



Ergebnisoffene Überprüfung einer möglichen Übertragung der Abwasserbeseitigungspflicht

Federführung: Fachbereich Finanzen und Beteiligungen

Beteiligungen: Fachbereich Innere Verwaltung
Fachbereich Stadtentwicklung
Fachbereich Umwelt und Bauen
Städtischer Abwasserbetrieb Beckum

Auskunft erteilt: Herr Wulf | 02521 29-2000 | wulf@beckum.de

Beratungsfolge:

Betriebsausschuss

05.12.2023 Beratung

Rat der Stadt Beckum

19.12.2023 Entscheidung

Beschlussvorschlag:

Sachentscheidung

Der ergebnisoffenen Prüfung der Übertragung der Abwasserbeseitigungspflicht auf den Lippeverband wird zugestimmt.

Kosten/Folgekosten

Im Jahr 2024 soll ein Budget von 75.000 Euro zur Verfügung gestellt werden.

Finanzierung

Im Wirtschaftsplan 2024 des Städtischen Abwasserbetriebes sind 75.000 Euro bei dem Produktkonto 110301.529126/729126 – Aufwendungen für sonstige Dienstleistungen – bereitzustellen.

Erläuterungen:

Die Verwaltung beobachtet seit dem Jahreswechsel 2018/2019 die Entwicklung, dass andere Kommunen (Nordkirchen, Hattingen, Balve et cetera) die ihnen obliegenden Aufgaben der Abwasserbeseitigung soweit wie möglich auf sondergesetzliche Abwasserverbände (Ruhrverband, Lippeverband, Emschergenossenschaft et cetera) übertragen haben oder dies prüfen. Entsprechende Medienberichte und Vorlagen für die kommunalpolitischen Gremien sind öffentlich verfügbar. Seitens der Verwaltungsleitung wurde die Thematik stets als „interessant“ und als „weiter zu verfolgen“ bewertet.

Der rechtliche Hintergrund derartiger Übertragungen stellt sich wie folgt dar: Die Aufgabe der Abwasserbeseitigung obliegt nach § 46 Wassergesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (Landeswassergesetz – LWG) den Kommunen. Die Abwasserbeseitigungspflicht umfasst insbesondere die Planung der abwassertechnischen Erschließung, das Sammeln und Fortleiten des Abwassers, die Behandlung (in einer Kläranlage), die Einleitung (in ein Gewässer) sowie die Aufstellung eines Abwasserbeseitigungskonzeptes.

Dieser Pflichtenkatalog gilt, soweit nicht nach § 53 LWG ein sondergesetzlicher Abwasserverband insbesondere für die Behandlung (in einer Kläranlage) und die Einleitung (in ein Gewässer) zuständig ist. Die Stadt Beckum führt die ihr obliegende Abwasserbeseitigungspflicht „schon immer“ vollumfänglich selbst durch, seit dem 01.01.2014 durch den Städtischen Abwasserbetrieb Beckum.

Seit der Novellierung des § 52 LWG im Jahr 2016 besteht für die Kommunen die Möglichkeit, die ihnen obliegenden Pflichten auf einen sondergesetzlichen Abwasserverband zu übertragen, sofern dieser zustimmt. Die Aufgabe der Erstellung des Abwasserbeseitigungskonzeptes kann nicht auf einen sondergesetzlichen Abwasserverband übertragen werden. Vor dem Übergang der Pflicht muss von der Kommune ein Nachweis über den Investitionsbedarf zur Sanierung der dem Kanalisationsnetz zugehörigen Abwasseranlagen und über die zeitliche Abfolge der erforderlichen Maßnahmen erstellt werden. Grundlage sind die haltungsweise zu erstellenden Investitionskosten und Abschreibungszeiten. Der Nachweis ist der zuständigen Behörde vorzulegen und von ihr zu prüfen.

