ANLAGE

Gemeinde Eitorf
DER BÜRGERMEISTER

zu TO.-Pkt. 6

interne Nummer XV/0502/V

Eitorf, den 09.08.2022

Amt 81.1 - Kaufmännische- und Verwaltungsabteilung Gemeindewerke

Sachbearbeiter/-in: Rainer Breuer

Bürgermeister

i.V.
Erster Beigeordneter

MITTEILUNGSVORLAGE
- öffentlich -

Sitzungsvorlage

Betriebsausschuss 25.08.2022

Tagesordnungspunkt:

Abwassergebührenkalkulation 2022
hier: Überprüfung aufgrund OVG-Urteil vom 17.05.2022

Mitteilung:

I. Einführung

Mit seinem Urteil vom 17. Mai 2022 hat das Oberverwaltungsgericht NRW (OVG NRW) in einem Musterverfahren die Abwassergebührenkalkulation der Stadt Oer-Erkenschwick für rechtswidrig erklärt. Mit der Entscheidung hat das OVG NRW seine eigene, seit dem Jahr 1994 durchgängig geltende und ständige Rechtsprechung zur Kalkulation von Abwassergebühren, insbesondere zur Abschreibung nach Wiederbeschaffungszeitwert und zugleich der Festsetzung einer kalkulatorischen Verzinsung, geändert und damit seine bisherige Bewertung der Kalkulationspraxis komplett aufgegeben. Das Gericht weist in seinem Grundsatzurteil konkret darauf hin, dass die Berechnung von kalkulatorischen Abschreibungen und Zinsen zu einem Gebührenaufkommen führe, das die Kosten des Anlagevermögens überschreite. Hierbei handele es sich somit um einen doppelten Inflationsausgleich. Gegen das Urteil hat das Gericht eine Revisionsmöglichkeit nicht zugelassen.

In dem Musterverfahren hatte ein Grundstücksbesitzer gegen einen Gebührenbescheid der Stadt für das Jahr 2017 geklagt. Insbesondere die Berechnungspraxis zur kalkulatorischen Verzinsung mittels einer langfristigen Durchschnittsrendite auf einen Zeitraum von 50 Jahren, an der sich auch die Gemeinde Eitorf in der Vergangenheit orientiert hat, wurde als überhöht beurteilt. Bislang wurde durch das OVG NRW grundsätzlich ein Durchschnittszinssatz zu Grunde gelegt, der die Zinsentwicklungen bezogen auf die langjährige Nutzungsdauer eines Anlagegutes sowie dessen langjährige Refinanzie-

rung über die kalkulatorische Abschreibung des Anlagegutes abbildet.
Nunmehr akzeptiert das OVG NRW in seinem Urteil vom 17.05.2022 die Berechnung eines Durchschnittszinssatzes über einen solch langen Zeitraum nicht mehr. Angemessen sei demnach nur noch eine einheitliche Verzinsung bezogen auf den 10-jährigen Durchschnitt der Emissionsrenditen für festverzinsliche Wertpapiere inländischer öffentlicher Emittenten.

Für den Gebührenbescheid der Stadt Oer-Erkenschwick für das Jahr 2017 wird somit nur noch ein kalkulatorischer Zinssatz in Höhe von 2,42 % statt 6,52 % als zulässig angesehen. Aufgrund der Zinsentwicklung der letzten Jahre ist der Durchschnittszinssatz seitdem weiter gesunken. Für die Wirtschaftsjahre 2022 und 2023 liegt dieser bei (nur noch) 0,73 % (2022) bzw. 0,46 % (2023).

Das OVG NRW-Urteil ist zwar noch nicht rechtskräftig. Die beklagte Stadt hat nämlich gegen die Nichtzulassung der Revision zum Bundesverwaltungsgericht Beschwerde eingelegt. Mit einer Entscheidung hierüber ist erst Ende 2022 / Anfang 2023 zu rechnen. Es ist aber davon auszugehen, dass das Urteil zumindest weit überwiegend Rechtskraft erlangen und damit Auswirkungen auf die Kalkulation und Festsetzung der Abwassergebühren zahlreicher nordrhein-westfälischer Städte und Gemeinde haben wird; so auch für die Zukunft in Eitorf.

