



Vorlage

Nr.: 0734/2007
öffentlich

Arbeitsgruppe "Zukunft der Entwässerung"; Sachstandsbericht und weitere Verfahrensweise; Antrag der FWG-Fraktion vom 09.09.2007

Beratungsfolge

06.11.2007 Haupt- und Finanzausschuss Entscheidung

Erläuterung und Begründung sowie haushaltsrechtliche Beurteilung

Im Rahmen der Verabschiedung der Entwässerungsgebühr für das Jahr 2007 wurde in der Sitzung des Rates am 14.12.2006 auf Vorschlag der Verwaltung beschlossen, eine Arbeitsgruppe einzusetzen, die sich mit der zukünftigen Entwicklung der Entwässerungsgebühren beschäftigt. Die Arbeitsgruppe soll aus Fachleuten der Verwaltung unter Beteiligung der Ratsfraktionen gebildet werden. Auf die Vorlagen Nr. 0466/2006/1 und 0466/2006/2 sowie auf die jeweiligen Niederschriften zu Tagesordnungspunkt (Top) 9 öffentlicher Teil (Haupt- und Finanzausschuss am 07.11.2006) und zu Top 12 öffentlicher Teil (Rat am 14.12.2006) wird verwiesen. Vorausgegangen war die Feststellung, dass die weitere zukünftige Entwicklung der Entwässerungsgebühren von der Berücksichtigung verschiedener, vielfältiger Faktoren abhängt (vgl. Vorlage 0466/2006/1). Beispielhaft sind folgende Faktoren genannt worden:

- Interkommunale Zusammenarbeit bei der Wasserver- und Abwasserentsorgung in der Region.
- Einführung der getrennten Regenwassergebühr zur Abrechnung der Kosten für die Beseitigung von Niederschlagswasser.
- Kalkulatorische Verzinsung unter Berücksichtigung der langfristigen Zinsentwicklung.
- Kalkulatorische Abschreibung (Abschreibungsmethodik).
- Überprüfung des Straßenentwässerungsanteiles.

Am 14.02.2007 ist diese Arbeitsgruppe zunächst verwaltungsintern gegründet worden, um die für die Beteiligung der Ratsfraktionen notwendigen Vorarbeiten zu leisten und erforderlichen Informationen zusammen zu stellen. Verwaltungsintern sind folgende Mitglieder bzw. Fachbereiche und Fachdienste in die Arbeitsgruppe entsandt worden:

- Bürgermeister,
- Fachbereich 2, Finanzen und Beteiligungen,
- Fachdienst 20, Finanzen und Controlling,
- Fachdienst 22, Steuern, Beteiligungen und Wohnungswesen,
- Fachbereich 7, Bauverwaltung, Tiefbau und Umwelt,
- Fachdienst 60, Bauverwaltung und Finanzierung,
- Fachdienst 66, Tiefbau.

In der Zwischenzeit sind umfangreiche Vorarbeiten geleistet worden. Die ersten Ergebnisse sollen nunmehr vorgestellt werden, um das weitere Verfahren und die daraus folgenden Maßnahmen abzustimmen.

Unterdessen hat die FWG-Fraktion mit Schreiben vom 09.09.2007 den Antrag gestellt, die Ende 2006 beschlossene Arbeitsgruppe so einzusetzen, dass in die Beratungen zur Entwässerungsgebührenkalkulation 2008 die Beantwortung folgender Fragen einfließen kann:

- Aufwand für Abwasser und Regenwasser getrennt kalkulieren?
- Kalkulatorische Abschreibung vom „Anschaffungswert“ vornehmen?
- Festsetzung des kalkulatorischen Zinssatzes?
- Aufteilung des Verlustvortrages auf mehrere Jahre?
- Besserstellung von Grobeinleitern ins Kanalnetz?
- Festsetzung des von der Stadt zu tragenden Straßenentwässerungsanteiles?
- Verzicht auf die Eigenkapitalverzinsung?

