

Adrian Richter

**Controlling in der öffentlichen
Abwasserentsorgung**

*Eine qualitativ-empirische Studie
in Deutschland*

Verlag Dr. Kovač

Schriftenreihe

**Schriften zum
Betrieblichen Rechnungswesen
und Controlling**

Band 172

ISSN 1435-6236 (Print)

Verlag Dr. Kovač

Adrian Richter

**Controlling in der öffentlichen
Abwasserentsorgung**

*Eine qualitativ-empirische Studie
in Deutschland*

Verlag Dr. Kovač

**Hamburg
2020**

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISSN: 1435-6236 (Print)

ISBN: 978-3-339-11798-4

eISBN: 978-3-339-11799-1

Zugl.: Dissertation, Fakultät Wirtschaftswissenschaften der Technischen Universität Dortmund, 2020

© VERLAG DR. KOVAČ GmbH, Hamburg 2020

Printed in Germany

Alle Rechte vorbehalten. Nachdruck, fotomechanische Wiedergabe, Aufnahme in Online-Dienste und Internet sowie Vervielfältigung auf Datenträgern wie CD-ROM etc. nur nach schriftlicher Zustimmung des Verlages.

Gedruckt auf holz-, chlor- und säurefreiem, alterungsbeständigem Papier. Archivbeständig nach ANSI 3948 und ISO 9706.

Vorwort

Die vorliegende Arbeit entstand während meiner Tätigkeit als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Unternehmensrechnung und Controlling an der Technischen Universität Dortmund und wurde im Januar 2020 von der Fakultät Wirtschaftswissenschaften als Dissertationsschrift angenommen. Während der Promotionszeit haben mich zahlreiche Personen begleitet, denen ich an dieser Stelle danken möchte.

Zuvorderst gilt es meinem Doktorvater Herrn *Prof. Dr. Andreas Hoffjan* für seine jederzeit gewährte Unterstützung einen besonderen Dank auszusprechen. Er hat den Entstehungsprozess der Dissertation durch konstruktive Gespräche eng begleitet und die notwendigen Rahmenbedingungen sowie Freiräume geschaffen, die zur Fertigstellung der Arbeit erforderlich waren. Mein aufrichtiger Dank gilt auch Herrn *Prof. Dr. Pascal Nevries* für die Übernahme des Zweitgutachtens. Ebenso gebührt mein Dank Herrn *Prof. Dr. Hermann Richter* und Herrn *PD Dr. Klaus Derfuß*, welche sich bereitgestellt haben, der Prüfungskommission anzugehören.

Die Durchführung einer empirischen Untersuchung ist ohne die hohe Einsatzbereitschaft von Studienteilnehmern nicht möglich. Ein besonderer Dank gilt daher allen Studienpartnern aus der abwasserbetrieblichen Praxis, die umfangreiche Einblicke in die Unternehmenssteuerung und das Controlling gewährt haben und somit maßgeblich zur Erkenntnisgenerierung im Rahmen der Arbeit beigetragen haben.

Das Gelingen der Dissertation wurde nicht zuletzt auch durch den engen und kollegialen Austausch am Lehrstuhl positiv beeinflusst. Fachliche und methodische Fragestellungen wurden häufig auf dem kurzen Dienstweg und in Pausen geklärt. In diesem Zusammenhang möchte ich einen speziellen Dank an Herrn *Dr. Jürgen Schmelting*, Herrn *Dr. Tobias Pieper*, Herrn *Dr. Philipp Regelmann* und Herrn *Bastian Droese* richten.

Ganz besonders danke ich auch meinen Eltern, die mir sowohl die grundlegenden Werte vermittelt als auch sämtliche Lern- und Entwicklungsmöglichkeiten unterstützt haben und mir hierbei immer mit Rat zur Seite standen.

Besonders möchte ich auch meiner Frau Yvonne danken, die stets alle Phasen meiner akademischen Ausbildung mit viel Verständnis und Geduld begleitet hat. Ohne ihren grenzenlosen Rückhalt wäre die Anfertigung der Dissertation nicht möglich gewesen. Ihr möchte ich diese Arbeit widmen.