Die Verwaltung hatte bereits in der letzten BetrA-Sitzung am 09.06.2022 unter dem TO-Punkt 10 ausführlich über das Urteil und mögliche Auswirkungen informiert und im Rahmen dessen schon darauf hingewiesen, dass die Prüfung der Gebührenhöhe nicht zwangsläufig eine Entlastung der Gebührenzahler zum Ergebnis haben müsse.

II. Gebührensituation und Kalkulationsgrundsätze in Eitorf

Die aktuell gemäß Beitrags- und Gebührensatzung zur Abwasserbeseitigungssatzung der Gemeinde Eitorf geltenden Gebührensätze wurden zuletzt zum 01.01.2011 angepasst. Sie stellen sich wie folgt dar:

- Schmutzwasser – einheitliche Grundgebühr: 5,00 €/monatlich
- Schmutzwasser – Benutzungsgebühr: 3,28 €/m³ (Frischwassermaßstab)
- Niederschlagswassergebühr: 0,75 €/m² (abflusswirksame Fläche)
- Abwasser aus geschlossenen Gruben: 8,76 €/m³ (Einbringungsmenge)
- Klärschlamm aus Grundstückskläranlagen: 87,60 €/m³ (Einbringungsmenge)

Die seit nunmehr gut 10 Jahren unveränderten Abwassergebührensätze zeugen trotz teils erheblicher Kostensteigerungen in den vergangenen Jahren von hoher Gebührenstabilität. Dabei wurden stets die Grundsätze für eine rechtmäßige Gebührenkalkulation angewandt. Die Grundsätze für die Kalkulation der Gebühren ergeben sich aus dem Kommunalabgabengesetz NRW (KAG NRW), der Gemeindeordnung NRW (GO NRW) und der laufenden Rechtsprechung zur Gebührenkalkulation. Die Nachprüfung der Gebührenhöhe erfolgt regelmäßig über eine Nachkalkulation im Rahmen des jeweiligen Jahresabschlusses.

Gebührenfähig sind nach § 6 Abs. 2 Satz 1 KAG NRW die nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ansatzfähigen Kosten. Zu den Kosten gehören gemäß § 6 Abs. 2 Satz 4 KAG NRW auch Entgelte für in Anspruch genommene Fremdleistungen, Abschreibungen, die nach der mutmaßlichen Nutzungsdauer oder Leistungsmenge gleichmäßig zu bemessen sind, sowie eine angemessene Verzinsung des aufgewandten Kapitals; bei der Verzinsung bleibt dabei der aus Beiträgen und Zuschüssen Dritter aufgebrachte Eigenkapitalanteil außer Betracht.

In seinem Urteil vom 17.05.2022 ändert das OVG NRW, wie bereits zuvor beschrieben, nun seine langjährige Rechtsprechung zur Gebührenkalkulation und hier insbesondere zur Ermittlung der kalkulatori-

schen Kosten (kalkulatorische Abschreibung und Verzinsung).

Im Gegensatz zum Sachverhalt, der dem aktuellen Urteil zugrunde liegt, ermitteln die Gemeindewerke Eitorf die Abschreibungsaufwendungen im Rahmen der Gebührenkalkulation auf Basis der Anschaffungs- und Herstellungskosten (und eben nicht auf Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten). Weiterhin wird in Eitorf bereits seit 2011 ein reduzierter kalkulatorischer Zinssatz in Höhe von 4,70 % angewendet. Dieser befand sich seither stets unter der durch die Rechtsprechung des OVG NRW gedeckten maximal zulässigen Grenze (basierend auf einem Zeitraum von 50 Jahren). Das OVG NRW akzeptierte nach bisheriger Rechtsprechung zuletzt für das Jahr 2020 die Anwendung eines Zinssatzes von höchstens 6,11 %. Wegen laufender Verwaltungsgerichtsverfahren wurde für das Jahr 2022 ein Zinssatz von maximal 5,24 % als rechtssicher angesehen.
Ein doppelter Inflationsausgleich, wie im Fall der beklagten Stadt Oer-Erkenschwick, liegt in Eitorf nicht vor. Gleichwohl übersteigt der aktuell zugrunde liegende kalkulatorische Zinssatz in Höhe von 4,70 % die maximal zulässige Grenze nach geänderter Rechtsprechung des OVG NRW vom 17.05.2022 deutlich.

