Qualitätsmanagementsystems gemäß ÖNORM EN ISO 9001 (Qualitätsmanagementsysteme Anforderungen). Die Zertifizierung dieses Systems fand im Oktober 2001 statt.

Die Einführung des Systems für „Qualität, Umwelt und Sicherheit“ bedeutete für alle betroffenen Dienststellen des Magistrats eine erhebliche quantitative und qualitative Mehrbelastung. Eine magistratsinterne Diskussion über finanzielle Abgeltungen und zusätzliche Personalressourcen brachte die Fortführung des gesamten Projekts für mehr als ein Jahr nahezu vollständig zum Erliegen. Die erforderlichen Wiederholungsauditierungen wurden erst kurz vor Ablauf der letztmöglichen Frist durchgeführt, die Zertifikate wären sonst mit 1. Mai 2003 endgültig entzogen worden.

Letztlich wurden die Fortführung des Projekts mit Dienstanweisung der Magistratsdirektion angeordnet und die künftigen Rahmenbedingungen mit Beschluss des Kremser Stadtsenates im März 2003 festgelegt.

3.2 Der RH bemängelte, dass die für die Ein- und Fortführung der Managementsysteme benötigten Ressourcen nicht im Vorhinein sichergestellt worden waren. Ein Entzug der Zertifikate hätte nicht nur einen beträchtlichen Imageverlust bedeutet, sondern bei einer allfälligen Neuzertifizierung auch zusätzliche Kosten verursacht.

Umsetzung

4.1 Eine vollständige Darstellung und Dokumentation des Systems für „Qualität, Umwelt und Sicherheit“ erfolgte im Managementhandbuch, ergänzt durch Verfahrens- und Betriebsanweisungen. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung durch den RH war das Projekt noch nicht zur Gänze umgesetzt; verschiedene Unterlagen und Prozessabläufe waren noch aufzuarbeiten.

Infolge der langen Unterbrechung und der relativ kurzen Laufzeit des Projekts davor war die Identifikation der Mitarbeiter des Wasserwerks mit einzelnen Prozessabläufen des Managementsystems unterschiedlich stark ausgeprägt. Dies betraf zB die Arbeitssicherheit, die Lagerung gefährlicher Abfälle und die Arbeitsaufträge.

Weiters waren noch keine zielgerichteten Maßnahmen zur Ökologisierung und Zentralisierung der Beschaffung eingeleitet worden. Die Beschaffung von Reinigungsmitteln, Büroartikeln, technischem Material und Dienstleistungen für das Wasserwerk erfolgte durch verschiedene Dienststellen und Anbieter.

- 4.2 Die formalen Voraussetzungen für die Umsetzung der Managementsysteme waren weitgehend gegeben, die Umsetzung jedoch noch nicht zur Gänze erfolgt. Der RH regte an, geeignete Maßnahmen zur Steigerung der Motivation der Mitarbeiter für das Projekt zu treffen. Weiters sollten für die Beschaffung die Vorteile eines zentralen Einkaufs genutzt werden.
- 4.3 *Die Stadt Krems teilte mit, dass sie im ständigen Verbesserungsprozess den Empfehlungen des RH nachkomme.*

Zielerreichung

- 5.1 Die ausformulierte Umwelt- und Qualitätspolitik stellte das übergeordnete Ziel der Stadt in diesem Bereich dar. Wesentliche Bestandteile waren dabei die jährlich von den einzelnen Organisationseinheiten zu aktualisierenden Umwelt- und Qualitätsziele sowie –programme. Im Wasserwerk erfolgte eine kontinuierliche Umsetzung der einzelnen Vorhaben, wenn auch verschiedene Projekte aus Zeitmangel immer wieder verschoben werden mussten.

Zur Bewertung der Prozesse und der Umweltauswirkungen zog die Stadt Krems Umweltkennzahlen heran. Die Kennzahlen waren aber aufgrund verschiedener Mängel (zB unvollständige Datenbasis, keine Aufzeichnung bestimmter Wasserentnahmen) und nicht beeinflussbarer Parameter (etwa Nitratanstieg durch Hochwasser, Entwicklung der Heizperiode) nur bedingt vergleichbar.

- 5.2 Die Implementierung von Managementsystemen brachte dem Wasserwerk der Stadt Krems ungeachtet des schon bestehenden hohen Organisationsgrades weitere Vorteile im Betriebsablauf. Wegen der kurzen Laufzeit des Projekts und der mangelnden Aussagekraft einiger Kennzahlen konnte aber noch keine substanzielle Gesamtaussage über umweltrelevante und betriebswirtschaftliche Verbesserungen getroffen werden.

Der RH regte an, die verwendeten Umweltkennzahlen kritisch zu hinterfragen, weil sie nur eine sehr eingeschränkte Aussagekraft besaßen. Weiters sollten möglichst konkrete strategische Ziele in Abstimmung mit den Umweltprogrammen erarbeitet werden, die dann als Basis für die Kennzahlen dienen sollten.

