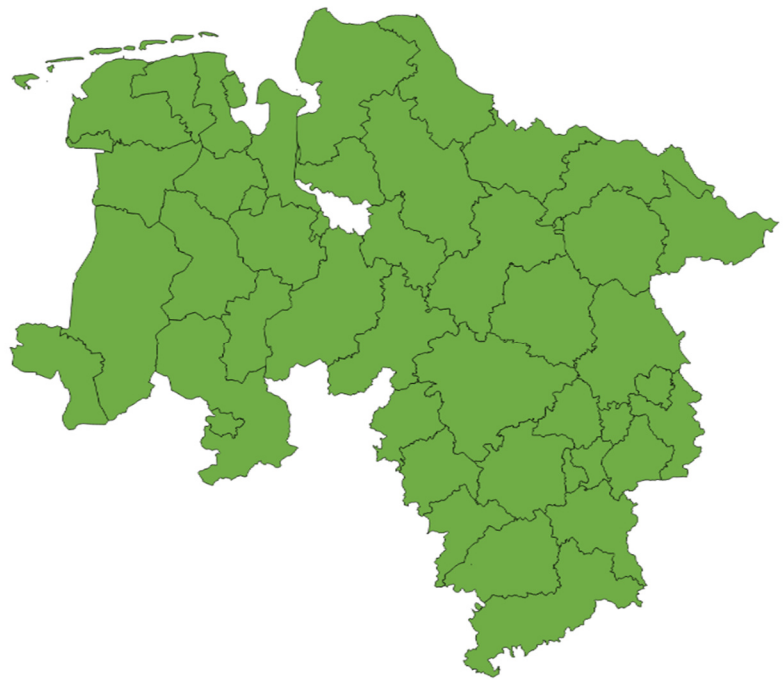


**Die Präsidentin des
Niedersächsischen Landesrechnungshofs
- Überörtliche Kommunalprüfung -**



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.

5.13 Trinkwassergebühren – Ohne Fehler ging es nicht

Weder die geprüften Kommunen noch die geprüften Zweckverbände kalkulierten die Trinkwassergebühren vollständig fehlerfrei. Zudem verfügten drei von zehn geprüften Einheiten über keine aktuelle Gebührens-kalkulation für das Jahr 2018.

Einige Wasserversorger maßen darüber hinaus der Gebührenstabilität eine höhere Priorität zu als der ordnungsgemäßen Kalkulation des Gebührensatzes. In einem Fall wurden unzulässige Sondervergünstigungen zu Lasten der Allgemeinheit gewährt.

Prüfungsreihe „Kalkulation von Benutzungsgebühren“

Die überörtliche Kommunalprüfung setzte die im Jahr 2011 begonnene Prüfungsreihe „Kalkulation von Benutzungsgebühren“ mit dieser Prüfung weiter fort.

Die Trinkwasserversorgung obliegt den Einheits- und Samtgemeinden im Rahmen der Daseinsvorsorge als hoheitliche Pflichtaufgabe (§ 98 i. V. m. § 13 S. 1 Nr. 1a NKomVG). Diese können sie selbst wahrnehmen oder einen Zweckverband (§ 1 Abs. 1, Nr. 4 NKomZG) oder einen bundesrechtlichen Wasserverband (§ 2 Nr. 11 WVG) damit beauftragen.

Die Refinanzierung der Kosten haben die Kommunen durch kostendeckende Einnahmen sicherzustellen. Deren Höhe ist nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu kalkulieren (§ 111 NKomVG i. V. m. § 5 NKAG). Die Trinkwasserversorgung kann öffentlich-rechtlich über Gebühren oder privatrechtlich über Entgelte finanziert werden. Die Wasserversorger sind dabei an den Gleichheitsgrundsatz, den Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und das Äquivalenzprinzip⁸¹ gebunden.⁸²

Hintergrund und Ziele der Prüfung

Die aktuelle Prüfung bezog sieben Kommunen und drei Zweckverbände ein, die die Trinkwasserversorgung betreiben.⁸³

Die Prüfung verfolgte die Ziele, auf die Rechtmäßigkeit der Satzungen hinzuwirken und die Wasserversorger auf nicht ausgeschöpfte Einnahmepotenziale aufmerksam zu machen. Außerdem wollte die überörtliche Kommunalprüfung auf Risiken hinsichtlich anfechtbarer Gebührenbescheide bei fehlerhaften Kalkulationen hinweisen. Soweit die Wasserversorger keine aktuelle Kalkulation für das Jahr 2018 vorlegen konnten, bezog sich die Prüfung auf die jeweils zuletzt erstellte Kalkulation.

