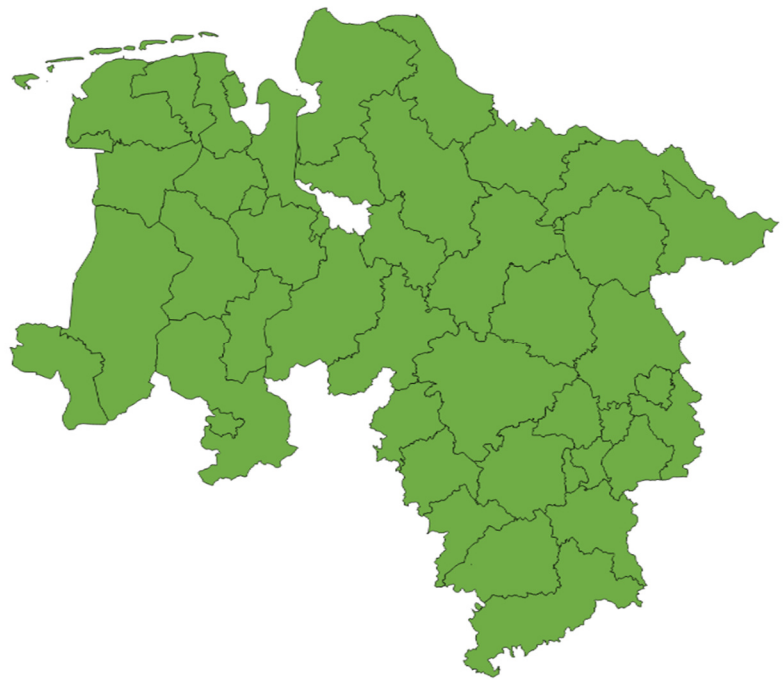


**Die Präsidentin des  
Niedersächsischen Landesrechnungshofs  
- Überörtliche Kommunalprüfung -**



**Kommunalbericht 2019**



**Niedersachsen**

## 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 erstellten Karten basieren auf den Geobasisdaten der Niedersächsischen Vermessungs- und Katasterverwaltung 2018.

## 5.12 Niederschlagswassergebühren – Wer nichts tut, macht die meisten Fehler

*Die Prüfung der Refinanzierung der Niederschlagswasserbeseitigung offenbarte etliche Mängel. Schwachstellen waren insbesondere die Gebührenkalkulationen.*

*Nur die Hälfte der zehn geprüften Kommunen<sup>67</sup> besaß eine aktuelle Gebührenkalkulation für die Niederschlagswasserbeseitigung für das Jahr 2018. Die älteste vorgefundene Kalkulation datierte aus dem Jahr 2002. Eine Kommune konnte gar keine Unterlagen für eine Kalkulation vorlegen. Auch bei den meisten übrigen Kommunen waren Fehler festzustellen, die die Rechtmäßigkeit der Gebührensätze fraglich erscheinen ließen. Nur bei einer Kommune waren die Gebührensätze rechtmäßig.*

Die Niederschlagswasserbeseitigung als Teil der Abwasserbeseitigung<sup>68</sup> obliegt grundsätzlich den Grundstückseigentümern. Haben Einheits- oder Samtgemeinden allerdings einen sogenannten Anschluss- und Benutzungszwang für die öffentliche Abwasserbeseitigung bestimmt, ist die Niederschlagswasserbeseitigung für sie eine hoheitliche Pflichtaufgabe (§ 96 Abs. 3 NWG, § 98 i. V. m. § 13 S. 1 Nr. 1a NKomVG).

*Hintergrund  
und Ziel der  
Prüfung*

Soweit die Kommunen die Aufgabe der Niederschlagswasserbeseitigung wahrnehmen, haben sie die Refinanzierung der Kosten vorrangig durch Nutzungsgebühren sicherzustellen. Deren Höhe ist nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu kalkulieren (§ 111 NKomVG i. V. m. § 5 NKAG).

