



Tagung „Abwasserbilanz 2003“

vom

Infraneu-Hauptverband e.V.

am

8. Dezember 2003

Thema des Referats:

**„Sanierung und Schuldenmanagement
- Erfahrungen aus der Praxis“**

Potsdam, 27. November 2003

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 Vorbemerkungen	3
2 Die Wirtschaftlichkeit als wesentlicher Maßstab des Denkens und Handelns	3
3 Die Grundsätze der Sanierung	4
3.1 Der erste wichtige Schritt.....	4
3.2 Das Sanierungskonzept als Voraussetzung	5
3.2.1 Der grundsätzliche Aufbau	5
3.2.2 Die Bestandsaufnahme	6
3.2.3 Die Analyse der Ausgangssituation	7
3.2.4 Definition neuer Zielgrößen und Entwicklung des Maßnahmenkatalogs	7
3.3 Der Schuldenmanagementfonds als Ultima ratio.....	8
3.4 Die Zielvereinbarung und Umsetzung.....	9
4 Die größten Feinde der Sanierung	10
5 Die zukünftigen Risiken der Aufgabenträger	11



1 Vorbemerkungen

Werden die Begriffe „Sanierung und Schuldenmanagement“ als Fragestellung im Zusammenhang mit privatwirtschaftlich organisierten Unternehmen aufgeworfen, so ist das Verständnis zu diesen Begriffen relativ klar. Werden diese Begriffe aber in einem Zusammenhang mit öffentlichen Aufgabenträgern gebracht, so kann man nur mit Erstaunen feststellen, wie viele unterschiedliche Interpretationen aufkommen.

Dabei besteht im Wesentlichen kein Unterschied. Es ist egal, ob es sich um einen öffentlich-rechtlichen Betrieb oder um eine privat-rechtlich organisierte Unternehmung handelt. In beiden Fällen geht es um eine wirtschaftliche Gesundung bzw. um die Überwindung einer wirtschaftlichen Krise.

Schlägt man dann im Duden unter dem Begriff „sanieren“ nach, erhält man folgende Auskunft: „einem Unternehmen o. ä. durch Maßnahmen aus wirtschaftlichen Schwierigkeiten heraushelfen“.

Diese Aussage wird dem Inhalt des Themas am ehesten gerecht. Denn es geht darum, wie man einem öffentlichen Aufgabenträger der Abwasserentsorgung aus wirtschaftlichen Schwierigkeiten heraushelfen kann und welche Maßnahmen dabei notwendig sind.

2 Die Wirtschaftlichkeit als wesentlicher Maßstab des Denkens und Handelns

Die Grundvoraussetzung für die Sanierung kann daher nur sein, dass die Wirtschaftlichkeit zum wesentlichen Maßstab des Denkens und Handelns gemacht wird. Was sich zwar einfach anhört, doch nicht immer praktiziert wird, da viele Einflüsse wie z. B. Gesetze, Verordnungen, Politik und Bürger auf die Entscheidungen der Aufgabenträger einwirken, 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 kostendeckenden Gebühren umgewälzt werden.

Insofern kann für Aufgabenträger der Abwasserentsorgung nur die Wirtschaftlichkeit wesentlicher 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 Aufgabenträger sollte das heißen, mit möglichst niedrigen Gebühren- und Beitragssätzen die Entsorgung im Zuständigkeitsgebiet 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 dokumentiert werden. Dabei sollten die wirtschaftlichen Auswirkungen sowohl auf den Aufgabenträger 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.

3 Die Grundsätze der Sanierung

3.1 Der erste wichtige Schritt

Bevor man überhaupt eine Sanierung durchführen kann, muss sich erstens der Aufgabenträger seiner Situation bewusst werden und muss zweitens auch den Willen haben, sich aus der wirtschaftlich schwierigen Situation zu befreien.

Dieses hört sich zwar einfach an, ist in der Praxis aber bedauerlicherweise nicht selbstverständlich. Selbst wenn der Aufgabenträger aufgrund von Wirtschaftsplänen und Jahresabschlüssen im Bilde ist, dass die wirtschaftliche Situation, in der er sich befindet, nicht besonders gut ist, fehlt oftmals in den einzelnen Entscheidungsgremien immer wieder der einheitliche Wille, sich den Sanierungsmaßnahmen zu stellen.

