

Antrag

der Abg. Dr. Bernd Murschel u. a. GRÜNE

und

Stellungnahme

des Ministeriums für Inneres, Digitalisierung und Migration

Organisationsformen der kommunalen Abwasserentsorgung

Antrag

Der Landtag wolle beschließen,
die Landesregierung zu ersuchen
zu berichten,

1. welche Organisationsformen die Kommunen und Städte in Baden-Württemberg für die Abwasserentsorgung gewählt haben (die jeweiligen Organisationsformen aufgeschlüsselt in Prozenten);
2. welche Gründe für die gewählte Organisationsform bzw. welche Vor- und Nachteile diese Organisationsformen für die Kommunen und Städte haben;
3. welche steuerlichen Querverbünde bei der Abwasserentsorgung denkbar sind;
4. wie hoch die kommunalen Abwassergebühren für die Verbraucher sind (bitte eine Spanne und die zehn günstigsten und zehn teuersten Kommunen auflisten);
5. ob Zusammenhänge zwischen den Organisationsformen und der Höhe der Abwassergebühren erkennbar sind;
6. in welcher Organisationsform der Einfluss der Stadt- und Gemeinderäte am größten ist.

06. 11. 2018

Dr. Murschel, Lisbach, Maier,
Andrea Schwarz, Sckerl GRÜNE

Begründung

Die kommunale Abwasserentsorgung gehört zu den Pflichtaufgaben der Kommunen. Auch durch die steigende Anforderung an die Abwasserreinigung wird der technische und monetäre Aufwand für die Kommunen größer. Um die Abwassergebühren für die Verbraucher auf einem stabilen Niveau zu halten, werden auf kommunaler Ebene verschiedene steuerliche Querverbünde praktiziert. Mögliche Organisationsformen sind: Regiebetrieb (im kommunalen Haushalt), Eigenbetrieb, Eigengesellschaft, Betreibermodell, Kooperationsmodell und privates Unternehmen (materielle Privatisierung). Der Antrag geht der Frage nach, ob es einen Zusammenhang zwischen der Organisationsform und der Höhe der Abwassergebühr gibt.

Stellungnahme

Mit Schreiben vom 29. November 2018 Nr. 2-2272/99 nimmt das Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration im Einvernehmen mit dem Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft und dem Ministerium für Finanzen zu dem Antrag wie folgt Stellung:

*Der Landtag wolle beschließen,
die Landesregierung zu ersuchen
zu berichten,*

1. welche Organisationsformen die Kommunen und Städte in Baden-Württemberg für die Abwasserentsorgung gewählt haben (die jeweiligen Organisationsformen aufgeschlüsselt in Prozenten);

Zu 1.:

§ 46 des Wassergesetzes für Baden-Württemberg (WG) in Verbindung mit § 56 des Wasserhaushaltsgesetzes des Bundes (WHG) überträgt die Pflicht zur Abwasserbeseitigung den Gemeinden. Dabei handelt es sich um eine hoheitliche Pflichtaufgabe. Als Ausfluss des verfassungsrechtlich garantierten kommunalen Selbstverwaltungsrechts und der damit verbundenen Organisationshoheit bleibt es den Gemeinden in Baden-Württemberg überlassen, auf welche Weise und in welcher Organisationsform sie diese Aufgabe erfüllen. Sie können sich nach § 56 Satz 3 WHG zur Erfüllung ihrer Pflichten auch Dritter bedienen. Verantwortlich bleibt aber letztlich immer die Gemeinde.

Die Gemeinden organisieren ihre Abwasserentsorgung fast ausschließlich in öffentlich-rechtlichen Organisationsformen. Die wichtigsten davon sind zum einen der in Baden-Württemberg gesetzlich nicht definierte „Regiebetrieb“, der als Teil der allgemeinen Verwaltung mit seinen Einnahmen und Ausgaben im gemeindlichen Haushalt geführt wird und daher weder rechtlich noch wirtschaftlich selbstständig ist, zum anderen der rechtlich unselbstständige, aber wirtschaftlich selbstständige Eigenbetrieb. Hinzu kommen die verschiedenen öffentlich-rechtlichen Organisationsformen der interkommunalen Zusammenarbeit nach dem Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit wie z. B. Zweckverbände, Gemeindeverwaltungsverbände oder öffentlich-rechtliche Vereinbarungen. Soweit bekannt, bedienen sich Gemeinden zur Erledigung von Teilaufgaben der Abwasserbeseitigung in wenigen Einzelfällen auch einer privatrechtlichen Organisationsform, d. h. sie haben eine Gesellschaft gegründet oder beteiligen sich an einer solchen.