⁸¹ Beispiel: Unterschiedlich große Wasserzähler bedingen eine entsprechend angepasste Staffelung der Grundgebühr. Vgl. Rn. 28 zu § 5 NKAG, Praxis der Kommunalverwaltung, Kommentar zum NKAG.

⁸² § 5 Abs. 3 S. 1 NKAG, vergleiche auch Urteil OVG Lüneburg vom 15.02.1999 – 9 L 1269/97.

⁸³ Geprüft wurden die Gemeinden Bad Laer, Hagen am Teutoburger Wald und Wietzendorf, der Flecken Coppenbrügge, die Samtgemeinden Oderwald, Salzhausen und Zeven sowie die Zweckverbände Landkreis Fallingb., Sulinger Land und Wesermünde Nord.

Alle geprüften Wasserversorger erhoben öffentlich-rechtliche Benutzungsgebühren in Form einer Grundgebühr und einer Verbrauchsgebühr. Dazu ist eine satzungsrechtliche Ermächtigung erforderlich (§ 2 Abs. 1 NKAG).

Nicht immer verwandten die Kommunen und Zweckverbände einheitliche Begriffe in den jeweiligen Wasserversorgungssatzungen und Abgabensatzungen, sodass Missverständnisse begünstigt wurden. Die Wasserversorger sollten auf die Einhaltung des Bestimmtheitsgrundsatzes⁸⁴ achten.

Sieben der Versorger orientierten sich mit ihrem Rechnungswesen am Handelsgesetzbuch (HGB), ohne in ausreichender Weise zu berücksichtigen, dass das kaufmännische Rechnungswesen nach dem HGB nicht vollständig mit den gebührenrechtlichen Vorgaben des NKAG kompatibel ist. In der Folge erarbeiteten sie die Gebührenkalkulationen auf der Grundlage des Handelsrechts, ohne die gebührenrechtlichen Vorschriften zu berücksichtigen.

So erstellten drei Wasserversorger keine geeigneten Betriebsabrechnungen zur Ermittlung der Kostendeckung. Zwei davon nutzten dazu die handelsrechtlichen Abschlüsse, ohne sie an die Anforderungen des Gebührenrechts angepasst zu haben. Dies führte dazu, dass sie unzulässiger Weise Erträge aus der Auflösung von Sonderposten berücksichtigten.

Die geprüften Wasserversorger erhoben neben der Verbrauchsgebühr nach der Frischwassermenge zulässigerweise eine Grundgebühr zur teilweisen Abdeckung ihrer Fixkosten. Sieben staffelten diese nach der Größe des Wasserzählers. Nur fünf der zehn Wasserversorger konnten plausibel darlegen, welche Fixkosten mit welchen Anteilen Grundlage der Kalkulation der Grundgebühr waren. Insbesondere bei gestaffelten Grundgebühren muss sich der Staffelungsgrund aus einer konkreten Kalkulation ergeben.

Grundsätzlich sollen die Trinkwassergebühren die betriebswirtschaftlich kalkulierten Kosten decken. Entstandene Unterdeckungen sollen innerhalb von drei Jahren nach deren Feststellung ausgeglichen werden, 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.⁸⁵

*Gebührenausgleich:
Nicht auf die
lange Bank
schieben*

⁸⁴ Der Gebührenpflichtige muss dem Wortlaut der Gebührensatzung zweifelsfrei entnehmen können, welcher Maßstab gelten soll, auf welche Weise die Gebühr berechnet wird und wie hoch die auf ihn entfallende Gebühr sein wird.
Beispiel: Welche Flächen gelten als Veranlagungsflächen?

⁸⁵ OVG Lüneburg, Urteil vom 17.07.2012 - 9 LB 187/09 und weitere Ausführungen unter Kapitel 6 des Kommunalberichts.

Sieben der zehn Wasserversorger glichen Kostenüberdeckungen im Rahmen des Gebührenausgleichs nicht oder nicht vollständig innerhalb der gesetzlichen Frist aus. Sechs trugen Kostenunterdeckungen nicht oder fehlerhaft auf Folgekalkulationen vor.

Bei sechs Wasserversorgern hatte dieser Fehler Auswirkungen auf die Wirksamkeit des aktuellen Gebührensatzes für das Jahr 2018. Drei besaßen überhaupt keine Kalkulation für das Jahr 2018. Bei ihnen führte die nicht vorhandene Kalkulation zu unwirksamen Gebührensätzen in den Satzungen. Insgesamt hatten damit neun der zehn geprüften Wasserversorger keinen wirksamen Gebührensatz für das Jahr 2018 festgesetzt!