Ferner bittet die FWG-Fraktion darum, die verwaltungsinternen Aktivitäten und Maßnahmen sowie Ergebnisse hinsichtlich der Thematik schriftlich mitzuteilen. Der Antrag der FWG-Fraktion vom 09.09.2007 ist als Anlage beigefügt.

Da sich der Zwischenbericht der Arbeitsgruppe und die Beantwortung der FWG-Anfrage inhaltlich überschneiden, soll hierzu gemeinsam vorgetragen werden.

I. Inhaltliche Zielsetzung der Arbeitsgruppe

Anlass für die Bildung der Arbeitsgruppe war zunächst die Diskussion um die Höhe der Entwässerungsgebühr und damit verbundene Anregungen zu einer weiteren Senkung der Gebühr. Für das Jahr 2007 konnte die Entwässerungsgebühr gegenüber dem Vorjahr bereits um 0,22 €/m³ Abwasser von 4,22 €/m³ auf 4,00 €/m³ gesenkt werden.

Die Entwässerungsgebühr dient der Refinanzierung der laufenden Kosten und Investitionen im Bereich der Entwässerung für das Gebiet der Stadt Beckum. Dieser Bereich ist nach den Vorgaben des Kommunalabgabengesetzes NRW als kostenrechnende Einrichtung organisiert. Der Kostendeckungsgrad beträgt 100 %. Abgesehen von Gebührenumverteilungen zu Gunsten oder zu Lasten einzelner Nutzergruppen, können sich Gebührensenkungen demzufolge nur ergeben, wenn

- die einzubeziehenden laufenden Kosten sinken,
- die Kosten für die notwendigen Investitionen sinken oder
- der Gebührenhaushalt durch den allgemeinen Haushalt bezuschusst wird.

Aufgrund der gegenseitigen Abhängigkeit von Kosten, notwendigen Investitionen, der Belastung des allgemeinen Haushaltes und der Höhe der Entwässerungsgebühr, ist die Verwaltung der Auffassung, dass die angesprochenen Einzelfragen im Rahmen eines Gesamtkonzeptes erörtert und einer insgesamt schlüssigen Lösung zugeführt werden sollen. Aufgabe der Arbeitsgruppe soll aus Sicht der Verwaltung die Erarbeitung eines solchen Gesamtkonzeptes sein. Dabei sollten folgende Zielsetzungen als Orientierungsgrundlagen im Vordergrund stehen:

- Zukunftsorientierte, langfristige Sicherung der Entwässerung entsprechend den technischen und rechtlichen Anforderungen sowie
- weitere Entlastung des Gebührenhaushalts – Gebührenstabilität auf möglichst geringem Niveau und
- keine (weitere) Belastung des allgemeinen Haushalts.

Die klärungsbedürftigen Fragen - auch die im Antrag der FWG-Fraktion vom 09.09.2007 aufgelisteten Aspekte - sollen auf der Grundlage dieser Zielsetzung untersucht werden.

II. Bisheriger Tätigkeitsschwerpunkt der verwaltungsinternen Arbeitsgruppe

Ausgangspunkt für die Erstellung eines Gesamtkonzeptes ist die Frage, ob die Stadt mit dem derzeitigen System zur Abwasserbeseitigung auch auf der Grundlage der künftigen Anforderungen gut aufgestellt ist, oder ob sich Verbesserungspotentiale ergeben und wie diese gegebenenfalls umgesetzt werden können. Diese Bewertung des Ist-Zustandes betrifft in erster Linie die Organisations- und Gebührenstruktur in der Abwasserbeseitigung.