- 5.3 Die Stadt Krems teilte mit, dass künftig im Zuge von regelmäßigen Besprechungen mit der Betriebsleitung des Wasserwerks versucht werde, den Anregungen des RH nachzukommen.

Gebärung

Wasserabgaben- ordnungen

- 6.1 Die Stadtwerke Krems sind ein Eigenbetrieb (Sondervermögen) der Stadt Krems. Das Wasserwerk ist ein Teilbetrieb der Stadtwerke und als solches ebenfalls unselbständig. Die Finanzierung des Wasserwerks erfolgt durch Wasserversorgungsabgaben und Wassergebühren, die vom Gemeinderat im Rahmen seines freien Beschlussrechts in Form einer Wasserabgabenordnung festgelegt werden.

Die vom Gemeinderat beschlossenen Wasserabgabenordnungen 2000 und 2002 sahen Tarifierpassungen oder Erhöhungen bei der Wasserbezugs- und Bereitstellungsgebühr vor. Beide Wasserabgabenordnungen traten entgegen den Bestimmungen des NÖ Gemeindegewässerleitungsgesetzes 1978 jeweils rückwirkend in Kraft. Das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung als Gemeindegewässeraufsichtsbehörde erhob gegen die ihm vorgelegte Wasserabgabenordnung 2000 keine Einwendungen.

Bezüglich der Wasserabgabenordnung 2002 erging jedoch die Aufforderung, wesentliche, nicht dem NÖ Gemeindegewässerleitungsgesetz 1978 entsprechende Bestimmungen abzuändern. Ein entsprechender Abänderungsbeschluss des Gemeinderates dazu lag zur Zeit der Überprüfung durch den RH aber nicht vor. Die bescheidmäßige Abrechnung der Wassergebühren erfolgte auf Grundlage der bestehenden, unveränderten Wasserabgabenordnung 2002, wobei allerdings einige von der Aufsichtsbehörde kritisierte Punkte nicht angewandt wurden.

- 6.2 Der RH bemängelte die rückwirkende Inkraftsetzung der beiden Wasserabgabenordnungen, die im Widerspruch zum NÖ Gemeindegewässerleitungsgesetz 1978 stand. Die Verwaltungspraxis bei der bescheidmäßigen Abrechnung der Wassergebühren nach der Wasserabgabenordnung 2002 berücksichtigte zwar teilweise die von der Gemeindegewässeraufsichtsbehörde kritisierten Punkte; indessen galten diese kritisierten Bestimmungen weiterhin.

Bei Anfechtung der Abrechnungsbescheide durch Wasserabnehmer war daher die Möglichkeit von Einnahmeverlusten vorhanden. Der RH empfahl, künftige Gebührenanpassungen und Änderungen der Wasserabgabenordnung zeitgerecht vorzunehmen.

- 6.3** *Die Stadt Krems teilte mit, dass künftig seitens der Direktion der Stadtwerke versucht werde, Gebührenanpassungen zeitgerecht und in Abstimmung mit den politischen Entscheidungsträgern vorzubereiten.*

Gewinnabfuhren

- 7.1** Für die Jahre 2001 bis 2003 waren beim Wasserwerk Gewinnabfuhren von jeweils 494 000 EUR veranschlagt, die bereits während des jeweiligen Jahres einbehalten wurden. Tatsächlich erwirtschaftete das Wasserwerk aber in den Jahren 2001 und 2002 Verluste. Im Juni 2001 entnahm die Stadt überdies Kassenmittel in Höhe von 218 000 EUR.

Zuzüglich einer Gewinnabfuhr aus 1999 wurden in den Jahren 2000 bis 2003 insgesamt 1,74 Mill EUR vom Wasserwerk zugunsten des allgemeinen Haushalts abgeschöpft.

Im selben Zeitraum reduzierte sich allerdings das Eigenkapital des Wasserwerks im Verhältnis zur Bilanzsumme von 23,1 % auf 14,1 %, während sich die Wasserbezugsgebühren um 21 % und die Bereitstellungsgebühren um 122 % erhöhten.

Das NÖ Gemeindewasserleitungsgesetz 1978 sieht vor, dass bei der Berechnung von Wasserversorgungsabgaben und Wassergebühren der voraussichtliche Jahresertrag einen genau definierten voraussichtlichen Jahresaufwand nicht übersteigen darf. Nach der ständigen Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes müssen überdies Gebührenerträge, die den einfachen Jahresaufwand übersteigen, für Zwecke eingesetzt werden, die in einem inneren Zusammenhang mit der Gebühr stehen.

Dieser besteht, wenn mit dem Gebührenüberhang Folgekosten bedeckt werden, Rücklagen für eine Ausweitung der Anlage gebildet werden oder Lenkungsziele (zB Anregung zum sparsamen Umgang) verfolgt werden.