Daraus folgend bedarf es auch in Eitorf einer Überprüfung der aktuellen Abwassergebühren.

III. Gebührenkalkulation/-überprüfung 2022

Ausgehend von der geänderten Rechtsprechung des OVG NRW wurden die aktuell in der Beitrags- und Gebührensatzung festgesetzten Abwassergebühren überprüft und neu kalkuliert.
Grundlage dafür waren die Planzahlen des Wirtschaftsplanes 2022, ein für das Jahr 2022 nunmehr lt. Urteil zulässiger kalkulatorischer Zinssatz von 0,73 % auf das Eigenkapital (=10-jähriger Durchschnitt der Emissionsrenditen für festverzinsliche Wertpapiere) und die Einstellung des Echt-Zinsaufwandes für die aufgenommenen Kredite.

Die interne Kalkulation führte zu nachfolgenden Ergebnissen:

- Zentrale Schmutz- und Regenwasserbeseitigung (Klärwerk, Kanalnetz und Sonderbauwerke)

Tabelle 1: Benutzungsgebühren 2022 (Basis: Wirtschaftsplandaten)	inkl. Beitragsauflösung		ohne Beitragsauflösung	
	Schmutzwasser	Niederschlagswasser	Schmutzwasser	Niederschlagswasser
Laufende Betriebskosten in €	2.136.330,11	914.311,63	2.136.330,11	914.311,63
Abschreibungen in €	1.016.651,24	588.323,14	1.016.651,24	588.323,14
abzgl. Auflösung Ertragszuschüsse in €	-440.868,86	-136.363,39	0,00	0,00
Eigenkapitalverzinsung (0,73 %) in €	58.485,50	27.775,39	58.485,50	27.775,39
Zinsaufwand Fremdkapital in €	240.425,54	114.186,37	240.425,54	114.186,37
abzgl. Sonstige Erlöse/Erträge in €	-214.570,01	-99.296,65	-214.570,01	-99.296,65
gebührenfähiger Aufwand in €	2.796.453,52	1.408.936,49	3.237.322,38	1.408.936,49
abzgl. Grundgebühr (5,00 €/mtl.) in €	-378.600,00	0,00	-378.600,00	0,00
= verbleibender Gebührenbedarf in €	2.417.853,52	1.408.936,49	2.858.722,38	1.545.299,88
Leistungseinheiten in m^3 bzw. m^2	801.687,00	1.863.770,00	801.687,00	1.863.770,00
neukalkulierte Abwassergebühren in €	3,01	0,75	**3,56**	**0,82**
bisherige Abwassergebühren in €	3,28	0,75	**3,28**	**0,75**

Tabelle 2: SW-Grundgebühren	inkl. Beitragsauflösung		ohne Beitragsauflösung	
2022 (Basis: Wirtschaftsplandaten)	Fixkosten Schmutzwasser	Fixkosten Niederschlagswasser	Fixkosten Schmutzwasser	Fixkosten Niederschlagswasser
Laufende Betriebskosten in €	979.507,36		979.507,36	
Abschreibungen in €	1.016.651,24		1.016.651,24	
abzgl. Auflösung Ertragszuschüsse in €	-440.868,86		0,00	
Eigenkapitalverzinsung (0,73 %) in €	58.485,50		58.485,50	
Zinsaufwand Fremdkapital in €	240.425,54		240.425,54	
abzgl. Sonstige Erlöse/Erträge in €	-141.229,98		-141.229,98	
gebührenfähiger Aufwand in €	1.712.970,80		2.153.839,66	
davon 30 % als Anteil in €	513.891,24		646.151,90	
Anzahl der Grundgebührenkunden	6.310		6.310	
Höchstgrundgebühr pro Jahr in €	81,44		102,40	
neukalk. Grundgebühren mtl. in €	6,79	0,00	**8,53**	0,00
bisherige Grundgebühren mtl. in €	5,00	0,00	**5,00**	0,00