1. Organisationsstruktur in der Abwasserbeseitigung

Organisatorisch erfolgt die Abwasserbeseitigung derzeit als Regiebetrieb der Stadt Beckum. Im Rahmen von Wirtschaftlichkeitsüberlegungen wäre denkbar, Synergieeffekte und damit Einsparungsmöglichkeiten über eine interkommunale Zusammenarbeit zu erzielen. Die Verwaltung steht hierzu in Kontakt mit den Nachbarstädten. Im März 2007 hat es hierzu einen ersten Meinungsaustausch gemeinsam mit Vertretern der Verwaltungen der Stadt Oelde und der Gemeinde Wadersloh unter Beteiligung der Kommunal- und Abwasserberatung NRW GmbH gegeben. Als Ergebnis dieser Gespräche konnte herausgearbeitet werden, dass in den jeweiligen Kommunen zunächst eine Überprüfung und gegebenenfalls auch Optimierung der bestehenden Betriebsform erfolgen sollte. In einem nächsten Schritt können dann mögliche Kooperationsfelder mit kritischer Überprüfung der zu erwartenden Synergieeffekte ausgelotet werden.

Ob und wie die bestehende Organisationsform des Regiebetriebes darüber hinaus geeignet ist, die ferner unter I. genannten Ziele zu erreichen, oder ob eine andere Betriebsform hierfür größere Vorteile bieten kann, muss ebenfalls untersucht werden.

Um eine Bestandsaufnahme der heutigen Organisationsform vornehmen und einen unmittelbaren Vergleich zu alternativen Betriebsformen ziehen zu können, hat die Verwaltung mit Hilfe der Kommunal- und Abwasserberatung NRW GmbH die ersten Grundlagen zusammengetragen. Als alternative Betriebsformen kommen grundsätzlich die eigenbetriebsähnliche Einrichtung (eE) oder die Anstalt öffentlichen Rechts (AöR) in Betracht.

Die Verwaltung beabsichtigt, eine externe Untersuchung hierzu in Auftrag zu geben. Gegenstand der Untersuchung sollen folgende Punkte sein:

- Bestandsaufnahme Regiebetrieb mit der Darstellung der Personal- und Vermögensstruktur (Anlagevermögen, Immobiliennutzung etc.) sowie den haushaltsrechtlichen Auswirkungen,
- Untersuchung der alternativen Organisationsform (eE und AöR) jeweils im Vergleich zum Regiebetrieb mit
 - den Auswirkungen für den städtischen Haushalt,
 - der Darstellung der Auswirkungen im Neuen kommunalen Finanzmanagement (NKF),
 - den Auswirkungen auf die Entwässerungsgebührenentwicklung und den
 - sonstigen Auswirkungen (Schnittstellen mit der übrigen Verwaltung, Personalfragen, rechtliche Auswirkungen).

Bei evtl. organisatorischen Veränderungen soll weiter gewährleistet sein, dass eine interkommunale Kooperation dadurch zumindest nicht ausgeschlossen wird.

Für die Untersuchung hat die Verwaltung mehrere Angebote eingeholt. Nach Auswertung der Angebote soll der Auftrag an den aus Sicht der Verwaltung geeigneten Anbieter mit dem wirtschaftlichsten Angebot vergeben werden. Die Kosten hierfür würden sich inklusive der rechtlichen und steuerlichen Beratung sowie der finanzbuchhalterischen Unterstützung auf ca. 29.500,-- € brutto belaufen. Das der Verwaltung noch vorliegende Alternativangebot beläuft sich insgesamt auf mehr als 60.000,-- € brutto bei im Wesentlichen inhaltlich gleichen Leistungsmerkmalen.

Als Voraussetzung für die Untersuchung sind durch die Stadt folgende Leistungen zu erbringen:

- Zusammenstellen und Übergabe der Daten zur abgeschlossenen Vermögensbewertung aus der Einführung des NKF,
- Übergabe des aktuellen Wirtschaftsplanes und der Abwassergebührenkalkulation,
- Intensive Zusammenarbeit während der Untersuchung zu weiteren haushaltsrelevanten Fragen oder sonstigen Fragen wie z.B. nach der Personalstruktur, der Dimensionierung der öffentlichen Abwasseranlagen, der Erfüllung der Selbstüberwachungsverordnung Kanal (SüwV Kan).