Eine Erfassung, welche Organisationsformen die Kommunen für die Abwasserentsorgung gewählt haben, erfolgt nicht. Nach Angaben des Statistischen Landesamts haben 265 Gemeinden Eigenbetriebe mit Tätigkeit Abwasserbeseitigung. Das Statistische Landesamt geht weiter von 192 Zweckverbänden mit Tätigkeit Abwasserbeseitigung aus; in diesen Zweckverbänden sind 790 Gemeinden Mit-

glied. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass teilweise Gemeinden bei zwei oder mehreren Zweckverbänden Mitglied sind. Dies liegt u. a. daran, dass teilweise das Abwassernetz und die Kläranlage getrennt organisiert oder Gemeindeteile an verschiedene Kläranlagen angeschlossen sind.

Viele Gemeinden bedienen sich mehrerer Organisationsformen nebeneinander (z. B. Führung im Kernhaushalt und für einzelne Ortsteile in Zweckverbänden). Aufgrund der dargestellten unterschiedlichen Konstellationen und Mischformen kann eine belastbare Prozentangabe zu den Organisationsformen nicht ermittelt werden.

2. welche Gründe für die gewählte Organisationsform bzw. welche Vor- und Nachteile diese Organisationsformen für die Kommunen und Städte haben;

Zu 2.:

Zu den einzelnen Gründen, die eine Gemeinde zur Wahl der jeweiligen Organisationsform bewogen haben können, liegen der Landesregierung mit Blick auf das verfassungsrechtlich garantierte Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden sowie die Beschränkung auf die Rechtsaufsicht in Selbstverwaltungsangelegenheiten keine Erkenntnisse vor. Daher werden im Folgenden Vor- und Nachteile der wichtigsten Organisationsformen allgemein dargestellt:

Die Vorteile, die Abwasserentsorgung selbst, d. h. im Kernhaushalt oder als Eigenbetrieb, zu erfüllen, werden im Wesentlichen in der möglichen Einflussnahme der Gemeinderäte sowie in der Transparenz gesehen.

Im Vergleich zum Eigenbetrieb können als Gründe für die Führung der Abwasserentsorgung im Kernhaushalt das Gesamtdeckungsprinzip, der vereinfachte Gesamtabschluss (Doppik) und der geringere Aufwand genannt werden. Der geringere Verwaltungsaufwand resultiert insbesondere daraus, dass hier keine separaten Gremien, keine Betriebsleitung, keine separate Haushaltsführung u. a. erforderlich sind. Als Nachteil könnte gesehen werden, dass Kreditaufnahmen den Kernhaushalt belasten, obwohl es sich hierbei um sogenannte rentierliche Schulden handelt, die die dauernde Leistungsfähigkeit nicht tangieren. Auch könnte teilweise eine geringere Flexibilität als Nachteil betrachtet werden, weil viele Themen im Gemeinderat behandelt werden.

Die Herauslösung der Abwasserbeseitigung aus dem Haushalt und Überführung in einen Eigenbetrieb soll vor allem die Finanzierung der Investitionen für die Abwasserbeseitigung losgelöst von den Zwängen des Gemeindehaushalts erleichtern und zu einer flexiblen und wirtschaftlichen Führung der Abwasserbeseitigung beitragen. Ferner soll die zweckentsprechende Verwendung der über Benutzungsentgelte erwirtschafteten Mittel (u. a. der Abschreibungen) für den Betrieb sichergestellt werden. Als Nachteil des Eigenbetriebs dürfte im Wesentlichen der im Vergleich zur Führung der Abwasserentsorgung im Kernhaushalt erhöhte Verwaltungsaufwand gesehen werden. Für den Eigenbetrieb ist ein eigener Wirtschaftsplan aufzustellen und eine eigene Rechnungslegung nach Eigenbetriebsgesetz/Eigenbetriebsverordnung zu führen.

Die Organisationsform Zweckverband bietet neben dem Gemeindeverwaltungsverband und der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung die Möglichkeit, die Aufgabe der Abwasserbeseitigung im Rahmen einer interkommunalen Zusammenarbeit zu erledigen. Die Gründe für die Wahl und die Vor- und Nachteile einer interkommunalen Kooperation sind vielschichtig und dürften nach den Umständen des jeweiligen Einzelfalls und den konkreten Hintergründen der Kooperationsabsichten variieren.