- Dezentrale Abwasserbeseitigung („rollender Kanal"; nur anteilige Klärwerkskosten)

Tabelle 3: Einbringungsgebühren	inkl. Beitragsauflösung		ohne Beitragsauflösung	
2022 (Basis: Wirtschaftsplandaten)	geschlossene Gruben	Kleinkläranlagen	geschlossene Gruben	Kleinkläranlagen
Laufende Betriebskosten in €	7.991,88	7.991,88	7.991,88	7.991,88
Abschreibungen in €	1.611,03	1.611,03	1.611,03	1.611,03
abzgl. Auflösung Ertragszuschüsse in €	-1.388,69	-1.388,69	0,00	0,00
Eigenkapitalverzinsung (0,73 %) in €	3.942,08	3.942,08	3.942,08	3.942,08
Zinsaufwand Fremdkapital in €	16.243,47	16.243,47	16.243,47	16.243,47
abzgl. Sonstige Erlöse/Erträge in €	-378,08	-378,08	-378,08	-378,08
gebührenfähiger Aufwand in €	28.021,69	28.021,69	29.410,38	29.410,38
Leistungseinheiten in m³	1.990,00	1.990,00	1.990,00	1.990,00
kostendeckender Gebührensatz in €	14,08	14,08	14,78	14,78
Faktor wegen Abwasserbelastung	2	20	2	20
neukalk. Einbringungsgebühren in €	28,16	281,60	29,56	295,60
bisherige Einbringungsgebühren in €	8,76	87,60	8,76	87,60

IV. Rechtliche Bewertung

Die durch die Verwaltung vorgenommene Neukalkulation führt für das Jahr 2022 im Bereich der Schmutzwassergebühren zu einem Gebührensatz von 3,01 € pro m³ und damit **ausschließlich dort zu einer vermeintlichen**, ggf. an die Gebührenzahler auszukehrenden, Kostenüberdeckung (siehe oben zu III., Tabelle 1).

„Vermeintlich" deshalb, weil der Gebührensatz in der Vergangenheit (und damit aus Vergleichsgründen auch im Rahmen der Berechnungen zur Neukalkulation) durch Kürzung des gebührenfähigen Gesamtaufwandes de facto subventioniert wurde/ist.

Vom gebührenfähigen Aufwand wurden nämlich die Erträge aus der Auflösung der Kanalanschlussbeiträge und sonstigen Ertragszuschüsse gebührenmindernd abgezogen, sodass sich ein geringerer Ge-

bührensatz ergab/ergibt.

Solche Beiträge und Zuschüsse bilden handelsrechtlich einen Sonderposten in der Jahresbilanz, werden über die Nutzungsdauer der bezuschussten Anlagegüter in gleichmäßigen Teilbeträgen aufgelöst und die Auflösungsbeträge in der jeweiligen Gewinn- und Verlustrechnung einer entsprechenden Erlösposition zugeführt. Sie sind quasi als Korrektur des jeweiligen Abschreibungsaufwandes anzusehen.

Gebührenrechtlich gilt zumindest für eigenbetriebsähnliche Einrichtungen, die nach den Vorschriften des Eigenbetriebsrechts geführt werden, wie den Entsorgungsbetrieb, diese Verfahrensweise jedoch nicht.

Sie ist nach dem Gemeinsamen Runderlass des Innenministeriums und des Ministers für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft vom 03.01.1989 zur Erfüllung der Abwasserbeseitigungspflicht durch die Gemeinden und hierfür zulässige Organisationsformen (Organisationserlass) sogar unzulässig.
Stattdessen sind lt. Erlass diese Ertragszuschüsse in der eingegangenen Höhe dem Eigenkapital zuzuführen, da sie nach § 8 Abs. 2 Kommunalabgabengesetz NRW ein eigenständiges Entgelt darstellen, das den durch die Entwässerungsanlage gesteigerten Gebrauchsvorteil der angeschlossenen Grundstücke ausgleichen soll.