Den Beobachtungen im Rahmen der verwaltungsseitigen Weiterverfolgung konnte entnommen werden, dass für die übertragenden Kommunen insbesondere Fragen der zukunftssicheren (personellen) Aufstellung der Abwasserbeseitigung, die Belastung der Bürgerschaft, die weitere (städtebauliche/wirtschaftliche) Entwicklungsfähigkeit im Fokus standen. Besondere Beachtung fand zudem die Zahlung eines Ausgleichsbetrages aufgrund der Übernahme der Abwasserbeseitigungsanlagen durch den sondergesetzlichen Abwasserverband an die Kommunen, da mit der Übertragung in den beobachteten Kommunen auch das wirtschaftliche Eigentum der Abwasserbeseitigungsanlagen (Kanäle, Kläranlagen et cetera) auf den sondergesetzlichen Abwasserverband überging (siehe unten). Der Ausgleichsbetrag lag bei den beobachteten Fällen jeweils mindestens im 2-stelligen Millionenbereich.

Die eher beiläufige Verfolgung der Entwicklungen in anderen Kommunen wurde seit Beginn des Jahres 2021 intensiviert. Im September 2021 fand ein 1. orientierendes Gespräch mit dem sondergesetzlichen Abwasserverband Lippeverband statt, dessen Verbandsgebiet – aufgrund der Historie des deutschen Steinkohlebergbaus – sich teilweise auch über Beckumer Stadtgebiet erstreckt. Seitens des Lippeverbandes wurde signalisiert, dass man sich eine Übernahme der bislang ausschließlich städtisch wahrgenommenen Abwasserbeseitigungspflicht grundsätzlich vorstellen könne.

Der Lippeverband ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts (siehe Lippeverbandsgesetz – LippeVG) und als solcher sondergesetzlicher Abwasserverband nach dem LWG. Der Lippeverband wurde am 19.01.1926 als Wasserwirtschaftsverband gegründet. Er arbeitet heute mit der Emschergenossenschaft in einer einheitlichen Organisationsstruktur zusammen; Hauptsitz ist Essen. Seine Finanzierung erfolgt durch die Mitglieder (Städte, Wirtschaft und Bergbau), die Willensbildung erfolgt an der Spitze durch die Verbandsversammlung. Er hat keine Gewinnerzielungsabsicht und ist nicht insolvenzfähig, sondern dient dem Allgemeinwohl (§ 1 LippeVG). Das laufende Verbandsgeschäft obliegt dem Vorstand. Ende des Jahres 2022 hatte der Lippeverband 154 Mitglieder, im Verbandsgebiet lebten circa 1,39 Millionen Einwohnerinnen und Einwohner. Für den Lippeverband und die Emschergenossenschaft arbeiteten 1 703 Beschäftigte. Er betrieb unter anderem 54 Kläranlagen, 341 Pumpwerke, 107 Regenrückhaltebecken und 171 Regenwasserbehandlungsanlagen. Die Bilanz zum 31.12.2020 wies ein Volumen von 1,45 Milliarden Euro bei einem Eigenkapital von 263,83 Millionen Euro aus.

Seitens der Verwaltung war stets eindeutig formuliert, dass eine Übertragung der Abwasserbeseitigungspflicht – wenn überhaupt – ausschließlich im Rahmen einer öffentlich-rechtlichen Organisationsform erfolgen könne, da in dieser keinerlei Gewinn- und/oder Steueraufschläge fällig werden. Ein sogenanntes „Public-Private-Partnership“ wurde aufgrund der in einem solchen Modell stets beinhalteten Gewinnerzielungsabsicht der privaten Partnerin beziehungsweise des privaten Partners ausgeschlossen.

Mit einer möglichen Übertragung der Abwasserbeseitigungspflichten auf den Lippeverband wären insbesondere folgende Auswirkungen verbunden:

- Übergabe der Abwasserbeseitigungsanlagen einschließlich der Liegenschaften an den Lippeverband (wirtschaftliches Eigentum),
- möglicher Personalübergang an den Lippeverband in noch zu definierendem Umfang,
- Betrieb und Instandhaltung der Abwasserbeseitigungsanlagen durch den Lippeverband,
- Investitionssteuerung durch das weiterhin vom Rat der Stadt Beckum zu beschließende Abwasserbeseitigungskonzept,
- Investitionen in neue/zu erneuernde Abwasserbeseitigungsanlagen durch den Lippeverband entsprechend des Abwasserbeseitigungskonzeptes der Stadt Beckum,
- Erhalt eines einmaligen Ausgleichsbetrages für die Nutzung der bestehenden Abwasseranlagen durch den Verband,
- Entrichtung eines Sonderbeitrages an den Lippeverband zur Begleichung von Aufwendungen aufgrund der übernommenen Abwasserbeseitigungspflicht (Refinanzierung durch Abwasserbeseitigungsgebühren der Stadt Beckum),
- keine Erhebung von Kanalanschlussbeiträgen mehr durch die Kommune/jährliche Ausgleichszahlung für „entgangene“ Beiträge durch den Lippeverband,
- differenzierte Gebührenerhebung und -kalkulation (mit gezahltem Kanalanschlussbeitrag/ohne gezahlten Kanalanschlussbeitrag).