Adrian Richter

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	XIII
Tabellenverzeichnis	XV
Abkürzungsverzeichnis.....	XVII
A Literaturgestützte Fundierung der Untersuchung	1
I Einleitung	1
1 Ausgangslage und Problemstellung.....	1
2 Thematische Einordnung	4
3 Wissenschaftstheoretische Einordnung und Zielsetzung	8
4 Gang der Untersuchung	11
II Charakterisierung der deutschen Abwasserwirtschaft.....	15
1 Grundlagen der Wasserwirtschaft in Deutschland	15
1.1 Gegenstand und Begriff der Wasserwirtschaft	15
1.2 Wasserrechtlicher Ordnungsrahmen und zentrale Akteure	20
2 Grundlegende Eigenschaften von Abwasserbetrieben	25
2.1 Aufgaben und Ziele.....	25
2.2 Organisationsformen	28
2.2.1 Klassische Organisationsmodelle	30
2.2.2 Private Organisations- und Betriebsführungsmodelle.....	36
2.3 Organisationsgrößen und -struktur.....	41
2.4 Wirtschaftsführung.....	44
3 Technisch-ökonomische Spezifika der Leistungserstellung.....	48
3.1 Abwasserbeseitigung als Infrastrukturdienstleistung	48
3.1.1 Abwasserableitung und Kanalnetzinfrastruktur	48
3.1.2 Abwasserbehandlung und Kläranlagen	53
3.1.3 Umgang mit Reststoffen.....	56
3.2 Strukturelle Einflussfaktoren der Leistungserstellung.....	58
3.3 Besonderheiten infrastrukturintensiver Leistungserstellung	61
4 Kosten und Finanzierung der Abwasserbeseitigung	63
4.1 Kostenstrukturen	63
4.2 Finanzierung über Entgelte	67

4.2.1	Grundlagen der Entgeltfinanzierung	68
4.2.2	Ermittlung von Entgelten.....	70
4.2.3	Ausgestaltung von Entgeltmodellen.....	74
4.3	Sonderfälle im Regelungsbereich des Preisrechts	76
5	Herausforderungen der Abwasserwirtschaft.....	84
5.1	Nachhaltige Anpassung und Erhaltung der Infrastrukturen	84
5.2	Veränderungen des wasserrechtlichen Ordnungsrahmens	89
5.3	Effiziente Leistungserstellung.....	91
6	Zwischenfazit.....	93
III	Controlling in der Abwasserwirtschaft.....	95
1	Einordnung des Controllings	95
1.1	Begriff und Konzeption des Controllings	95
1.2	Darstellung ausgewählter klassischer Controllingverständnisse ..	101
1.3	Ansatz der Rationalitätssicherung als integrative Controllingkonzeption und Grundverständnis der Untersuchung.....	107
1.4	Gliederung von Controllinginstrumenten	113
1.5	Funktionsträger und Organisation des Controllings	116
1.6	Controlling aus kontingenztheoretischer Perspektive.....	120
2	Controlling im Kontext öffentlicher Abwasserbeseitigung.....	126
2.1	Controlling in öffentlichen Institutionen	126
2.2	Controlling in Abwasserbetrieben	129
2.2.1	Zentrale externe und interne Kontextfaktoren.....	130
2.2.2	Implikationen für abwasserspezifische Controllingaufgaben.....	134
2.3	Stand der Forschung.....	136
2.3.1	Methodische Vorgehensweise	137
2.3.2	Beiträge zum Controlling in der Abwasserwirtschaft	139
2.4	Herleitung der Forschungsfragen.....	143
B	Empirische Untersuchung	147
I	Methodische Vorgehensweise.....	147
1	Einordnung und Auswahl der Forschungsmethodik	147
2	Erhebung der Daten	158

