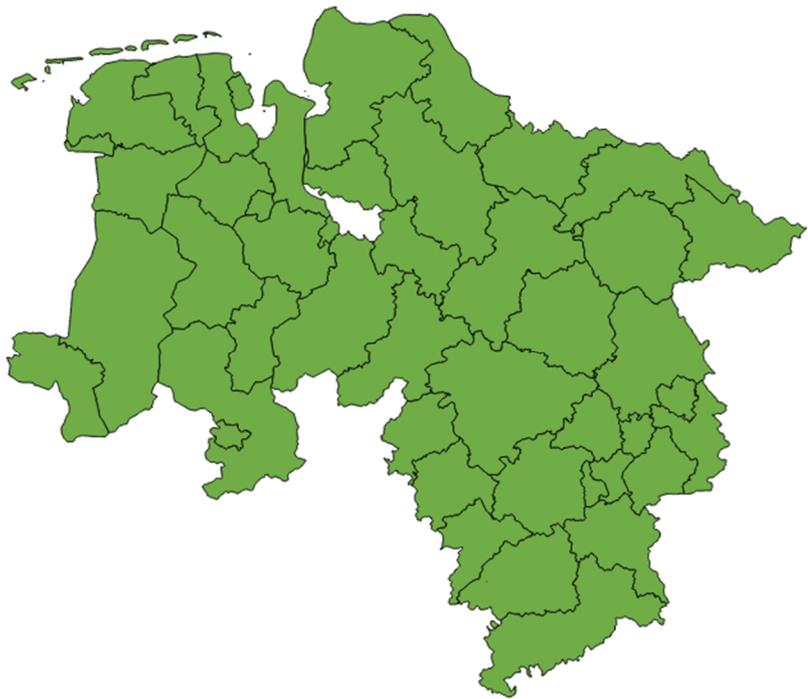


**Die Präsidentin des
Niedersächsischen Landesrechnungshofs
- Überörtliche Kommunalprüfung -**



Kommunalbericht 2017



Niedersachsen

Kommunalbericht
der
Präsidentin
des Niedersächsischen Landesrechnungshofs
- Überörtliche Kommunalprüfung -

2017

Übersandt an

- Nds. Landtag
- Nds. Landesregierung
- Nds. Landkreistag
- Nds. Städtetag
- Nds. Städte- und Gemeindebund

Herausgeberin:

Die Präsidentin des Nds. Landesrechnungshofs
Justus-Jonas-Str. 4
31137 Hildesheim
<http://www.lrh.niedersachsen.de>

Copyright

Die in diesem Bericht enthaltenen Texte, Grafiken und Tabellen unterliegen urheberrechtlichem Schutz und dürfen nur mit Einverständnis weiterverwendet werden. Die von mir erstellten Karten basieren auf den Geobasisdaten der Niedersächsischen Vermessungs- und Katasterverwaltung aus dem Jahr 2016.

5.7 Schmutzwassergebühren – Fehlerhafte Kalkulationen

Die Schmutzwasserbeseitigung ist für die Einheits- und Samtgemeinden eine hoheitliche Pflichtaufgabe.

Von sechs geprüften Kommunen kalkulierte keine die Schmutzwassergebühr fehlerfrei. Einigen war Gebührenstabilität scheinbar wichtiger als die Rechtmäßigkeit. Die Fehlerspanne reichte von kleineren Fehlern in den Kalkulationen bis zu Gebührenberechnungen, die ohne Kalkulation vorgenommen wurden.

Sowohl die Abwasserbeseitigungssatzungen, die Gebührekalkulationen und die entsprechenden Gebührensatzungen, die Betriebsabrechnungen als auch das Erhebungsverfahren wiesen Rechtsfehler auf.

Eine Lösung, um die komplizierte Rechtsmaterie auch in kleineren Kommunen rechtskonform zu bewältigen, könnten zentrale Kalkulationsstellen sein, ggf. auch im Rahmen einer interkommunalen Zusammenarbeit.