Die Stadt würde bei einer Übertragung der Abwasserbeseitigungspflicht einen Ausgleichsbetrag für die bestehenden und zur Nutzung an den Verband übergebenen Abwasseranlagen vom Lippeverband erhalten. Die Bewertung der bestehenden Abwasseranlagen besteht einerseits aus dem Substanz- und andererseits aus dem Ertragswertanteil: Der Substanzwertanteil umfasst die bestehende Anlagensubstanz zum Zeitpunkt der Übertragung. Er wird auf der Grundlage des Restbuchwerts der Wiederbeschaffungszeitwerte der jeweiligen Anlagen berechnet. Dieser Betrag gewährleistet den erforderlichen Ausgleich in der kommunalen Bilanz. Darüber hinaus würde die Kommune einen sogenannten Ertragswertausgleich für die bestehenden Anlagengüter erhalten, da sie nach einer Übertragung für diese Anlagen keine Erträge mehr für den städtischen allgemeinen Haushalt aufgrund kalkulatorischer Abschreibungen und Zinsen generieren kann. In diese Berechnung fließen Parameter wie Nutzungsdauer, kalkulatorischer Zins, Wasserverbrauch, Betriebswirtschaftskosten, Abzinsung, Inflation et cetera ein.

Gespräche zur konkreten Höhe des Ausgleichsbetrages sind mit dem Lippeverband seitens der Verwaltung nicht geführt. Hier soll zunächst die grundsätzliche Bereitschaft zur Prüfung beschlossen werden. Gleichwohl wurden auf Verwaltungsebene 1. Unterlagen zur Verfügung gestellt, um in einem sich möglicherweise anschließenden Prüfungsverfahren keine Zeit zu verlieren.

Überlegungen zur Höhe des Ausgleichsbetrages sind zum jetzigen Zeitpunkt ebenso verfrüht, wie Überlegungen zur konkreten Verwendung eines möglichen Ausgleichsbetrages. Gleichwohl muss es aus Sicht der Verwaltung darum gehen, die sich abzeichnenden städtischen Investitionsnotwendigkeiten (siehe unten) und die Frage des Umgangs mit den im Städtischen Abwasserbetrieb Beckum heute geführten Investitionskrediten (Stand 31.12.2022: 42.656.143,60 Euro) nach einer möglichen Übertragung der Abwasserbeseitigungspflicht vorrangig zu betrachten und zu bewerten.

In der Folge wurden die Auswirkungen einer möglichen Übertragung der Abwasserbeseitigungspflicht im Hinblick auf mögliche Auswirkungen, Bedenken, Chancen und Risiken auf die Betroffenen/Themenbereiche

- Bürgerschaft und Wirtschaft,
- Personal,
- Finanzwirtschaft,
- Politik und
- Verwaltung und Verwaltungsleitung

verwaltungsintern betrachtet. Auch unter Einbeziehung der für die Wahrnehmung und Organisation der Abwasserbeseitigungspflicht zuständigen Organisationseinheiten konnten dabei bislang keine Punkte erkannt werden, die zum jetzigen Zeitpunkt nahelegen würden, von der weiteren ergebnisoffenen Prüfung einer Übertragung der Abwasserbeseitigungspflicht auf den Lippeverband vollständig Abstand zu nehmen. Ein 1. Prüfungspunkt wird sich – vorbehaltlich der positiven Beschlussfassung zu dieser Vorlage – mit der Frage der rechtlichen Möglichkeiten einer Übertragung befassen, da das Beckumer Stadtgebiet nicht vollumfänglich durch das Verbandsgebiet des Lippeverbandes umfasst ist. Ganz wesentliche Veränderungen sind im Hinblick auf das Personal und den direkten Einfluss auf die Aufgabenwahrnehmung durch die Übertragung dieses direkten Einflusses auf den Lippeverband zu erwarten. Offensichtlich ist jedoch, dass (mindestens) jeder der aufgezählten Punkte im Detail zu betrachten und hinsichtlich möglicher Auswirkungen genau zu untersuchen sein wird. **Erst nach dieser detaillierten Betrachtung, die mit externer Expertise durchgeführt werden soll, kann eine exakte Bewertung und darauf aufbauend eine Entscheidungsfindung erfolgen.** Die externe Expertise soll wirtschaftliche, (personal-)rechtliche, technische und organisatorische Fragestellungen abdecken.