Schließen sich Gemeinden nach den Vorschriften des Gesetzes über kommunale Zusammenarbeit zu einem Abwasserzweckverband zusammen, gehen das Recht und die Pflicht zur Erfüllung der entsprechenden Aufgaben auf den Zweckverband über. Der Zweckverband ist eine mitgliedschaftlich organisierte Körperschaft des öffentlichen Rechts mit Rechtsfähigkeit, Geschäftsfähigkeit und Dienstherrenfähigkeit. Er verwaltet die ihm übertragenen Angelegenheiten unter eigener Verantwortung. Ihm steht insofern das Recht zur Selbstverwaltung zu. Die Rechtsverhältnisse des Zweckverbands werden durch eine Verbandssatzung geregelt; hierbei besteht eine gewisse Gestaltungsfreiheit. Organe des Zweckverbands

sind die Verbandsversammlung als Hauptorgan und der ehrenamtlich tätige Verbandsvorsitzende, in der Regel der Bürgermeister einer Mitgliedsgemeinde. Fakultativ kann ein Verwaltungsrat gebildet werden. In der Verbandsversammlung wird die Gemeinde durch den Bürgermeister vertreten. Sind auf Grundlage der Verbandssatzung mehrere Vertreter zu entsenden, werden diese vom Gemeinderat gewählt. Die Gemeinde kann ihren Vertretern Weisungen erteilen; hierüber entscheidet der Gemeinderat. Für die Wirtschaftsführung des Zweckverbands gelten im Wesentlichen die Vorschriften über die Gemeindegewirtschaft.

Der Gemeindeverwaltungsverband (§§ 59 ff. der Gemeindeordnung) ist eine besondere Ausprägung des Zweckverbands. Während ein Zweckverband zur Erfüllung einer einzelnen oder mehrerer einzelner Aufgaben gebildet wird, stellt die Organisationsform des Gemeindeverwaltungsverbands darauf ab, die beteiligten Gemeinden umfassend zu beraten und zu betreuen und für sie ganze Aufgabengebiete verwaltungsmäßig zu erledigen, etwa technische Angelegenheiten, Planung und Bauleitung sowie die Abgaben-, Kassen- und Rechnungsgeschäfte. Die Aufgabe der Abwasserentsorgung kann einem Gemeindeverwaltungsverband zur Erfüllung in eigener Zuständigkeit oder zur Erledigung im Namen und nach Anordnung der Gemeinden übertragen werden. Im Hinblick auf die innere Organisation eines Gemeindeverwaltungsverbands gelten im Wesentlichen die Vorschriften des Gesetzes über kommunale Zusammenarbeit. Die Organisationsform des Gemeindeverwaltungsverbands steht allerdings nur für eine Kooperation benachbarter Gemeinden desselben Landkreises zur Verfügung. Ein Gemeindeverwaltungsverband wird in der Regel zwischen Gemeinden mit etwa gleicher Verwaltungskraft gebildet.

Mit einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung auf Grundlage der Vorschriften des Gesetzes über kommunale Zusammenarbeit können Gemeinden vereinbaren, dass eine der beteiligten Gemeinden die Aufgabe der Abwasserentsorgung für alle beteiligten Gemeinden erfüllt (delegierende öffentlich-rechtliche Vereinbarung) oder sich verpflichtet, diese Aufgabe für alle beteiligten Gemeinden durchzuführen (mandatierende öffentlich-rechtliche Vereinbarung). Eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung kommt also vor allem dann in Frage, wenn eine in der Regel größere Mittelpunktgemeinde mit ausreichender Verwaltungskraft den Umlandgemeinden ihren Verwaltungsapparat zur Verfügung stellt. Die öffentlich-rechtliche Vereinbarung kann an die Interessen der beteiligten Gemeinden angepasst werden; diese Organisationsform ist daher grundsätzlich flexibler als der Zweckverband. Insbesondere wird kein neuer rechtlich selbstständiger Aufgabenträger mit eigenem Apparat geschaffen. Bei einer delegierenden öffentlich-rechtlichen Vereinbarung gehen die Aufgaben vollständig auf die übernehmende Gemeinde über; die Erfüllungskompetenz der abgebenden Gemeinde erlischt. Bei der mandatorischen öffentlich-rechtlichen Vereinbarung geht die Erfüllungsverantwortung nicht gänzlich über; es wird ein öffentlich-rechtliches Auftragsverhältnis begründet. In der Vereinbarung können den Beteiligten Mitwirkungsrechte und -pflichten bei der Aufgabenerfüllung eingeräumt werden. Im Rahmen einer delegierenden öffentlich-rechtlichen Vereinbarung kann insbesondere vereinbart werden, dass ein gemeinsamer Ausschuss zur Vorberatung der Verhandlungen des Gemeinderats und dessen beschließender Ausschüsse der übernehmenden Gemeinde gebildet wird. Weiterhin kann ein Einspruchsrecht der beteiligten Gemeinden gegen Beschlüsse der Gremien der übernehmenden Gemeinde vereinbart werden.