Seit dem Jahr 2011 prüft die überörtliche Kommunalprüfung die Kalkulationen von Nutzungsgebühren. Es zeigte sich regelmäßig, dass insbesondere kleinere Kommunen Probleme hatten, diesen Bereich rechtssicher zu bearbeiten. Die aktuelle Prüfung bezog sich auf zehn Kommunen unter 30.000 Einwohner, die die Niederschlagswasserentsorgung in Eigenverantwortung betrieben. Gegenstand der Prüfung waren die angewandten Abwasserbeseitigungssatzungen, die Gebührenkalkulationen und die entsprechenden Gebührensatzungen, die Betriebsabrechnungen sowie das Verfahren zur Erhebung der Gebühren.

*Prüfungs-  
reihe*

Die Prüfung verfolgte das Ziel, die Ordnungsmäßigkeit der Gebührenkalkulationen zu verbessern und Kommunen auf nicht ausgeschöpfte Einnahmepotenziale hinzuweisen. Außerdem sollten Risiken hinsichtlich anfechtbarer Gebührenbescheide aufgrund unwirksamer Satzungsbestandteile bei fehlerhaften Kalkulationen benannt werden.

---

<sup>67</sup> Geprüft wurden die Samtgemeinden Altes Amt Lemförde, Bevern, Fredenbeck, Harsefeld, Heeseberg, Land Hadeln, Leinebergland und Selsingen sowie Gemeinde Bomlitz und die Inselgemeinde Langeoog.

<sup>68</sup> Vgl. § 54 Abs. 1 Nr. 2 WHG.

*Satzungsrecht nicht aktuell*

Kommunen dürfen Abgaben nur aufgrund einer Satzung erheben (§ 2 Abs. 1 NKAG). Neben der Abwasserabgabensatzung muss auch das „technische“ Satzungsrecht (Abwasserbeseitigungssatzung) dem aktuellen Stand entsprechen. Fünf Kommunen erließen ihre Abwasserbeseitigungssatzungen in den 1990er bzw. Anfang der 2000er Jahre. Tatsächlich hatten sich in der Zwischenzeit verschiedene Grundlagen geändert, die in den Satzungen zu berücksichtigen gewesen wären. So etwa die Rechtsprechung des OVG Lüneburg zur Eigenüberwachung privater Grundstücksentwässerungsanlagen<sup>69</sup> oder die geänderte DIN-Vorschrift 1986-30 zur Dichtheitsprüfung. Die Änderungen sind im Muster einer Abwasserbeseitigungssatzung der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände in Niedersachsen in Abstimmung mit dem MU enthalten.<sup>70</sup>

In ihren Abwasserabgabensatzungen trafen fünf Kommunen Regelungen, die nicht im Einklang mit der Abwasserbeseitigungssatzung standen oder sonstige Fehler enthielten. Fehlerhafte bzw. fehlende Kalkulationen hatten bei sieben Kommunen unmittelbare Auswirkungen auf die Wirksamkeit der Satzungsregelungen zum Gebührensatz.

Die Kommunen sollten vor diesem Hintergrund ihre Satzungen überprüfen und die Abwasserbeseitigungssatzung ggf. auf der Grundlage des oben genannten Musters anpassen.

*Gebührenmaßstab – lieber kein Risiko eingehen.*

Alle Kommunen bemaßen die Gebühr für die Niederschlagswasserbeseitigung nach der überbauten bzw. nach der überbauten und befestigten Grundstücksfläche, von der Niederschlagswasser in die öffentliche Abwasseranlage gelangte. Obwohl die Kommunen die befestigten Flächen m<sup>2</sup>-genau ermittelten, bestimmten vier Kommunen, dass die Gesamtfläche auf volle 10 m<sup>2</sup>, 50 m<sup>2</sup> oder 100 m<sup>2</sup> auf- bzw. abgerundet wird. Eine weitere Kommune beschloss einen gestaffelten Gebührensatz.

Diese Regelungen führten dazu, dass die Gebührenpflichtigen mit unterschiedlichen Gebühren pro m<sup>2</sup> versiegelter und angeschlossener Fläche belastet wurden.

Bei der Festlegung des Niederschlagswassergebührenmaßstabs haben die Kommunen den Gleichheitsgrundsatz, das Äquivalenzprinzip<sup>71</sup> und den Wahrscheinlichkeitsmaßstab<sup>72</sup> zu berücksichtigen.