Die Ursachen sind vielfältig und gründen sich zum einen auf Ängste, die auf mögliche Steigerungen von Gebühren, Beiträgen, Gemeindeumlagen oder auf anstehende Wahlen zurückzuführen sind. Zum zweiten ertränkt man sich in unsäglichen Diskussionen über unterschiedliche Schuldzuweisungen, die regelmäßig darin enden, dass das Land schuld ist und daher auch für die Misere aufzukommen hat. Im Ergebnis kommen die einzelnen Entscheidungsträger zu gar keinem Ergebnis und man verliert kostbare Zeit und die Schulden wachsen immer stärker. Oftmals gewöhnen sich sogar die betroffenen Aufgabenträger an solche Situationen und leben nach dem Motto: „ist der Lack erst ruiniert, fährt es sich völlig ungeniert“ oder „wir warten erst einmal ab, die Zukunft wird's schon richten“.

Mit den vorstehenden Ausführungen sollen keine Vorwürfe gemacht werden, sondern nur die Schwierigkeiten aufgezeigt werden, die vor der Erstellung eines Sanierungskonzeptes stehen und damit eine Sanierung immer schwerer werden lassen.

3.2 Das Sanierungskonzept als Voraussetzung

3.2.1 Der grundsätzliche Aufbau

Grundsätzlich muss jeder Sanierung ein entsprechendes Sanierungskonzept vorangestellt werden, welches sich im Wesentlichen in folgende Bestandteile gliedern lässt:

- Bestandsaufnahme zur Feststellung des Ist-Zustandes
 - Analyse der Ausgangssituation und Ermittlung der Einflussfaktoren für den Handlungsbedarf
 - Definition neuer Zielgrößen unter Berücksichtigung der Einflussfaktoren und Entwicklung der Lösung mittels Maßnahmenkatalog
-

Das mag sich im ersten Moment zwar sehr theoretisch anhören, ist jedoch in der Praxis äußerst wichtig. Für die Analyse einer Ausgangssituation braucht man nun einmal den Ist-Zustand. Erst die Analyse schafft die Voraussetzung, um die bestehenden Probleme zu erkennen und einer Lösung zuführen zu können. Die Lösung bildet letztendlich das Ziel. Um aber zum Ziel zu kommen, benötigt man den Weg. Dafür braucht man den Maßnahmenkatalog.

3.2.2 Die Bestandsaufnahme

Bei der Bestandsaufnahme ist es wichtig, die wesentlichsten Einflussfaktoren auf Ergebnis und Liquidität zu erfassen. Hierbei ist zwischen Wert- und Mengengerüst zu unterscheiden.

Das Wertgerüst betrifft die Kapitalkosten (Abschreibungen und Zinsen), die Betriebskosten (Personal-, Material- und Verwaltungsaufwand) sowie die Erlöse und Einnahmen (Gebühren, Beiträge und Fördermittel).

Das Mengengerüst enthält die Anzahl der Einwohner, die Kubikmetermenge, die Hausanschlusszahlen und das Gewerbe.

Daneben sollte aber auch die rechtliche (z. B. Satzungen) und auch die betriebliche Organisation (z. B. Aufbau- und Ablauforganisation) bei der Erfassung der Bestandsaufnahme nicht vergessen werden, weil beispielsweise mit einer fehlerhaften Beitragssatzung i. d. R. keine Beiträge eingezogen werden können.

Da die Bestandsaufnahme die Grundlage der zukünftigen Zielsetzung bildet, ist diese aufgrund der notwendigen Sorgfalt äußerst arbeitsintensiv. Die Bestandsaufnahme wird erfahrungsgemäß noch dadurch gesteigert, dass die betroffenen Aufgabenträger oftmals über keine ausreichende Grundordnung verfügen.

3.2.3 Die Analyse der Ausgangssituation

Die Analyse setzt bei der Bestandsaufnahme an und erfordert einen entsprechend strukturierten Aufbau, aus dem sich die Einflussfaktoren für den Handlungsbedarf leicht erkennen lassen.

In nahezu allen Fällen ist der Verschuldung als Ursache Nummer 1 zu ermitteln. Die Überschuldung wiederum hat ihre Ursache regelmäßig in zu teuren Investitionen und in mangelhaften Einnahmesituationen, die auf zu geringen Gebühren- und Beitragseinnahmen zurückzuführen sind.

3.2.4 Definition neuer Zielgrößen und Entwicklung des Maßnahmenkatalogs

Durch die Analyse der Ausgangssituation gibt es verschiedene Szenarien, um ein bestehendes wirtschaftliches Ungleichgewicht zu beseitigen.

Die Gebühren- oder Beitragserhöhung sollte dabei nicht immer der erste Schritt sein, sondern die Verminderung der Kosten. Dabei muss beachtet werden, dass hiermit nicht immer die absolute Kostenhöhe, sondern die relative Kostenhöhe ausschlaggebend ist.