2.1	Auswahl der Erhebungsmethode – das leitfadengestützte Interview	158
2.2	Vorbereitung und Durchführung der Befragung.....	160
2.2.1	Auswahl und Gestaltung der Stichprobe	160
2.2.2	Konstruktion des Interviewleitfadens.....	165
2.2.3	Durchführung der Interviews.....	170
3	Auswertung der Daten	173
3.1	Datenaufbereitung mittels Transkription	173
3.2	Datenauswertung mittels qualitativer Inhaltsanalyse.....	174
4	Gütekriterien und Maßnahmen zur Qualitätssicherung.....	178
II	Ergebnisse der empirischen Analyse zur Ausgestaltung des Controllings	185
1	Umsetzungsstand des Controllings in der Abwasserwirtschaft.....	185
1.1	Unternehmenssteuerung und Controlling	185
1.1.1	Ziele und Herausforderungen in Abwasserbetrieben	185
1.1.2	Einordnung der betriebswirtschaftlichen Steuerung	191
1.1.3	Controllingverständnis und Aufgabenbereiche des Controllings	194
1.1.4	Funktionsträger des Controllings	198
1.1.5	Erkenntnisse aus der exogenen Beratersicht	201
1.1.6	Zwischenfazit – Beantwortung der Forschungsfrage 1.1	204
1.2	Ausgestaltung von Planung und Kontrolle	208
1.2.1	Merkmale der strategischen Planung.....	208
1.2.2	Operative Planung und Budgetierung	213
1.2.2.1	Merkmale der Budgetentstehung und Planungsinhalte	213
1.2.2.2	Merkmale der Budgetkontrolle	218
1.2.3	Investitions- und Projektcontrolling.....	223
1.2.4	Anwendungsstand des Benchmarkings	234
1.2.5	Erkenntnisse aus der exogenen Beratersicht	240
1.2.6	Zwischenfazit – Beantwortung der Forschungsfrage 1.2.....	244
1.3	Ausgestaltung der Informationsversorgung.....	247
1.3.1	Anwendungsstand der Kostenrechnung	247
1.3.2	Anwendung von Kennzahlen und Kennzahlensystemen	253
1.3.3	Informationssysteme und Reporting.....	261
1.3.3.1	Einsatz von Informationssystemen	261

1.3.3.2	Management Reporting.....	264
1.3.3.3	Zwischenberichterstattung	271
1.3.4	Erkenntnisse aus der exogenen Beratersicht	273
1.3.5	Zwischenfazit – Beantwortung der Forschungsfrage 1.3.....	276
1.4	Fazit – Beantwortung der Forschungsfrage 1	279
2	Einfluss identifizierter Kontextfaktoren auf das Controlling	283
2.1	Branchenspezifika	283
2.2	Rechtliche Vorschriften	285
2.3	Eigentümerstruktur.....	287
2.4	Organisationsgröße	290
2.5	Struktur und Orientierung der Unternehmensleitung	294
2.6	Strategie- und Zielorientierung	298
2.7	Fazit – Beantwortung der Forschungsfrage 2	300
C	Empfehlungen zur Ausgestaltung des Controllings in der Abwasserwirtschaft	305
I	Grundkonzeption eines abwasserbetrieblichen Controllingsystems.....	305
1	Funktion und Aufgaben des Controllings in der Abwasserwirtschaft.....	306
2	Instrumentelle Umsetzung und Anwendungsbereiche des Controllings.....	309
2.1	Strategische Planung und Zielbildung	309
2.1.1	Implementierung von Strategie- und Zielbildungsprozessen als Voraussetzung einer zielorientierten Steuerung in Abwasserbetrieben.....	309
2.1.2	Balanced Scorecard als Instrument der strategischen Planung	312
2.1.2.1	Grundkonzeption der Balanced Scorecard	312
2.1.2.2	Exemplarische Ableitung einer Balanced Scorecard für Abwasserbetriebe	314
2.1.3	Benchmarking als strategisches Analyse- und Planungsinstrument	321
2.2	Umsetzung einer integrierten Unternehmensplanung und Kontrolle.....	327

2.2.1	Budgetierung im Kontext einer integrierten Erfolgs-, Bilanz- und Finanzrechnung.....	327
2.2.1.1	Ausgestaltung der Budgetplanung und -kontrolle	327
2.2.1.2	Integrierte Erfolgs-, Bilanz- und Finanzrechnung als Simulationsinstrument	332
2.2.2	Planung und Kontrolle im Kontext des Asset-Managements.....	333
2.2.2.1	Auf- und Ausbau des Asset-Managements als ganzheitlicher Ansatz zur Steuerung des Kanalnetz- und Anlagenbereichs.....	334
2.2.2.2	Funktionale Aspekte des Investitions- und Projektcontrollings	337
2.2.2.3	Funktionale Aspekte des Anlagen- bzw. Instandhaltungscontrollings.....	340
2.3	Kostenrechnung als formalzielbezogenes Informations- und Steuerungsinstrument	342
2.3.1	Zwecke der Kostenrechnung in Abwasserbetrieben	342
2.3.2	Gestaltung der Kostenrechnung für Abwasserbetriebe	344
2.3.2.1	Grundfragen zur Gestaltung des Kostenrechnungssystems	344
2.3.2.2	Kostenartenrechnung	346
2.3.2.3	Kostenstellen- und Kostenträgerrechnung.....	348
2.4	Kennzahlen als sachzielbezogene Elemente des abwasserbetrieblichen Informationssystems.....	350
2.4.1	Anforderungen an eine kennzahlenbasierte Steuerung	351
2.4.2	Organisation des Kennzahlenmanagements	354
2.4.3	Kennzahlen zur Abbildung der abwasserbetrieblichen Leistung	356
2.4.3.1	Vorgehen zur Bestimmung steuerungsrelevanter Kennzahlen.....	356
2.4.3.2	Ausgewählte Kennzahlen im Bereich der Abwasserableitung	358
2.4.3.3	Ausgewählte Kennzahlen im Bereich der Abwasserbehandlung	361
2.5	Adressatengerechte Ausgestaltung des Reportings	363
3	Organisation des Controllings	368