Die Untersuchung wird in etwa einen Zeitraum von 3 Monaten ab Auftragsvergabe in Anspruch nehmen. Die Vergabe könnte dem Grunde nach nunmehr erfolgen. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die Arbeiten für die von der Stadt zu bringenden Leistungen noch nicht abgeschlossen sind oder hierfür aufgrund anderer Projekte die Personalkapazitäten derzeit fehlen. Die in jedem Fall erforderliche Vermögensbewertung im Rahmen des NKF wird nach der aktuellen Zeitplanung im Frühjahr 2008 abgeschlossen sein. Die Verwaltung geht davon aus, dass zu diesem Zeitpunkt auch die Kapazitäten für die Betreuung der Untersuchung gestellt werden können.

Die Untersuchung zur Bestandaufnahme und zu alternativen Betriebsformen könnte demnach im Frühjahr 2008 beauftragt werden, so dass die Ergebnisse möglicherweise schon im ersten Halbjahr 2008 vorliegen würden.

2. Zukünftige Gebührenstruktur – getrennte Gebührenstruktur in der Abwasserbeseitigung?

Derzeit erfolgt die Erhebung der Entwässerungsgebühr auf der Grundlage einer einheitlichen Gebühr für die Einleitung von Schmutz- und Regenwasser auf der Basis des Frischwasserbezuges. Ob von diesem System abgewichen und eine getrennte Gebührenstruktur für die Entsorgung von Schmutz- und Regenwasser eingeführt werden soll, hängt von verschiedenen Faktoren ab. In rechtlicher Hinsicht ist unter anderem maßgebend, ob im Stadtgebiet eine so genannte homogene Bebauungsstruktur vorliegt, die den Schluss zulässt, dass von den angeschlossenen Grundstücken in etwa gleichmäßig viel Schmutzwasser in das öffentliche System eingeleitet und auf ihnen in etwa gleichmäßig viel Frischwasser verbraucht wird. Die Frage der Homogenität der Bebauungsstruktur ist anhand der befestigten und abflussrelevanten Flächen auf den jeweiligen Grundstücken zu klären. Es gibt verschiedene – zum Teil finanziell und personell sehr aufwändige – Möglichkeiten (z.B. Selbstauskunftsverfahren), die erforderlichen Feststellungen treffen zu können. Hilfreich können dabei Luftbilder vom gesamten Stadtgebiet sein, die unter den für die Entwässerungsgebühr erheblichen Aspekten ausgewertet werden könnten.

Das Landesvermessungsamt Nordrhein-Westfalen bietet den Kommunen für das kommende Frühjahr die Möglichkeit an, hochgenaue Luftbilder in der erforderlichen Qualität durch Befliegung zu erstellen. Die Kooperation soll unter finanzieller Beteiligung des Kreises Warendorf erfolgen. Sofern sich möglichst viele Kommunen beteiligen, können die Kosten auf ein Minimum reduziert werden. Auf die Stadt Beckum würden nach derzeitigem Kenntnisstand ca. 8.500,- € entfallen. Die Ergebnisse können im Übrigen nicht nur für den Entwässerungsbereich, sondern auch für andere Aufgaben genutzt werden (z.B. Straßen- und Grünflächenkataster, Fortschreibung des kommunalen Infrastrukturvermögens für das NKF, Einbindung in das Geoinformationssystem, Nutzung für Aufgaben der Versorger).

Aufgrund der verhältnismäßig geringen Kosten für die Stadt und der vielseitigen Verwendbarkeit beabsichtigt die Verwaltung – auch unabhängig von Fragen der Entwässerungsgebühr -, sich an dem Projekt zu beteiligen und hat gegenüber dem Kreis Warendorf bereits Interesse bekundet.

Die Befliegung würde im Frühjahr 2008 stattfinden, wenn eine Belaubung der Bäume und Sträucher noch nicht vorhanden ist, um die erforderliche Genauigkeit der Luftbilder sicherstellen zu können.