3. welche steuerlichen Querverbände bei der Abwasserentsorgung denkbar sind;

Zu 3.:

Unter einem „steuerlichen Querverbund“ versteht man einen Zusammenschluss von öffentlich-rechtlichen Betätigungen, um Gewinn- und Verlustbetriebe zu saldieren und damit eine geminderte Bemessungsgrundlage für die Körperschaft- und Gewerbesteuer zu erreichen.

Allerdings ist die Möglichkeit einer solchen Ergebniskonsolidierung nicht uneingeschränkt gegeben, sondern lediglich unter den Voraussetzungen des § 4 Absatz 6 des Körperschaftsteuergesetzes (KStG). Danach müssen die fraglichen Betriebe entweder gleichartig sein oder zwischen ihnen eine enge wechselseitige technisch-wirtschaftliche Verflechtung von einigem Gewicht bestehen. Daneben kön-

nen sich Versorgungsbetriebe zusammenschließen sowie solche, die dem öffentlichen Verkehr bzw. dem Hafenbetrieb dienen. Nicht gestattet ist dagegen der Zusammenschluss mit einem Hoheitsbetrieb.

Diese Einschränkungen gelten nicht nur für öffentlich-rechtliche Organisationsformen (z. B. Regie-/Eigenbetrieb), sondern über eine entsprechende Regelung zur sogenannten Spartenrennung in § 8 Absatz 9 KStG auch für Eigengesellschaften.

Die Abwasserentsorgung stellt aus steuerlicher Sicht keine wirtschaftliche Betätigung, sondern eine hoheitliche Tätigkeit dar (vgl. R 4.4 Absatz 1 der Körperschaftsteuerrichtlinien KStR 2015). Dies entspricht auch der Rechtsprechung des Bundesfinanzhofs (vgl. z. B. BFH-Urteil vom 8. Januar 1998, Az.: V R 32/97, BStBl 1998 II S. 410). Es handelt sich um eine gesetzlich zugewiesene Aufgabe, für die auch ein Anschluss- und Benutzungszwang besteht: Wie oben ausgeführt obliegt nach § 46 Absatz 1 WG die Abwasserbeseitigung der Gemeinde. Das Abwasser ist von demjenigen, bei dem es anfällt, dem Beseitigungspflichtigen zu überlassen.

Solche hoheitliche Tätigkeiten sind nach § 4 Absatz 6 Satz 2 bzw. § 8 Absatz 9 Satz 1 Nr. 1 KStG einer Verrechnung mit anderen wirtschaftlichen Betätigungen der Kommune bzw. Stadt nicht zugänglich. Ein steuerlicher Querverbund unter Einbeziehung der Abwasserentsorgung wird daher steuerlich nicht anerkannt.

4. wie hoch die kommunalen Abwassergebühren für die Verbraucher sind (bitte eine Spanne und die zehn günstigsten und zehn teuersten Kommunen auflisten);

Zu 4.:

Das kommunale Selbstverwaltungsrecht umfasst u. a. das Recht auf eigene Rechtsetzung (Satzungsautonomie), das Recht auf Abgabenerhebung und die Finanzhoheit. Die Erhebung von Abwassergebühren beruht auf §§ 2 und 13 ff. des Kommunalabgabengesetzes (KAG) i. V. m. der jeweiligen örtlichen Satzung. Nach § 13 Absatz 1 KAG können Gemeinden für die Benutzung ihrer öffentlichen Einrichtungen (hier: öffentliche Abwasseranlage) Benutzungsgebühren erheben. Die Einzelheiten regeln die Städte und Gemeinden je nach den örtlichen Gegebenheiten in einer Satzung (§ 2 Absatz 1 KAG).

In der Mehrzahl der Gemeinden in Baden-Württemberg (in 1.071 von 1.101 Gemeinden) werden sogenannte gesplittete Abwassergebühren erhoben. Dies ist Folge des Urteils des Verwaltungsgerichtshofs vom 11. März 2010 (2 S 2938/08). Danach werden Abwassergebühren – von wenigen Ausnahmen abgesehen – nicht mehr nach dem sogenannten „einheitlichen Frischwassermaßstab“ als Gebührenmaßstab, sondern getrennt nach Schmutz- und Niederschlagswassergebühr erhoben. Maßstab für die Schmutzwassergebühr ist die verbrauchte Frischwassermenge (in m³). Für die Berechnung der Niederschlagswassergebühr ist dagegen in der Regel die Größe der überbauten und befestigten (versiegelten) Fläche des Grundstücks maßgebend (in m²). Wegen der unterschiedlichen Maßstäbe ist die Bildung einer Endsumme aus Schmutz- und Niederschlagswassergebühr für die nachfolgende Darstellung nicht möglich.