Neben den dargestellten schwerwiegenden Fehlern zeigten sich bei den Wasserversorgern weitere Mängel:

- Vier lösten die Sonderposten (Beiträge und Zuschüsse) auf und berücksichtigten sie als Ertrag. Dies ist in Niedersachsen unzulässig und stellt einen Verstoß gegen das Kostendeckungsgebot dar.⁸⁶
- Anstelle des gebührenrechtlich verzinsbaren „aufgewandten Kapitals“ verzinsten vier das Stamm- bzw. Eigenkapital, einer davon auch die in der Bilanz ausgewiesene allgemeine Rücklage. Keiner berücksichtigte das durch Beiträge und Zuschüsse Dritter aufgewandte Abzugskapital. Damit stellten sie zu hohe Zinsen in die Kalkulationen ein.
- Ein weiterer Wasserversorger berücksichtigte bei der Berechnung der kalkulatorischen Zinsen nicht das gesamte Abzugskapital. Er hatte es zuvor entsprechend der Nutzungsdauer aufgelöst.
- Nur zwei stellten Kosten für den Hauptverwaltungsbeamten und die Vertretung in die Kalkulation ein, obwohl § 5 Abs. 2 S. 4 NKAG diese Kostenpositionen ausdrücklich benennt.
- Keiner grenzte die Kosten für die Löschwasserversorgung vollständig aus, sodass eine unzulässige Belastung der Gebührenzahler nicht ausgeschlossen war. Die Löschwasserversorgung ist in Niedersachsen Teil der Aufgabe des Brandschutzes.⁸⁷ Sie obliegt den Gemeinden. Sie haben deshalb unter Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse die Kosten zu ermitteln oder nachvollziehbar zu schätzen und

*Kalkulationsmängel
– Größter Mangel:
Keine Kalkulation*

*Löschwasserversorgung:
Aufgabe des Brandschutzes*

⁸⁶ So auch Driehaus/Brüning, Kommunalabgabenrecht, Stand: September 2014, § 6 Rn. 872, Seite 594/1 und OVG Lüneburg vom 28.06.2012 – 11 LC 234/11.

⁸⁷ § 2 Abs. 1 Nr. 2 NBrandSchG.

auszugrenzen. Damit verbundene Kosten dürfen in der Kalkulation der Grundgebühr oder Verbrauchsgebühr nicht zu Lasten der Gebührenzahler berücksichtigt werden.

Kein Wasserversorger berücksichtigte darüber hinaus 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 substantielle Kapitalerhaltung gewahrt. Eine Überprüfung der Wahl der Abschreibungsmethode ist aus der Sicht der überörtlichen Kommunalprüfung deshalb angezeigt.

Abschreibungen nach WBZ gewährleisten realen Kapitalerhalt

Zwei Zweckverbände gewährten Sondervertragskunden rabattierte Wasserverkaufspreise auf privatrechtlicher Basis. Diese waren in beiden Fällen unzulässig. Ein Zweckverband kündigte diese Vereinbarungen nach entsprechendem Hinweis der überörtlichen Kommunalprüfung zum Jahresende 2018.

Rabatte – grundsätzlich nicht zulässig

Alle geprüften Einheiten erhoben Trinkwassergebühren auf Basis eines satzungsrechtlichen Gebührensatzes, der zumindest in Teilbereichen fehlerhaft kalkuliert worden war. Im Gegensatz zu unbeachtlichen Rechenfehlern⁸⁸ führten die systemischen Fehler zu rechtswidrigen Gebührensätzen. In der Regel wurden die Gebührenbescheide jedoch bestandskräftig.

Fazit

Rechtmäßiges Handeln erfordert, dass jeder Wasserversorger seine Trinkwassergebühren regelmäßig kalkuliert, um die rechtssichere Refinanzierung der Kosten der öffentlichen Einrichtung sicherzustellen. Dabei sollte er alle betriebswirtschaftlichen Kosten in die Kalkulation einbeziehen und die Leistungseinheiten sorgfältig ermitteln.

Die Kommunen und Zweckverbände sollten die Möglichkeit der interkommunalen Zusammenarbeit bei der Kalkulation von Gebühren stärker in Erwägung ziehen. Gerade für kleinere Einheiten könnte sich dies anbieten, um den vielseitigen Anforderungen einer rechtmäßigen Kalkulation Rechnung zu tragen.

⁸⁸ § 2 Abs. 1 S. 3 NKAG (Fehlertoleranzgrenze < 5 %).