Die Schmutzwasserbeseitigung ist eine hoheitliche Pflichtaufgabe der Einheits- und Samtgemeinden (§ 96 Abs. 1 NWG i. V. m. §§ 98 Abs. 1 Nr. 6 und § 13 NKomVG). Die Refinanzierung der Kosten dieser Aufgabe haben diese vorrangig durch Benutzungsggebühren sicherzustellen. Diese sind nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu kalkulieren (§ 111 Abs. 5 NKomVG, § 5 NKAG).

*Hintergrund
und Ziel*

Die überörtliche Kommunalprüfung prüfte die Gebühren- oder Entgelterhebung bei sechs Kommunen zwischen 5.000 und 17.000 Einwohnern, die ihre Abwasserbeseitigung in Eigenverantwortung betrieben.³² Gegenstand der Prüfung waren die Abwasserbeseitigungssatzungen, die Gebühren- bzw. Entgeltkalkulationen und die entsprechenden Gebührensatzungen oder Entgeltregelungen, die Betriebsabrechnungen sowie das Erhebungsverfahren der Gebühren oder Entgelte. Nicht geprüft wurde die Gebührenerhebung zur Beseitigung von Niederschlagswasser.³³

Die Prüfung verfolgte das Ziel, die Kommunen auf nicht ausgeschöpfte Einnahmepotenziale hinzuweisen und Möglichkeiten zur Verbesserung ihrer finanziellen Situation aufzuzeigen. Außerdem sollten Risiken hinsichtlich anfechtbarer Satzungsregelungen oder Gebührenbescheide aufgrund fehlerhafter Kalkulationen identifiziert werden.

³² Geprüft wurden die Gemeinden Diekholzen, Neuenkirchen-Vörden und Schellerten, die Städte Borkum und Norderney sowie die Samtgemeinde Grafschaft Hoya.

³³ Nach § 96 Abs. 1 NWG haben die Gemeinden das auf ihrem Gebiet anfallende Abwasser zu beseitigen. Abs. 3 verpflichtet für den auf Niederschlag beruhenden Teil des Abwassers abweichend davon Grundstückseigentümer bzw. Träger öffentlicher Verkehrsanlagen.

*Privatrechtl
che Ausge
staltung
grundsätz
lich möglich*

Eine Kommune regelte das Benutzungsverhältnis zulässiger Weise privatrechtlich und erhob privatrechtliche Entgelte (§ 5 Abs. 1 S. 1 NKAG). Auch Kommunen, die die privatrechtliche Ausgestaltung wählen, sind an das Äquivalenzprinzip³⁴, das Kostendeckungsprinzip, den Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und das Gleichheitsprinzip gebunden. Die nachfolgenden Ausführungen gelten insoweit auch für diese Kommunen.

*Kalkula
tionszeit
raum 1, 2
oder
3 Jahre
– man
muss sich
entschei
den!*

Grundlage für die Gebührenbemessung sind die betriebswirtschaftlichen Kosten. Grundsätzlich sollen die Schmutzwassergebühren diese decken³⁵. Entstandene Unterdeckungen soll die Kommune innerhalb von drei Jahren ausgleichen. Überdeckungen sind in diesem Zeitraum zwingend auszugleichen (§ 5 Abs. 2 S. 3 NKAG). Wird Letzteres nicht beachtet, führt dieses zur Unwirksamkeit des Gebührensatzes ab dem dritten ausgleichspflichtigen Jahr.³⁶

*Nichts ist für
die Ewigkeit
– auch
keine Ab
wasserbe
seitigungs
satzung
Einheitliche
Abwasser
gebühr*

Die Abwasserbeseitigungssatzung regelt die Inanspruchnahme der öffentlichen Einrichtung „Schmutzwasserbeseitigung“. Vier der sechs Abwasserbeseitigungssatzungen waren älter als 15 Jahre und berücksichtigten nicht die Änderung von Vorschriften, z. B. die geänderte Zuständigkeit für die Beseitigung von Niederschlagswasser.³⁷