3.1	Funktionsträger des Controllings und deren Aufgaben	368
3.2	Anforderungen an die Funktionsträger des Controllings.....	374
3.3	Einordnung des institutionalisierten Controllerebereichs.....	376
3.4	IT-Unterstützung des Controllings.....	378
II	Kontextspezifische Handlungsempfehlungen.....	381
1	Kontextuelle Empfehlungen für kleine und mittelgroße Abwasserbetriebe	382
2	Kontextuelle Empfehlungen für große Abwasserbetriebe.....	386
D	Schlussbetrachtung	391
I	Zusammenfassung zentraler Ergebnisse und Beitrag der Arbeit	391
II	Limitationen der Untersuchung	403
III	Implikationen für die weitere Forschung	409
Anhang	411
Anhang 1:	Übersicht Kalkulationsgrundlagen	412
Anhang 2:	Interviewleitfaden	415
Anhang 3:	Kategoriensystem.....	419
Anhang 4:	Übersicht eingesetzter Software in der Abwasserbranche	423
Anhang 5:	Kommunikative Validierung	424
Literaturverzeichnis.....		445
Rechtsquellenverzeichnis.....		489

Abbildungsverzeichnis

Abbildung A-1:	Gang der Untersuchung	13
Abbildung A-2:	Wasserwirtschaftliche Prozesse.....	16
Abbildung A-3:	Umfang der Abwasserbeseitigung.....	19
Abbildung A-4:	Generelle Zielstruktur abwasserwirtschaftlicher Betriebe ..	28
Abbildung A-5:	Organisationsformen der abwasserwirtschaftlichen Aufgabenerfüllung.....	29
Abbildung A-6:	Organisationsformen in der Abwasserwirtschaft	30
Abbildung A-7:	Organisation der Abwasserbeseitigung im Betriebsführungsmodell.....	38
Abbildung A-8:	Organisation der Abwasserbeseitigung im Betreibermodell	39
Abbildung A-9:	Organisation der Abwasserbeseitigung im Kooperationsmodell.....	40
Abbildung A-10:	Grundstruktur der Aufbauorganisation von Abwasserbetrieben.....	44
Abbildung A-11:	Umfang von Instandhaltungen.....	50
Abbildung A-12:	Kläranlagengrößen und angeschlossene Einwohnerwerte ..	54
Abbildung A-13:	Kostenstruktur der Abwasserbeseitigung	65
Abbildung A-14:	Grundstruktur einer Controllingkonzeption	101
Abbildung A-15:	Planung, Steuerung und Kontrolle im Führungszyklus....	108
Abbildung A-16:	Übersicht zu Instrumenten des Controllings	116
Abbildung A-17:	Funktionsträger des Controllings.....	117
Abbildung A-18:	Binnenstrukturelle Abgrenzung des Controllings	120
Abbildung A-19:	Grundmodell des Kontingenanzsatzes beim Behavioral Accounting	122
Abbildung A-20:	Bezugsrahmen zur situativen Ausgestaltung des Controllings	125
Abbildung B-1:	Auswahl der Forschungsmethodik im Forschungsprozess.....	149
Abbildung B-2:	Struktur des Interviewleitfadens.....	166
Abbildung B-3:	Untersuchungsspezifisches Ablaufmodell der Inhaltsanalyse.....	175
Abbildung B-4:	Funktionsträger des Controllings im Untersuchungssample	199