Wie ausgeführt, würden auch bei einer möglichen Übertragung der Abwasserbeseitigungspflicht die Zuständigkeiten für das Abwasserbeseitigungskonzept (Erstellung, Beratung, Verabschiedung, Nachverfolgung et cetera) und für weitere Aufgaben (Gebührenberechnung, Gebührenfestsetzung, Abrechnung mit dem Lippeverband et cetera) bei der Stadt Beckum verbleiben. Im Falle einer möglichen Übertragung der Abwasserbeseitigungspflicht wäre zu ermitteln, welcher Personalaufwand hierfür erforderlich ist und wie dieser organisatorisch verortet werden sollte.

Zu der Aufgabenwahrnehmung durch den Städtischen Abwasserbetrieb Beckum gibt es keinerlei Beanstandungen. Die Beschäftigten arbeiten hochmotiviert und erfolgreich, der Abwasserbeseitigungspflicht wird vollumfänglich nachgekommen. Nachrichtlich sei hier erwähnt, dass der gültige Stellenplan 2023 des Städtischen Abwasserbetriebs Beckum 19,78 Stellen zuzüglich 1 Stelle zur Ausbildung und der Stellenplan 2023 der Stadt Beckum 3,69 Stellen, die mit dem Städtischen Abwasserbetriebs Beckum verrechnet werden, ausweist.

Insbesondere bei der im Stellenplan der Stadt Beckum ausgewiesenen Stellenanzahl handelt es sich um die Kumulation von unterschiedlich großen Stellenanteilen verschiedener Stellen. Die gefundene Organisationsform als eigenbetriebsähnliche Einrichtung – Städtischer Abwasserbetrieb Beckum – hat sich in den vergangenen (fast) 10 Jahren etabliert und nicht zuletzt zum Haushalt der Stadt Beckum und zur Tilgung der vorhandenen Kreditverbindlichkeiten in ganz erheblichem Maße beigetragen.

Aus Sicht der Verwaltung sollte gleichwohl eine ergebnisoffene Prüfung der Übertragung der Abwasserbeseitigungspflicht auf den Lippeverband, insbesondere aus folgenden Gründen erfolgen:

- absehbare Investitionsnotwendigkeiten
Es gilt als gesichert, dass insbesondere die Anforderungen an die Reinigung des in die Gewässer eingeleiteten Abwassers weiter steigen werden. Damit einhergehen erhebliche Investitionen in neue Reinigungsstufen beziehungsweise die Erweiterung der heutigen Reinigungsstufen in den Kläranlagen. Diese Investitionsnotwendigkeit wäre nach einer Übertragung der Abwasserbeseitigungspflicht durch den Lippeverband zu finanzieren, die Finanzierungskraft der Stadt Beckum würde nicht negativ beeinträchtigt. Gleichwohl würden Investitionen durch den Lippeverband weiterhin gebührenrelevant bleiben. Über die Gebühr würde der Lippeverband (so wie die Stadt Beckum heute) seine Investition refinanzieren.
- Fachkräftegewinnung/-bindung/-verfügbarkeit
Sich ebenfalls abzeichnende Veränderungen bei der Gewinnung und Bindung von Fachkräften könnten in der deutlich größeren Organisationseinheit des Lippeverbandes vermutlich einfacher kompensiert werden als bei der Stadt Beckum. Zudem kann davon ausgegangen werden, dass in der größeren Organisationseinheit mehr Spezialwissen und allgemein mehr „Know-how“ vorgehalten wird. Nur ergänzend kann angefügt werden, dass davon ausgegangen werden kann, dass der Lippeverband selbst auch mehr Spezialtechnik als die Stadt Beckum vorhält.
- „Erfahrungsvorsprung“ des Lippeverbandes
Beispielsweise durch den Betrieb von über 50 Kläranlagen in den verschiedensten Kommunen verfügt der Lippeverband über „breite“ und „tiefe“ Erfahrungen und Vergleichsmöglichkeiten in diesem Metier. Diese Erfahrungen könnten sich positiv bei zukünftigen Investitionen hinsichtlich Wirtschaftlichkeit widerspiegeln.
- Beschaffungsvorteile des Lippeverbandes
Durch die Größe des Lippeverbandes und die gebündelte Beschaffung werden Synergieeffekte erwartet, die auch zur Entlastung der Gebührenzahlenden in Beckum führen könnten.
- Mögliche Erzielung eines Ausgleichsbetrages
Vor dem Hintergrund der für die Stadt Beckum im Übrigen absehbaren Investitionsnotwendigkeiten (Sonnenschule, Neubau Feuer- und Rettungswache Beckum et cetera) stellt sich die Frage der Finanzierung und Finanzierbarkeit dieser Investitionsvorhaben. Hier könnte der Ausgleichsbetrag einen Beitrag leisten.