Zwei Kommunen fassten die Schmutz- und die Niederschlagswasserbeseitigung zu einer Einrichtung zusammen. Dieses ist nur zulässig, wenn die Einzugsbereiche beider Abwasserarten (im Wesentlichen) deckungsgleich sind und der Kostenanteil der Niederschlagswasserbeseitigung der Grundstücke 12 % der Gesamtkosten der Abwasserbeseitigung (Schmutz- und Niederschlagswasser) nicht übersteigt.³⁸ Letzteres war bei einer Kommune nicht der Fall, bei einer anderen konnte dieses aufgrund mangelhafter Betriebsabrechnungen nicht überprüft werden. Kommunen, die eine einheitliche Gebühr veranlagern, ist zu empfehlen, die Voraussetzungen regelmäßig zu überprüfen und zu dokumentieren.

³⁴ Nach dem Äquivalenzprinzip darf eine Gebühr nicht in einem Missverhältnis zu der vom Träger öffentlicher Verwaltung erbrachten Leistung stehen, s. Brüning in: Driehaus, Kommunalabgabenrecht, (September 2015), § 6 KAG, RdNr. 49b mit Verweis auf ständige Rechtsprechung.

³⁵ § 5 NKAG.

³⁶ Vgl. OVG Lüneburg, Urteil vom 17.07.2012, 9 LB 187/09, RdNr. 23ff, <http://www.rechtsprechung.niedersachsen.de/jportal/portal/page/bsndprod?feed=bsnd-r-vwg&showdoccase=1&doc.id=MWRE120003019>, abgerufen am 12.01.2017.

³⁷ § 96 Abs. 3 NWG.

³⁸ BVerwG, Beschluss vom 27.10.1998 – 8 B 137.98 –; Beschl. v. 25.03.1985 – 8 B 11.84 –, KStZ 1985, 129; Lichtenfeld in: Driehaus, Kommunalabgabenrecht, Kommentar, Stand: September 2006, § 6 RdNr. 758.

Nur eine Kommune berücksichtigte gebührenrechtlich Abschreibungen nach Wiederbeschaffungszeitwerten. Diese Wertermittlung ist mit Mehraufwand verbunden, führt jedoch zu höheren Gebührenerlösen. Durch diese Kalkulationsmethode werden Preissteigerungen berücksichtigt und die substantielle Kapitalerhaltung gewahrt. Die Kommunen sollten die Wahl ihrer Kalkulationsmethode ggf. überprüfen.

Wahl der Abschreibungsmethode entscheidet über den realen Kapitalerhalt!

Grundlage für die Erhebung der Gebühren ist eine auf einer betriebswirtschaftlichen Kalkulation beruhende Abwassergebührensatzung. Nur drei Kommunen hatten eine rechtmäßige Gebührenregelung. Bei den anderen führten die nicht vorhandenen Kalkulationen zu rechtswidrigen Regelungen in den Satzungen.³⁹

Kalkulationsmängel – Größter Mangel: Keine Kalkulation

Zwei Kommunen hatten ausweislich der eigenen Betriebsabrechnungen bei der zentralen Abwasserbeseitigung über viele Jahre Gebührenüberschüsse von bis zu 100 % des jährlichen Gebührenbedarfs angesammelt. Diese hätten dem Gebührenzahler im Rahmen einer Kalkulation innerhalb des zulässigen Zeitraums gebührenmindernd gut geschrieben werden müssen.⁴⁰ Da dies nicht festgelegt wurde, entsprachen die Gebührensatzungen nicht den gesetzlichen Erfordernissen des § 5 Abs. 2 S. 3 NKAG. Die Gebührensätze waren unwirksam.⁴¹

Daneben stellte die Kommunalprüfung in den Kalkulationen und Betriebsabrechnungen weiter fest:

- Drei Kommunen berücksichtigten bei der Berechnung der kalkulatorischen Zinsen nicht das gesamte Abzugskapital (Beiträge und Zuschüsse). Sie hatten es zuvor entsprechend der Nutzungsdauer aufgelöst und es damit bei der Berechnung der kalkulatorischen Zinsen nur in Höhe der jeweiligen Restbeträge berücksichtigt.
- Vier Kommunen berechneten die kalkulatorische Verzinsung nicht auf der Grundlage eines Mischzinssatzes aus dem Zinssatz für Fremdkapital und einer angemessenen Verzinsung des Eigenkapitals.
- Vier Kommunen lösten die Sonderposten (Beiträge und Zuschüsse) auf und berücksichtigten sie als Ertrag in der Gebührenkalkulation. Damit verstießen sie gegen das Kostendeckungsgebot.
- Nur eine Kommune stellte Kosten für den Hauptverwaltungsbeamten und die Vertretung in die Kalkulation ein.

³⁹ Vgl. OVG Lüneburg, Urteil vom 17.07.2012, a.a.O.

⁴⁰ Siehe § 5 Abs. 2 S. 3 NKAG und Unbeachtlichkeitsgrenze des § 2 Abs. 1 S. 3 NKAG.

⁴¹ Vgl. OVG Lüneburg, Urteil vom 17.07.2012, a.a.O.

- Keine Kommune ordnete die Sach- und Personalkostenanteile den Kostenstellen vollständig korrekt zu. Zwei Kommunen wendeten mehr als 15 Jahre alte und zwischenzeitlich nicht überprüfte Verteilungsschlüssel an.
- Drei Kommunen ordneten die Kosten nicht den korrekten Kostenträgern (z. B. Schmutzwasser, Niederschlagswasser) zu. Damit stellten sie für getrennt zu kalkulierende Gebühren einerseits zu hohe, auf der anderen Seite zu niedrige Kosten ein. Eine derartige Quersubventionierung ist nicht zulässig.
- Zwei Kommunen erwirtschafteten anhaltend Kostenunterdeckungen bei der dezentralen Schmutzwasserbeseitigung. Dennoch kalkulierten sie die Gebührensätze nicht neu. Wegen der fehlenden betriebswirtschaftlichen Kalkulation geht die Rechtsprechung von gewollten Unterdeckungen aus, sodass ein Ausgleich nicht mehr möglich ist.⁴²
- Drei Kommunen übertrugen die Gebührenveranlagung auf die örtlichen Wasserversorger. Diese hielten die satzungsmäßigen Bestimmungen zur Fälligkeit nicht ein, sondern wendeten die Bestimmungen ihrer Versorgungsregelungen an. Teilweise enthielten die Bescheide keine Rechtsbehelfsbelehrung oder waren nicht hinreichend bestimmt.

Fazit

Die geprüften Kommunen erhoben Schmutzwassergebühren auf Basis einer zumindest in Teilbereichen fehlerhaften Kalkulation. In der Regel wurden die Gebührenbescheide aber bestandskräftig.

Empfehlung

Es ist erforderlich, dass die Kommunen ihre Schmutzwassergebühren regelmäßig kalkulieren, um die rechtssichere Refinanzierung der Aufgabe sicherzustellen. Dabei haben sie grundsätzlich alle berücksichtigungsfähigen Kosten in die Kalkulation einzubeziehen.

Die Betriebsabrechnungen und Gebührenkalkulationen wiesen inhaltlich und systematisch Fehler auf, die zu fehlerhaften Gebührensatzungen führten. Um den Anforderungen an eine korrekte Gebührenkalkulation gerecht zu werden, sollten die Kommunen prüfen, ob das notwendige Knowhow an zentraler Stelle vorgehalten werden kann. Gerade für kleinere Kommunen könnte sich zumindest hinsichtlich der Gebührenkalkulationen eine interkommunale Zusammenarbeit anbieten, um den vielseitigen Anforderungen Rechnung zu tragen.

⁴² VG Braunschweig, Urteil vom 31.10.2001 – 8 A 522/00.