Abbildung B-5:	Hierarchische Einordnung des Controllings.....	199
Abbildung B-6:	Organisation der Controllingeinheiten in der Abwasserpraxis.....	201
Abbildung B-7:	Abwasserbetriebliches Formalziel-Viereck.....	205
Abbildung B-8:	Informationssysteme in der Abwasserwirtschaft.....	263
Abbildung B-9:	Umsetzungsstand des Controllings.....	282
Abbildung B-10:	Identifizierte Kontextfaktoren des abwasserbetrieblichen Controllings.....	304
Abbildung C-1:	Idealtypischer Strategie- und Zielbildungsprozess in Abwasserbetrieben.....	311
Abbildung C-2:	Kaskadenförmiger Aufbau des Reportings in Abwasserbetrieben.....	367

Tabellenverzeichnis

Tabelle A-1:	Rechtsquellen der Abwasserbeseitigung	20
Tabelle A-2:	Kriterien zur Betriebsgrößenklassifikation.....	41
Tabelle A-3:	Kosten der Klärschlammverwertung	66
Tabelle A-4:	Selbstkostenpreise bei abwassertechnischen Entsorgungsaufträgen	80
Tabelle A-5:	Auszug relevanter Kontextfaktoren des Controllings	123
Tabelle A-6:	Strukturmerkmale unterschiedlicher Führungskontexte...	127
Tabelle A-7:	Controllingrelevante Kontextfaktoren der Abwasserwirtschaft.....	130
Tabelle A-8:	Exemplarische Beiträge zum Controlling in der Abwasserwirtschaft.....	140
Tabelle B-1:	Merkmale unterschiedlicher Forschungsstrategien	154
Tabelle B-2:	Untersuchungsspezifische Kriterien zur Fallauswahl	161
Tabelle B-3:	Übersicht der Expertenbefragung.....	164
Tabelle B-4:	Deskriptive Statistik der Datenerhebung.....	172
Tabelle B-5:	Maßnahmen zur Sicherung der Studiengüte.....	178
Tabelle B-6:	Einsatz von Controllinginstrumenten in der Abwasserwirtschaft.....	198
Tabelle B-7:	Aufgabenbereiche des abwasserbetrieblichen Controllings	207
Tabelle B-8:	Strategische Zielsetzungen abwasserwirtschaftlicher Betriebe	210
Tabelle B-9:	Investitions- und Projektcontrolling in der Abwasserpraxis.....	233
Tabelle B-10:	Kostenrechnungszwecke in der Abwasserwirtschaft	249
Tabelle B-11:	Anwendung von Kennzahlen nach Kategorien	255
Tabelle B-12:	Leistungstiefen der abwassertechnischen Entsorgungsdienstleistung	293
Tabelle C-1:	Vision und Strategie eines typischen Abwasserbetriebes	315
Tabelle C-2:	Beispiele für strategische Perspektiven und strategische Ziele von Abwasserbetrieben	318
Tabelle C-3:	Exemplarische Umsetzung einer abwasserwirtschaftlichen Balanced Scorecard.....	320

Tabelle C-4:	Benchmarking-Arten in der Abwasserwirtschaft	323
Tabelle C-5:	Aufgaben des Asset-Managements	335
Tabelle C-6:	Beispiel einer Kostenstellenstruktur für Abwasserbetriebe.....	349
Tabelle C-7:	Anforderungen an einen ganzheitlichen Steuerungsansatz mit Kennzahlen	352
Tabelle C-8:	Aufgabenabgrenzung zwischen zentralen und dezentralen Funktionsträgern des Controllings	373
Tabelle C-9:	Anforderungsprofil an zentrale Controller in der Abwasserwirtschaft.....	374
Tabelle C-10:	Unterstellung dezentraler Controllingeinheiten	378
Tabelle D-1:	Limitationen der Untersuchung	403

Abkürzungsverzeichnis

AbfklärV	Klärschlammverordnung
ABK	Abwasserbeseitigungskonzept
AbwAG	Abwasserabgabengesetz
AbwV	Abwasserverordnung
AHK	Anschaffungs- und Herstellungskosten
AöR	Anstalt öffentlichen Rechts
BayWG	Bayerisches Wassergesetz
BbgWG	Brandenburgisches Wassergesetz
BerlBG	Berliner Betriebe-Gesetz
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
DüMV	Düngemittelverordnung
DWA	Deutsche Vereinigung für Abwasserwirtschaft und Abfall e.V.
ERP	Enterprise Resource Planning
EU	Europäische Union
EW	Einwohnerwerte
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
FF	Forschungsfrage
GG	Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HGB	Handelsgesetzbuch
HR	Human Resources
IfM	Institut für Mittelstandsforschung
IKZ	Interkommunale Zusammenarbeit
KA	Kläranlage
KAG	Kommunalabgabengesetz
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KPI	Key Performance Indicator
KRWG	Kreislaufwirtschaftsgesetz
KStG	Körperschaftsteuergesetz
KVP	Kontinuierlicher Verbesserungsprozess
LSP	Leitsätze für die Preisermittlung auf Grund von Selbstkosten