Einen sachlichen Grund für die dargestellte Ungleichbehandlung konnte die überörtliche Kommunalprüfung nicht erkennen.

---

<sup>69</sup> Urteil OVG Lüneburg vom 10.01.2012 - 9 KN 162/10.

<sup>70</sup> Siehe: [www.nst.de/media/custom/2606\\_14\\_1.DOC?1454422905](http://www.nst.de/media/custom/2606_14_1.DOC?1454422905) Stand: Dezember 2013, zuletzt abgerufen am 16.01.2019 oder [www.nst.de](http://www.nst.de), Suchbegriff „Muster einer Abwasserbeseitigungssatzung“.

<sup>71</sup> Angemessenheit von Leistung und Gegenleistung.

<sup>72</sup> § 5 Abs. 3 S. 1 NKAG, Urteil OVG Lüneburg vom 15.02.1999 – 9 L 1269/97.

Die Kommunen sollten ihre Abwasserabgabensatzung entsprechend ändern und die Gebühren mit einem einheitlichen Gebührensatz m<sup>2</sup>-genau veranlagern.

Die Aufteilung der gebührenfähigen Kosten auf die Oberflächenentwässerung von Straßen einerseits und die Grundstücksentwässerung andererseits konnte die überörtliche Kommunalprüfung bei vier Kommunen nicht nachvollziehen.

*Kosten der Straßenentwässerung trägt nicht der Gebührenzahler!*

Die Kosten der Straßenoberflächenentwässerung, einschließlich der Reinigung der Sinkkästen dürfen die Kommunen nicht zu Lasten der Grundstücksentwässerung berücksichtigen. Sie sind Kosten der Niederschlagswasserbeseitigung der Straßen.<sup>73</sup> Diese obliegt den Trägern öffentlicher Verkehrsanlagen als Teil der Straßenbaulast.<sup>74</sup>

Die Kommunen haben den Anteil für die jeweilige Straßenoberflächenentwässerung unter Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse zu ermitteln oder nachvollziehbar zu schätzen und auszugrenzen. Dieses sollten sie dokumentieren, um die Gebührenfähigkeit der angesetzten Kosten in Ihren Kalkulationen für die Grundstücksentwässerung nachweisen zu können.

Die Kommunen sind zudem gehalten, auch die Kosten, die sie nicht über Gebühren für die Grundstücksentwässerung refinanzieren können, vom Träger der öffentlichen Verkehrsanlagen einzufordern. Dies sind für Gemeindestraßen bei Samtgemeinden die Mitgliedsgemeinden, bei Einheitsgemeinden die Gemeinde selbst.<sup>75</sup> In diesem Fall muss im Rahmen des Neuen Kommunalen Rechnungswesens aus dem entsprechenden Produkt „Straßen“ eine Erstattung an das Produkt „Niederschlagswasserbeseitigung“ vorgenommen werden, um die Kostensituation beider Produkte korrekt darzustellen. Für klassifizierte Straßen<sup>76</sup> müssen die Kommunen prüfen, welche vertraglichen Grundlagen vorliegen und inwieweit eine Gebührenerhebung oder eine Kostenerstattung durch Kreis, Land oder Bund erfolgen kann.

Nur eine Kommune berücksichtigte gebührenrechtlich Abschreibungen nach Wiederbeschaffungszeitwerten. Diese sind regelmäßig höher als die Abschreibungsbeträge nach Anschaffungs- und Herstellungswerten. Sie können mit geringem Mehraufwand ermittelt werden, führen zu höheren kalkulierten Kosten und somit zu höheren Gebührenerlösen. Durch diese Abschreibungsmethode werden Preissteigerungen berücksichtigt und die

*Abschreibungen nach WBZ gewährleisten realen Kapitalerhalt*

---

<sup>73</sup> Vgl. Beschluss BVerwG vom 21.06.2011 – 9 B 99.10.

<sup>74</sup> § 96 Abs. 3 Nr. 2 NWG.

<sup>75</sup> § 48 i. V. m. § 9 Abs. 1 S. 1 NStrG.