Die bisherige Praxis, die Ertragszuschüsse gebührenmindernd aufzulösen, steht daher den verwaltungsbindenden Vorgaben des Organisationserlasses aus 1989 entgegen. Die Vorgaben des Erlasses wurden mit Schreiben des Innenministeriums NRW vom 06.07.2001 (an den Landrat des Kreises Coesfeld als Kommunalaufsichtsbehörde) nochmals konkretisiert. Der Organisationserlass ist auch weiterhin gültig.

Die Auswirkungen der Anwendung des Organisationserlasses aus 1989 sind oben unter III., Tabellen 1 bis 3, unter den Spalten „ohne Beitragsauflösung" dargestellt.
Festzuhalten bleibt, dass sich in diesen Fällen für sämtliche Gebührensätze Erhöhungen über das aktuell festgesetzte Satzungsmaß hinaus ergeben. Die aktuell gültigen Gebührensätze sind oben unter II. und III., Tabellen 1 bis 3 (jeweils letzte Tabellenzeile), aufgeführt.

Unter diesen Aspekten sieht die Verwaltung rechtlich keine Notwendigkeit, die Gebührensätze für 2022 zu verändern, insbesondere nicht, die Sätze nach oben anzupassen. Im Gegenteil bestätigt quasi die durchgeführte verwaltungsinterne Überprüfung der Kalkulationsgrundlagen auf Basis der durch das OVG-Urteil vom 17.05.2022 gesetzten Randbedingungen die aktuellen Gebührensätze.
Eine Neufestsetzung der Gebührensätze über das aktuell gültige Maß hinaus würde zudem die Gefahr einer sogenannten „echten Rückwirkung" der Satzung bergen, also den unzulässigen rückwirkenden Eingriff des Satzungsgebers in einen bereits abgeschlossenen Sachverhalt, dessen Rechtsfolgen also für einen vor dem Inkrafttreten der Bestimmung bereits beendeten Tatbestand gelten sollen.

Daher erfolgt kein solcher Vorschlag der Verwaltung an die politischen Gremien. Die aktuell für 2022 sind aus rechtlicher Wertung der Verwaltung als rechtssicher anzusehen!

V. Ausblick auf die Folgejahre

Wie bereits eingangs dieser Mitteilungsvorlage unter I. angesprochen, wird das OVG-Urteil vom 17.05.2022 aber auch Auswirkungen auf Eitorf haben.
Es ist vorgesehen, die durch das Urteil gesetzten Randbedingungen im Hinblick auf die kalkulatorische Verzinsung zukünftig in den Gebührenkalkulationen zu berücksichtigen, um rechtssichere Gebührensätze zu erheben.

Erstmals soll dies auf Basis der Wirtschaftsplandaten für das Jahr 2023 erfolgen, dem BetrA zur Beratung und dem Rat der Gemeinde in seiner Sitzung im Dezember 2022 zum Beschluss vorgelegt werden.

Es ist bereits heute abzusehen, dass sich die Gebührensätze nach oben bewegen müssen, um Kostendeckung zu erreichen. Unabhängig von der Umsetzung des OVG-Urteils dürften alleine die aktuellen weltpolitischen Verwerfungen erhebliche Kostensteigerungen nach sich ziehen. Die derzeitigen Diskussionen zu den voraussichtlich eklatant steigenden Energiekosten und sonstige Kostensteigerungen in allen Bereichen zeigen das deutlich.

Es wird zwar versucht, die Kostenseite durch zeitliche Streckung vorgesehener (Bau-)Maßnahmen und planbarer Instandsetzungen sowie durch Einsparungen besonders im Energiebereich zu entlasten.
Dies wird sich allerdings kurzfristig, also für das Jahr 2023, eher nicht gravierend auswirken, zumal der Entsorgungsbetrieb dauerhaft eine wichtige umweltrelevante Aufgabe zu erfüllen hat.

Um diese Aufgabe zu erledigen, erscheint eine Gebührenanpassung für die Jahre ab 2023 aus heutiger Sicht unausweichlich. Gleichzeitig dürfte wegen der Vorgaben des OVG-Urteils eine jährliche Abführung von „Eigenkapitalzinsen" an den Gemeindehaushalt im bisher bekannten Maße nicht mehr möglich sein.