Die hier benannten Gründe stellen die wesentlichen Aspekte dar, die eine Prüfung angezeigt erscheinen lassen. Sie bedürfen – **nach der detaillierten Prüfung** – der Abwägung mit sämtlichen anderen zu prüfenden Punkten, insbesondere dem des Verlustes des direkten Einflusses auf die Aufgabenwahrnehmung und der Verlust der (verwaltungsinternen) Synergieeffekte, insbesondere mit dem Fachdienst Tiefbau. Abzuwägen sein werden ferner die Vor- und Nachteile in Bezug auf bislang verwaltungsinterne Prozesse zwischen dem Städtischen Abwasserbetrieb Beckum und dem Fachdienst Stadtplanung und Wirtschaftsförderung.

Bei der ergebnisoffenen Prüfung sollten folgende Aspekte besondere Beachtung finden:

- Mindestens Gebührenstabilität für die Gebührenzahlenden (= keine Gebührensteigerungen aufgrund der Übertragung),
- Fragestellungen eines möglichen Personalübergangs,
- Sicherung von angemessenen Einflussmöglichkeiten für die Stadt Beckum,
- organisatorische und personelle Veränderungen innerhalb der Verwaltung (einschließlich Stellenplan und Personalkosten),
- finanzielle Auswirkungen auf den Haushalt der Stadt Beckum.

Die bisherigen Überlegungen und die Absicht einer ergebnisoffenen Prüfung wurden den Beschäftigten des Städtischen Abwasserbetriebes durch den Bürgermeister am 06.09.2023 vorgestellt. Seitens der Beschäftigten kamen verständlicherweise Fragen zur weiteren Ausgestaltung ihrer Arbeit und ihrer Arbeitsverhältnisse auf, die aufgrund des frühen Stadiums der Überlegungen noch nicht beantwortet werden konnten. Derzeit besitzen alle Beschäftigten im Städtischen Abwasserbetrieb Beckum Arbeitsverträge mit der Stadt Beckum. Selbstredend wurde den Beschäftigten zugesagt, diese Punkte bei der Prüfung einer möglichen Übertragung der Abwasserbeseitigungspflicht intensiv zu prüfen und sie über wesentliche Zwischenschritte und Ergebnisse zu informieren. Der Personalrat und die Gleichstellungsbeauftragte wurden ebenfalls einbezogen – hier erfolgt ein regelmäßiger Informationsaustausch. Gleiches gilt für die Örtliche Rechnungsprüfung.

Am 07.09.2023 wurden die Überlegungen in einem Interfraktionellen Gespräch erörtert. Verabredet wurde dort, die kommunalpolitischen Gremien um eine Grundsatzentscheidung zur Zustimmung zu einer weiteren Prüfung des Vorhabens zu ersuchen. Diese Vorlage soll der Herbeiführung des grundsätzlichen Prüfauftrages dienen.

Es ist damit zu rechnen, dass die ergebnisoffene Prüfung mindestens 1 Jahr in Anspruch nehmen wird. Die Verwaltung wird im Betriebsausschuss relevante Zwischenergebnisse und Verfahrensstände regelmäßig berichten.

Anlage(n):

ohne