LWaG	Wassergesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern
LWG	Landeswassergesetz
LWG Rheinland-Pfalz	Landeswassergesetz Rheinland-Pfalz
NBK	Niederschlagswasserbeseitigungskonzept
OGewV	Oberflächenwasserverordnung
PPP	Public Private Partnership
PreisG	Übergangsgesetz über Preisbildung und Preisüberwachung
SächsWG	Sächsisches Wassergesetz
SüwVO Abw	Selbstüberwachungsverordnung Abwasser NRW
ThürWG	Thüringer Wassergesetz
UStG	Umsatzsteuergesetz
UVgO	Unterswellenvergabeverordnung
VgV	Vergabeverordnung
VO PR 30/53	Verordnung PR Nr. 30/53 über die Preise bei öffentlichen Aufträgen
VO PR 4/72	Verordnung PR Nr. 4/72 über die Bemessung des kalkulatorischen Zinssatzes
VOB	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen
WG Baden-Württemberg	Wassergesetz Baden-Württemberg
WG LSA	Wassergesetz für das Land Sachsen-Anhalt
WHG	Wasserhaushaltsgesetz
WRRL	Wasserrahmenrichtlinie der EU
WVG	Wasserverbandsgesetz

A Literaturgestützte Fundierung der Untersuchung

I Einleitung

1 Ausgangslage und Problemstellung

Die Abwasserentsorgung zählt in Deutschland zum Aufgabenkanon der öffentlichen Daseinsvorsorge.¹ Das prioritäre Ziel der entgeltfinanzierten² Abwasserentsorgung besteht in der Sicherstellung der Entsorgungssicherheit,³ wobei zunehmend ein nachhaltiger Gewässerschutz⁴ forciert wird. Als hoheitliche Aufgabe ist die Abwasserentsorgung grundsätzlich den Gemeinden übertragen.⁵ Hieraus resultiert eine fragmentierte Struktur der Abwasserwirtschaft mit rund 6.900 Abwasserbetrieben.⁶ Die Abwasserwirtschaft weist dabei durch Anschlusspflichten und leitungsgebundene Infrastrukturen die Spezifika eines natürlichen Monopols auf.⁷ Den überwiegend in öffentlich-rechtlicher Form geführten Entwässerungsbetrieben⁸ ist eine enge Anbindung an das Trägergemeinwesen mit entsprechenden finanzwirtschaftlichen Interdependenzen inhärent. Diese bereits aus struktureller Perspektive ersichtliche Aufgaben- und Zielkomplexität⁹ lässt einen besonders gelagerten betriebswirtschaftlichen Steuerungsbedarf in abwasserwirtschaftlichen Betrieben vermuten.

Zudem unterliegen die sektoralen Rahmenbedingungen seit einigen Jahren erheblichen Veränderungen¹⁰ und implizieren einen zunehmenden Anpassungsdruck in der abwasserwirtschaftlichen Aufgabenwahrnehmung im Allgemeinen

¹ Vgl. BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT UND ARBEIT (2005), S. 8; BUNDESVERBAND DER ENERGIE- UND WASSERWIRTSCHAFT E.V. (2013), S. 49; ARBEITSGEMEINSCHAFT TRINKWASSERTALSPERREN E.V. ET AL. (2015), S. 9.

² Unter dem Entgeltbegriff werden im Folgenden sowohl öffentlich-rechtliche Gebühren als auch privatrechtliche Preise subsumiert.

³ Vgl. DEUTSCHE VEREINIGUNG FÜR WASSERWIRTSCHAFT, ABWASSER UND ABFALL E.V. (2006a), S. 11.

⁴ Vgl. ARBEITSGEMEINSCHAFT TRINKWASSERTALSPERREN E.V. ET AL. (2015), S. 12. Auf europäischer Ebene ist der grenzübergreifende Gewässerschutz konstituiertes Ziel der gemeinsamen Wasserrahmenrichtlinie.