Sollen die Luftbilder zur Ermittlung der befestigten, abflussrelevanten Grundstücksflächen genutzt werden – auch der Anteil der versiegelten Straßenflächen könnte damit ermittelt werden –, wären die Aufnahmen selbstverständlich im Anschluss noch auszuwerten. Auch hierfür kommt aus Sicht der Verwaltung nur ein externer Anbieter in Frage. Für die Auswertung ist nach derzeitigem Kenntnisstand mit einem Zeitbedarf von ca. drei bis vier Monaten zu rechnen. Nach ersten Preisanfragen muss für die Auswertung mit Kosten in Höhe von ca. 15.000,- € gerechnet werden.

Sofern man die Luftbilder für die Frage nach der Homogenität der Bebauungsstruktur nutzbar machen möchte, und die Auswertung im Anschluss an die Befliegung in Auftrag gegeben werden soll, könnten auch dort die ersten Ergebnisse Ende des ersten Halbjahres 2008 vorliegen.

3. Kanalanschlussbeitrag als weitere Finanzierungsform des Entwässerungssystems

Neben der laufend zu erhebenden Entwässerungsgebühr dient auch der einmalige Kanalanschlussbeitrag der Finanzierung der öffentlichen Abwasserbeseitigung. In die Entwässerungsgebühr fließen zunächst alle Investitionskosten (mit kalkulatorischer Abschreibung und Verzinsung) und laufenden Ausgaben ein. Die Einnahmen über den Kanalanschlussbeitrag werden als Abzugskapital im Rahmen der Entwässerungsgebühr berücksichtigt (vgl. hierzu auch die Kalkulation zur Entwässerungsgebühr 2007, Anlage 1 zur Vorlage 0466/2006/1). Das bedeutet, je höher die Einnahmen über die Kanalanschlussbeiträge sind, desto geringer sind die im Rahmen der Entwässerungsgebühr zu verteilenden Kosten. Höhere Kanalanschlussbeiträge wirken sich demnach mindernd auf die Entwässerungsgebühr aus.

Aufgrund der in den letzten Jahren erforderlichen Investitionen zur Einhaltung der technischen Anforderungen im Entwässerungsbereich (Trennsystem und höhere Dimensionierung der Kanalleitungen zunehmend erforderlich) ist festgestellt worden, dass der derzeitige Anschlussbeitrag in Höhe von 4,55 € je m² anrechenbarer Grundstücksfläche die einmaligen Kosten des Kanalanschlusses vermutlich nicht mehr ausreichend wiedergibt. In absehbarer Zeit ist aller Wahrscheinlichkeit nach eine Anpassung erforderlich.

Die Neukalkulation des Beitrages durch die Verwaltung läuft. Das beabsichtigte Kalkulationsmodell ist dem Grunde nach ausgearbeitet. In der Vergangenheit ist der Beitrag auf der Grundlage eines repräsentativen Bebauungsgebietes ermittelt worden. Vor dem Hintergrund der gestiegenen und zudem individuellen technischen Anforderungen an die Entwässerung (teilweise Trennsystem, teilweise Mischsystem), lässt sich ein Gebiet, das beispielhaft für das gesamte Entwässerungssystem im Stadtgebiet ist, nicht mehr ermitteln. Aus diesem Grunde soll die Kalkulation auf der Grundlage der vergangenen tatsächlichen Kosten bzw. der für die Zukunft geschätzten Kosten erfolgen. Maßgebend soll jeweils ein drei bis fünf Jahres Zeitraum sein. Die Kosten für die zukünftigen Investitionen werden sich aufgrund des in Arbeit befindlichen Abwasserbeseitigungskonzeptes (ABK) ergeben, das die in den nächsten Jahren erforderlichen Investitionen und Maßnahmen im Entwässerungsbereich im Einzelnen festlegt. Das ABK basiert auf dem erst kürzlich erstellten Zentralabwasserplan (ZAP), der aus hydraulischer Sicht etwaige Schwachstellen im Entwässerungssystem aufzeigt. Der ZAP wurde in der gemeinsamen Sitzung des Stadtentwicklungsausschusses und des Ausschusses für Umwelt, Infrastruktur und Verkehr am 20.06.2007 vorgestellt und durch die Ausschüsse zur Kenntnis genommen (vgl. Vorlage 0630/2007 sowie die Niederschrift zu Top 5 öffentlicher Teil der Sitzung). Er wird der Bezirksregierung nach Fertigstellung des Erläuterungsberichtes zur Genehmigung vorgelegt. Nach der noch ausstehenden Beratung des ABK im Ausschuss für Umwelt, Infrastruktur und Verkehr sowie der Entscheidung im Rat rechnet die Verwaltung mit einer Genehmigung durch die Bezirksregierung im Frühjahr 2008.