Anhand des Beispiels von Kläranlagenkosten soll dies näher erläutert werden. Kläranlagenkosten beinhalten Abschreibungen und Zinsen auf Basis der Anschaffungs- und Herstellungskosten sowie Personal-, Material- und Verwaltungskosten. Wenn man nun die einzelnen Kostenbestandteile einer Kläranlage in variable (mengenabhängige) und fixe (mengenunabhängige) Kostenbestandteile zerlegt, ist schnell zu erkennen, dass lediglich die Materialkosten wie beispielsweise Strom und Schlammkosten in Abhängigkeit von der zugeführten Schmutzwassermenge anfallen. Die anderen Kosten sind im Wesentlichen Fixkosten, bei denen Einsparungen in absoluter Höhe regelmäßig schwer fallen. Da aber die Kubikmetergebühr von der Gesamtkostengröße ausgeht und durch die Schmutzwassermenge geteilt wird, kann eine Lösung darin bestehen, dem Klärwerk zusätzliches Schmutzwasser zuzuführen. Dadurch steigen lediglich die Materialkosten, während die anderen Kostenpositionen, die einen Anteil von rd. 80 bis 90 % der Ge

samtkosten ausmachen, konstant bleiben. Im Ergebnis sinken damit die Kosten pro Kubikmeter, was eine relative Senkung der Kosten bedeutet.

Je geringer der Erschließungsgrad im Zuständigkeitsbereich des Aufgabenträgers ist, desto mehr Chancen bestehen, durch zusätzliche Erschließungsmaßnahmen weiteres Schmutzwasser erhalten zu können. Dieses zusätzliche Schmutzwasser ist geeignet, sämtliche Fixkosten des Aufgabenträgers bezogen auf den Kubikmeterpreis zu senken. Dabei muss aber unbedingt beachtet werden, dass die Erschließungsmaßnahmen im Rahmen einer Grenzkostenrechnung auf ihre Wirtschaftlichkeit hin untersucht werden.

Die Grenzkostenrechnung ist dabei die beste Rechenmethode, weil nur zusätzliche Kosten und Erträge berücksichtigt werden und im Vergleich zur erhobenen bzw. erwarteten Gebühr das entsprechende Ertrags- und Liquiditätsergebnis für das jeweilige Jahr ausgewiesen wird. Ein negatives Ergebnis belastet die Gebühr, während ein positives Grenzkostenergebnis Gebühren entlastet oder zumindest eine vorhandene Lücke weiter schließen kann.

Daneben müssen auch Maßnahmen geprüft werden, die die Finanzierungssituation, die betriebliche und rechtliche Organisation betreffen, was aber hier den Rahmen des Vortrages sprengen würde.

Bei diesem Punkt ist mir sehr wichtig, darauf aufmerksam zu machen, dass richtig angelegte Investitionen keine wirtschaftlichen Nachteile mit sich führen, sondern die Eignung haben, die wirtschaftliche Situation des Aufgabenträgers zu verbessern, ohne dass der Bürger mehr zahlen muss. Gerade Investitionen stehen im engen Zusammenhang mit dem Begriff Rentabilität.

Den Abschluss der Phase bildet der Maßnahmenkatalog, der die einzelnen Maßnahmen- und Zeitpläne beinhaltet, um das avisierte Ziel zu erreichen.

3.3 Der Schuldenmanagementfonds als Ultima ratio

Die Richtlinie über die Unterstützung von Aufgabenträgern der Abwasserentsorgung bei der wirtschaftlichen Stabilisierung - Schuldenmanagementfonds - wurde erstmalig im

Jahre 1998 veröffentlicht und im Zeitablauf modifiziert, weil zum einen die Zuständigkeit vom Ministerium des Innern zum Ministerium für Landwirtschaft, Umweltschutz und Raumordnung wechselte und weil zum anderen Erfahrungen der Ministerien in die Richtlinie eingeflossen sind.

Ziel des Schuldenmanagementfonds ist es, die Arbeitsfähigkeit der Aufgabenträger kurzfristig sicherzustellen und mittelfristig Strukturen zu schaffen, die es den Aufgabenträgern ermöglichen sollen, die Abwasserentsorgung effizient und mit vertretbaren Belastungen für die Einwohner wahrzunehmen.

Die Hilfe des Landes wird nur dann zum tragen kommen, wenn der jeweilige Aufgabenträger auf seiner Seite alles Erforderliche tut, um diese Landeshilfe auf ein Minimum zu begrenzen. Das erfordert, dass der in Not geratene Aufgabenträger die entsprechenden Sanierungsmaßnahmen einleiten oder diese zumindest mittragen muss.