⁵ Die Aufgabenträger ergeben sich aus den Regelungen der Wassergesetze der Bundesländer.

⁶ Vgl. ARBEITSGEMEINSCHAFT TRINKWASSERTALSPERREN E.V. ET AL. (2015), S. 33.

⁷ Vgl. SPELTHAHN (1994), S. 45; TAUCHMANN ET AL. (2006), S. 26.

⁸ Zu den unterschiedlichen Organisationsformen siehe KAPITEL AII2.2.

⁹ Im Hinblick auf den aufzulösenden Zielkonflikt zwischen betriebswirtschaftlicher Kosteneffizienz und Nachhaltigkeit vgl. GAWEL (2016), S. 550.

¹⁰ Vgl. KOZIOL/VEIT/WALTHER (2006), S. 8; VERBAND KOMMUNALER UNTERNEHMEN E.V. (2019), S. 2; DEUTSCHE VEREINIGUNG FÜR WASSERWIRTSCHAFT, ABWASSER UND ABFALL E.V. (2016), S. 3.

sowie in der betriebswirtschaftlichen Steuerung¹¹ im Speziellen. Von zentraler Bedeutung ist dabei, dass die technischen und ökonomischen Spezifika besonders durch ordnungspolitische und rechtliche Restriktionen determiniert werden und einen hohen Interdependenzgrad aufweisen.

In der deutschen Abwasserwirtschaft ist im Hinblick auf den Anschlussgrad und die Reinigungsleistung insgesamt ein hoher technischer Leistungsstand zu konstatieren.¹² Aus technischer Perspektive führen veränderte Bedarfsstrukturen¹³ und alternde Entwässerungssysteme zukünftig zu einer stärkeren Fokussierung auf die Themen der Aufgabenfinanzierung und der Infrastrukturerhaltung.¹⁴ Dabei gilt es zum einen die notwendige Investitions- und Sanierungsbedarfe im Sinne der angeschlossenen Benutzer entgeltverträglich zu steuern und zum anderen diese Erfordernisse aus ökonomischen Gründen mit gemeindlichen Infrastrukturmaßnahmen zu harmonisieren. In diesem Kontext können angespannte Finanzsituationen der Trägergemeinden zu einem dualen Investitionsstau führen.¹⁵ Ein Investitionsstau liegt allgemein dann vor, wenn notwendige Investitionen nicht zum richtigen Zeitpunkt und in der richtigen Höhe getätigt werden und dieses Unterlassen tendenziell mit höheren Folgekosten und Schäden an der Infrastruktur verbunden sein kann. Ferner führen haushaltstechnische Konsolidierungsbemühungen meist zu spezifischen Konsolidierungsbeiträgen der abwasserwirtschaftlichen Unternehmen in Form von Ausschüttungen der (handelsrechtlich) erzielten Überschüsse.¹⁶ Zur zielgerichteten Steuerung sind technische und ökonomische Aspekte unweigerlich in Einklang zu bringen.

Gleichzeitig werden in der Branche, nicht zuletzt aufgrund eines gestiegenen Legitimitätsdrucks, vermehrt Aspekte der wirtschaftlichen Leistungserstellung

¹¹ Vgl. LAURUSCHKUS (2011), S. 718.

¹² Vgl. STATISTISCHES BUNDESAMT (2015b), S. 33 mit Erhebungsstand des Jahres 2013; ARBEITSGEMEINSCHAFT TRINKWASSERTALSPERREN E.V. ET AL. (2015), S. 58. Im europäischen Vergleich erzielt Deutschland im 9. Bericht zur Umsetzung der Kommunalabwasserrichtlinie überdurchschnittlich gute Werte. Vgl. EUROPÄISCHE KOMMISSION (2017), S. 5-7.

¹³ Siehe dazu ABSCHNITT AII5.1.

¹⁴ Vgl. BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT UND ARBEIT (2005), S. 2.

¹⁵ Dual in dem Sinne, als dass finanzielle Mittel weder für allgemeine gemeindliche Investitionen noch für abwassertechnische Investitionen zur Verfügung stehen. Dem kommunalen Bereich ist dabei insgesamt ein hoher Investitionsrückstand zu konstatieren. Vgl. DEUTSCHES INSTITUT FÜR URBANISTIK (2016), S. 16; DEUTSCHER STÄDTETAG (2017), S. 15. Wenngleich auch für die Abwasserwirtschaft kein valides Zahlenmaterial vorliegt, besteht auch hier ein potenzieller Investitionsrückstand. Vgl. OELMANN ET AL. (2017), S. 133.