Gebärung

7.2 Die Abschöpfungen verschlechterten die wirtschaftliche Lage des Wasserwerks deutlich. Es sollten weder weitere Eigenkapitalreduktionen noch Gebührenerhöhungen mit dem ausschließlichen Zweck der Stärkung des allgemeinen Haushalts erfolgen. Weiters bestand nach Ansicht des RH kein innerer Zusammenhang zwischen der Höhe der Gebühren und dem realen Finanzbedarf des Wasserwerks. Somit wären die angeführten Erhöhungen im Sinne des Verfassungsgerichtshofes als zusätzliche Steuern zu qualifizieren. Der RH empfahl, künftig zur Gebührenbemessung ausschließlich die Kalkulation nach dem NÖ Gemeindewasserleitungsgesetz 1978 zu verwenden.

7.3 *Die Stadt Krems sagte dies zu.*

Darstellung im Rechnungswesen

8.1 Die im Gemeindehaushalt veranschlagten Gewinnabfuhren der Jahre 2001 bis 2003 (jeweils 494 000 EUR) wurden beim Wasserwerk als Verminderung bei den Kassenmitteln und als verrechnungsinterne Forderung gegenüber der Stadt verbucht. Sie waren somit bilanzneutral.

Anlässlich der Behandlung des Rechnungsabschlusses 2001 der Stadtwerke beschloss der Gemeinderat in öffentlicher Sitzung im Juni 2002, die im Jahr 2001 abgeschöpften Mittel im Jahr 2003 rückzuführen, weil die veranschlagten Gewinne tatsächlich nicht eingetreten waren. Diesen Beschluss machte der Gemeinderat allerdings in einer nicht öffentlichen Sitzung im November 2002 rückgängig. Die Stadtwerke schrieben die Forderung gegen die Stadt in Höhe von 494 000 EUR in der Folge als Schadensfall ab.

Aufgrund der Kritik des RH retournierte die Stadt im Dezember 2003 dem Wasserwerk die Abschöpfungen der Jahre 2002 und 2003 in Höhe von 988 000 EUR.

8.2 Die Abschöpfung stellte keine Forderung des Wasserwerks im buchhalterischen Sinn dar, weil mit einer Rückzahlung nicht zu rechnen war. Die Beträge waren in den Rechenwerken der Stadt auch nicht als Verbindlichkeiten, sondern als Einnahmen verbucht. Durch die Verbuchung als Schadensfall wurden überdies die Abschöpfungen in die Gebührenberechnung einbezogen, was nicht dem NÖ Gemeindewasserleitungsgesetz 1978 entsprach.

Weiters bemängelte der RH, dass ein in einer öffentlichen Gemeinderatssitzung getroffener Beschluss in einer nicht öffentlichen Sitzung aufgehoben wurde, obwohl diese Angelegenheiten gemäß der Rechtslage jedenfalls öffentlich zu behandeln gewesen wären. Der RH regte an, künftig zwecks einer konsistenten Budgetplanung des Wasserwerks Abschöpfungen aus Sondervermögen zu unterlassen. Außerdem sollten die bisher abgeschöpften Mittel gänzlich rückgeführt werden.

- 8.3 *Die Stadt Krems teilte mit, dass die nicht öffentliche Aufhebung des Gemeinderatsbeschlusses im November 2002 von der Finanzverwaltung vorbereitet worden sei und daher für die Direktion der Stadtwerke nicht vorhersehbar gewesen wäre. Nur dadurch sei es zu einem Schadensfall gekommen, der irrtümlich auch auf die Gebührenberechnung Einfluss gehabt habe; dies werde sich aber nicht mehr wiederholen.*

Die Abfuhrungen seien durch die Rechnungsabschlüsse vom Gemeinderat genehmigt worden; die Hoheitsverwaltung sehe sich außer Stande, der Empfehlung des RH nachzukommen und die gesamten Mittel an das Wasserwerk rückzuführen.

- 8.4 Der RH verblieb bezüglich der noch nicht rückgeführten Beträge bei seiner Empfehlung.

Weitere
Feststellungen

- 9 Weitere Feststellungen und Empfehlungen des RH betrafen Mängel hinsichtlich der Verfahrensdauer, der Vorschreibung, Einmahnung und Abschreibungen von Abgaben und Gebühren sowie die mangelnde Erfassung der Ergebnisse der Inventur in der Buchhaltung.

**Schluss-
bemerkungen**

10 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

(1) Die verwendeten Umweltkennzahlen wären kritisch zu hinterfragen und an möglichst konkreten strategischen Zielen auszurichten.

(2) Zur Gebührenbemessung sollte künftig ausschließlich die Kalkulation nach dem NÖ Gemeindewasserleitungsgesetz 1978 verwendet werden.

(3) Zwecks einer konsistenten Budgetplanung des Wasserwerks wären Abschöpfungen aus Sondervermögen künftig zu unterlassen.

Wien, im November 2004

Der Präsident:

Dr Josef Moser