Insofern besteht auch die Kernaussage dieser Richtlinie in dem Motto „Hilfe zur Selbsthilfe“. Das heißt, dass das Land nur denjenigen hilft, der seinerseits bereit ist, selber Schritte einzuleiten und mitzutragen, die den Aufgabenträger in die Lage versetzt, eine ordnungsgemäße Abwasserentsorgung zu gewährleisten.

Leider wirkt oft nur dieses Argument, um die notwendigen Maßnahmen selber zu ergreifen.

3.4 Die Zielvereinbarung und Umsetzung

Das Sanierungskonzept mit seiner Zielgröße und seinen entsprechenden Maßnahmen bildet bei der Sanierung die Grundlage, weil damit der Handlungsrahmen abgesteckt wird.

Gleichwohl wird damit nur die zweite Phase eines Sanierungsprozesses abgeschlossen, denn um zur Umsetzung kommen zu können, muss dieses Sanierungskonzept als Zielsetzung mit allen Beteiligten kommuniziert werden. Das heißt, dass man die Einbeziehung der einzelnen Entscheidungsträger bei der Sanierung nicht vergessen darf und daher den Inhalt ausreichend erörtert.

Erst wenn ein gewisses Einverständnis mit dem Ziel besteht, kommt man zur entscheidenden Umsetzungsphase. Für den Erfolg der Sanierung ist zudem sehr wichtig, dass die Personen, die das Sanierungskonzept erstellt haben, auch die Umsetzung der Maßnahmen begleiten. Nur so kann hinreichend sichergestellt werden, dass nur Ziele definiert werden, die mit den im Konzept beschriebenen Maßnahmen erreicht werden können. Dadurch werden Qualität und Glaubwürdigkeit des Sanierungskonzeptes erheblich gesteigert. Ansonsten läuft man bei einer Aufgabenteilung Gefahr, dass sich der Umsetzende zunehmend von dem Ziel distanziert und so auch das Ziel nicht mehr erreichen kann. Hier zählt der Grundsatz, dass Kompetenz und Verantwortung deckungsgleich sein sollten.

4 Die größten Feinde der Sanierung

Der Erfolg einer Sanierung hängt nicht unerheblich von Faktor Zeit ab, denn wenn ein Aufgabenträger erst einmal in eine wirtschaftlich defizitäre Lage geraten ist, werden die Schulden des Aufgabenträgers durch Abwarten nicht kleiner, sondern vielmehr größer. Daneben geht im zunehmenden Zeitablauf auch das Vertrauen der Beteiligten immer weiter zurück und führt bei der Bevölkerung zu einem beschädigten öffentlichen Bild bei Politik und Entscheidungsträger. Damit bildet der Zeitfaktor den Feind Nr. 1.

Der Feind Nr. 2 besteht in dem negativen Bild von Investitionsmaßnahmen, weil diese vielfach die Ursache für die schlechte wirtschaftliche Situation der Aufgabenträger bildeten. Hier hat sich ein falsches Vorurteil herausgebildet, denn Investitionen sind allemal geeignet, die Wirtschaftlichkeit zu steigern. Wichtig ist nur, dass jede einzelne Investition in Bezug auf Ergebnis- und Liquiditätsauswirkung untersucht wird. In der Praxisanwendung der letzten 8 Jahre hat sich dabei die Grenzkostenmethode als absolut beste Rechenmethode erwiesen.



5 Die zukünftigen Risiken der Aufgabenträger

Die zukünftigen Risiken der Aufgabenträger liegen in der Sanierung, nur dass jetzt nicht die wirtschaftliche Sanierung gemeint ist, sondern die technische Sanierung der vorhandenen Altanlagen.

Während das erste Jahrzehnt im Wesentlichen durch Neuinvestitionen geprägt war, nimmt der Anteil der Sanierung von Altanlagen bei den Aufgabenträgern immer stärker an Bedeutung zu. Dadurch werden immer mehr finanzielle Mittel in Anlagen gesteckt, die keine Erhöhung von Gebühren- und Beitragsaufkommen bringen und i. d. R. auch nicht vom Land gefördert werden. Folge ist, dass Mittel zur Refinanzierung der Anlagensanierungen fehlen.

In diesem Bereich gewinnt die Innenfinanzierung der Aufgabenträger an Bedeutung. Bei der entsprechenden Liquiditätssteuerung können Aufgabenträger Mittel für den Bau von Sanierungsanlagen einstellen, ohne auf Fremdmittel zurückgreifen zu müssen.

Ferner plant das Land derzeit im Rahmen des zweiten Gesetzes zur Entlastung der Kommunen von pflichtigen Aufgaben auch das Kommunalabgabengesetz dahingehend zu ändern, dass Erneuerungs- und Verbesserungsbeiträge im Bereich der leitungsgebundenen Anlagen erhoben werden können.