<sup>76</sup> Als klassifiziertes Straßennetz wird das Straßennetz bezeichnet, welches dem überörtlichen Verkehr dient und auf Basis der geltenden Straßengesetze nach Träger der Straßenbaulast eingeteilt wurde, beispielsweise Autobahnen, Bundes-, Landes- und Kreisstraßen.

substantielle Kapitalerhaltung gewahrt. Die Kommunen sollten ihre Wahl der Abschreibungsmethode überprüfen.

*Gebührenausgleich:  
Ein Dauerthema.*

Vier Kommunen berücksichtigten Gebührenüberschüsse aus Vorjahren bei Ihren Kalkulationen nicht, nicht vollständig oder fehlerhaft. Eine weitere hatte seit 2012 keine Betriebsabrechnung erstellt, sodass ihr die ggf. zu berücksichtigenden Betriebsergebnisse gar nicht bekannt waren.

Grundsätzlich sollen die Niederschlagswassergebühren die betriebswirtschaftlich kalkulierten Kosten decken. Entstandene Unterdeckungen soll die Kommune innerhalb von drei Jahren nach deren Feststellung ausgleichen. Überdeckungen sind in diesem Zeitraum auszugleichen (§ 5 Abs. 2 S. 3 NKAG). Wird Letzteres nicht beachtet, führt dieses zur Unwirksamkeit des Gebührensatzes im dritten ausgleichspflichtigen Jahr.<sup>77</sup>

Die Hälfte der geprüften Kommunen beachtete die Regelungen nicht, sodass die Gebührensätze aus diesem Grund unwirksam waren. In zwei dieser Kommunen hatte dieser Fehler direkte Auswirkungen auf die Wirksamkeit des aktuellen Gebührensatzes für das Jahr 2018.<sup>78</sup>

*Kalkulationsmängel  
– Größter Mangel:  
Keine Kalkulation*

Fünf Kommunen besaßen überhaupt keine Kalkulation für das Jahr 2018. Bei Ihnen führte die nicht vorhandene Kalkulation zu unwirksamen Gebührensätzen in den Satzungen.

Insgesamt besaßen damit sieben der zehn geprüften Kommunen keinen wirksamen Gebührensatz für das Jahr 2018.

Während die beiden dargestellten Fehler (fehlender Überschussausgleich und fehlende Kalkulation) so schwerwiegend waren, dass sie unmittelbar die Unwirksamkeit der Gebührensatzung zur Folge hatten, zeigten sich weitere Mängel:

- Vier Kommunen lösten die Sonderposten (Beiträge und Zuschüsse) auf und berücksichtigten sie als Ertrag. Damit verstießen sie gegen das Kostendeckungsgebot.<sup>79</sup>
- Eine Kommune berücksichtigte bei der Berechnung der kalkulatorischen Zinsen nicht das gesamte Abzugskapital. Sie hatte es zuvor entsprechend der Nutzungsdauer aufgelöst.

---

<sup>77</sup> OVG Lüneburg, Urteil vom 17.07.2012 - 9 LB 187/09.

<sup>78</sup> Weitere Ausführungen dazu im Kapitel 6.

<sup>79</sup> So auch Driehaus/Brüning, Kommunalabgabenrecht, Stand: September 2014, § 6 Rn. 872, S. 594/1 und OVG Lüneburg vom 28.06.2012 – 11 LC 234/11.

- Nur eine Kommune stellte Kosten für den Hauptverwaltungsbeamten und die Vertretung in die Kalkulation ein, obwohl § 5 Abs. 2 S. 4 NKAG diese Kostenposition ausdrücklich benennt.
- Vier Kommunen ordneten die Kosten nicht den korrekten Kostenträgern (z. B. Schmutzwasser, Regenwasser) 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.<sup>80</sup>

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

*Fazit*

Es ist unvermeidlich, dass die Kommunen ihre Niederschlagswassergebühren regelmäßig kalkulieren, um die rechtssichere Refinanzierung der Aufgabe sicherzustellen. Dabei sollten sie alle betriebswirtschaftlichen Kosten in die Kalkulation einbeziehen. 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 sich eine interkommunale Zusammenarbeit hinsichtlich der Gebührenkalkulationen anbietet, um den vielseitigen Anforderungen Rechnung zu tragen.

---

<sup>80</sup> Vgl. Urteil OVG Lüneburg vom 08.12.2005, 8 KN 123/03.