¹⁶ Vgl. GRÄSER (1995), S. 48; GAWEL (2011), S. 217.

in den Mittelpunkt der Betrachtung gestellt. Als initial hierfür kann eine vielseitig beachtete Studie der Weltbank angesehen werden, die in der deutschen Wasserwirtschaft schon früh Effizienzdefizite feststellte.¹⁷ Bis heute wird die wettbewerbsfreie Abwasserentsorgung, insbesondere bei steigenden Entgelten, mit der öffentlichen Grundtonalität einer mangelnden Entgelttransparenz und Wirtschaftlichkeit konfrontiert. Auf ordnungspolitischer Ebene bestehen in Deutschland allerdings mit dem Verweis auf die bedeutenden Umweltschutz- und Gesundheitsziele Vorbehalte gegen weitreichende Liberalisierungs- und Privatisierungsansätze.¹⁸ Eine Verbesserung der wirtschaftlichen Leistungserstellung wird vielmehr durch den *Ansatz der Modernisierung* verfolgt.¹⁹ Seit dem Jahr 2006 besteht die politische Intention dieses Ansatzes in der *Wandlung abwasserwirtschaftlicher Betriebe* hin zu effizienten und modernen Dienstleistungsunternehmen. Ein zentrales Kernelement stellt hierbei die Übertragung bzw. Adaption betriebswirtschaftlicher Steuerungsansätze²⁰ auf den abwasserwirtschaftlichen Kontext dar. Als Surrogat für den Wettbewerb wird hierbei das betriebswirtschaftliche Instrument des Benchmarkings angesehen.²¹ Spätestens durch diese Entwicklungen ist in der Abwasserwirtschaft eine zunehmende Relevanz ökonomischer Rationalität evident.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass im Hinblick auf die skizzierten strukturellen und sektoralen Gründe besondere Herausforderungen an das Management und die Steuerung in der kommunalen Abwasserwirtschaft erwachsen.²² Im Rahmen der Steuerungshandlungen gilt es multiple Sach- und Formalziele sowie die Interessen unterschiedlicher Stakeholder angemessen zu berücksichtigen. Um die verschiedenen Perspektiven zielorientiert aufeinander abzustimmen, kann ein funktional verstandenes Controlling einen geeigneten Ansatz zur Steuerungsunterstützung darstellen.²³ Eine Untersuchung zur Bedeutung des Controllings in abwasserwirtschaftlichen Betrieben im Allgemeinen und zur zweckadäquaten Ausgestaltung im Besonderen erscheint folglich opportun.

¹⁷ Vgl. BRISCOE (1995), S. 425.

¹⁸ Vgl. GAWEL/BEDTKE (2015), S. 101.

¹⁹ Vgl. hierzu und im Folgenden BUNDESREGIERUNG (2006), S. 4; GAWEL (2016), S. 539-542.

²⁰ Ähnliche Modernisierungsbestrebungen finden sich seit den 1990er Jahren unter den Schlagworten ‚Neues Steuerungsmodell‘ oder ‚New Public Management‘ im Bereich öffentlicher Verwaltungen. Vgl. BUDÄUS (1989b), Sp. 941; KOMMUNALE GEMEINSCHAFTSSTELLE FÜR VERWALTUNGSMANAGEMENT (1993); REICHARD (2003), S. 121 f.

²¹ Vgl. SCHULZ/STEMPLEWSKI (2004), S. 173; STEMPEWSKI/COBURG (2005), S. 1365.

²² Vgl. STEGER (1999), S. 187.

²³ Vgl. SCHAEFER (2004), S. 18; WÖBBEKING (2014), S. 7.

Die sektoralen Rahmenbedingungen der öffentlichen Abwasserwirtschaft unterliegen in Deutschland seit einigen Jahren erheblichen Veränderungen und implizieren einen zunehmenden Anpassungsbedarf der abwasserwirtschaftlichen Aufgabenwahrnehmung im Allgemeinen und der betriebswirtschaftlichen Steuerung im Speziellen. Im Rahmen der vorliegenden Arbeit werden die Ausgestaltung des Controllings in der Abwasserpraxis untersucht und Gestaltungsempfehlungen für ein abwasserbetriebliches Controllingssystem formuliert.

ISBN 978-3-339-11798-4