Sobald das aktuelle Konzept als Kalkulationsgrundlage vorliegt, können die Berechnungen zur Ermittlung der in den Kanalanschlussbeitrag einzubeziehenden Kosten erfolgen.

Nach derzeitiger Planung kann das demnach im ersten Halbjahr 2008 geschehen. Dann können auch die Auswirkungen auf die Entwässerungsgebühr festgestellt werden.

III. Weiteres Vorgehen

Wie den Ausführungen zu entnehmen ist, kann bei einem Einvernehmen zu dieser Vorgehensweise im Frühjahr 2008 bzw. Ende des ersten Halbjahres 2008 mit Ergebnissen gerechnet werden, die entscheidende Weichenstellungen für das Entwässerungssystem und damit auch für die weitere Gebührenentwicklung bringen. Die Einbeziehung der weiteren genannten Aspekte – insbesondere auch Abschreibungs- und Verzinsungsfragen – sollte nach Klärung dieser Grundlagen erfolgen. Kurzfristige grundlegende Änderungen in der Kalkulation der Entwässerungsgebühr für 2008 ohne Berücksichtigung der im nächsten Jahr zu erwartenden Ergebnisse bergen die Gefahr in sich, dass das beabsichtigte Gesamtkonzept unterlaufen wird. Eine auf Dauer angelegte Sicherung der Abwasserbeseitigung muss sich aus Sicht der Verwaltung auch in einem kontinuierlich gestalteten Gebührensystem widerspiegeln.

Aus diesem Grunde schlägt die Verwaltung vor, es im Rahmen der Kalkulation der Entwässerungsgebühr für 2008 bei der bisherigen Kalkulationsmethode dem Grunde nach zu belassen. Selbstverständlich sollen, wie in jedem Jahr, die der kostenrechnenden Einrichtung zugeordneten Kosten kritisch auf ihre Zugehörigkeit zum Gebührenhaushalt hin überprüft werden. Die Arbeiten zur Erstellung des Gesamtkonzeptes sollen in dem dargestellten Rahmen weiter durch die Arbeitsgruppe verfolgt werden. Die Einbeziehung der Ratsfraktionen in die Arbeitsgruppe erfolgt direkt zu Beginn des Jahres 2008, um im Anschluss an die vorgesehenen Untersuchungen die Ergebnisse unmittelbar auswerten und über die weiteren Schritte entscheiden zu können. Die Verwaltung bittet die Fraktionen deshalb, ihre Ansprechpartner für die Mitarbeit in der Arbeitsgruppe zu benennen.

Beschlussvorschlag

1. Die bisherigen Ergebnisse der verwaltungsinternen Arbeitsgruppe Zukunft der Entwässerung werden zustimmend zur Kenntnis genommen.
2. Die zukünftige Entwicklung der Höhe der Entwässerungsgebühr soll Gegenstand einer umfassenden Betrachtung im Rahmen des dargestellten Gesamtkonzeptes sein.
3. Zur Schaffung der Grundlagen für das Gesamtkonzept, sollen die vorgeschlagenen Maßnahmen und Schritte eingeleitet werden.
4. Die Einbeziehung der Ratsfraktionen in die Arbeitsgruppe erfolgt unmittelbar Anfang 2008. Hierzu benennen die Fraktionen der Verwaltung die von ihnen in die Arbeitsgruppe entsandten Vertreter.
5. Die Kalkulation der Entwässerungsgebühr für das Jahr 2008 erfolgt auf der Grundlage des bisherigen Systems.

Anlagen

FWG-Antrag vom 09.09.2007