In 30 Gemeinden erfolgt die Gebührenfestsetzung auf Basis einer Einheitsgebühr. Diese wird nach dem Frischwasserverbrauch (in m³) berechnet und enthält sowohl die Kosten der Schmutzwasser- als auch der Niederschlagswasserentsorgung.

Eine zusätzliche Abwassergrundgebühr wird in 52 Gemeinden mit gesplitteter Abwassergebühr und in fünf Gemeinden mit Einheitsgebühr erhoben.

Dies vorausgeschickt, ergeben sich folgende Werte (Daten des Statistischen Landesamts, Stichtag 1. Januar 2018):

Schmutzwassergebühr:	0,38 € bis 5,57 € pro m ³
Niederschlagswassergebühr:	0,03 € bis 1,30 € pro m ²
Einheitsgebühr:	2,12 € bis 6,00 € pro m ³
Abwassergrundgebühr:	0,31 € bis 8,40 € pro Monat

Die Auflistung der zehn günstigsten und zehn teuersten Gemeinden erfolgt je nach Schmutzwassergebühr und Niederschlagswassergebühr (je ohne Abwassergrundgebühr). Wegen der geringen Fallzahl wird von der Auswertung der Gemeinden mit Einheitsgebühren abgesehen.

Die 10 günstigsten Gemeinden nach Schmutzwassergebühr	gesplittete Abwassergebühr	
	Schmutzwasser	Niederschlagswasser
	EUR/m ³	EUR/m ²
Uhltingen-Mühlhofen	<u>0,38</u>	0,22
Hartheim	<u>0,55</u>	0,71
Denzlingen	<u>0,76</u>	0,59
Forchheim	<u>0,76</u>	0,21
Ringsheim	<u>0,84</u>	0,11
Heddesheim	<u>0,88</u>	0,37
Ummendorf	<u>0,90</u>	0,11
Bad Herrenalb, Stadt	<u>0,94</u>	0,43
Riegel am Kaiserstuhl	<u>0,94</u>	0,37
Weingarten, Stadt	<u>0,95</u>	0,43

Die 10 teuersten Gemeinden nach Schmutzwassergebühr	gesplittete Abwassergebühr	
	Schmutzwasser	Niederschlagswasser
	EUR/m ³	EUR/m ²
Königseggwald	<u>4,39</u>	0,20
Frankenhardt	<u>4,60</u>	0,32
Grabenstetten	<u>4,71</u>	0,89
Zweiflingen	<u>4,76</u>	0,56
Bärenthal	<u>4,76</u>	0,20
Hoßkirch	<u>4,87</u>	0,29
Beuron	<u>4,98</u>	0,46
Renquishausen	<u>5,10</u>	0,15
Eichstegen	<u>5,20</u>	0,20
Buchheim	<u>5,57</u>	0,23

Die 10 günstigsten Gemeinden nach Niederschlagswassergebühr	gesplittete Abwassergebühr	
	Schmutzwasser	Niederschlagswasser
	EUR/m ³	EUR/m ²
Buchenbach	1,72	<u>0,03</u>
March	1,38	<u>0,07</u>
Schenkenzell	4,00	<u>0,07</u>
Emeringen	1,50	<u>0,07</u>
Freiamt	3,60	<u>0,08</u>
Berghaupten	2,34	<u>0,09</u>
Hausach, Stadt	1,71	<u>0,10</u>
Schallbach	1,95	<u>0,10</u>
Erbach, Stadt	1,52	<u>0,10</u>
Fleischwangen	1,80	<u>0,10</u>

Die 10 teuersten Gemeinden nach Niederschlagswassergebühr	gesplittete Abwassergebühr	
	Schmutzwasser	Niederschlagswasser
	EUR/m ³	EUR/m ²
Jagsthausen	2,14	<u>0,93</u>
Grenzach-Wyhlen	2,47	<u>0,93</u>
Korb	1,25	<u>1,00</u>
Rümmingen	1,45	<u>1,01</u>
Pforzheim, Stadt	1,95	<u>1,01</u>
Wittlingen	3,58	<u>1,06</u>
Winterlingen	1,51	<u>1,11</u>
Fischingen	2,69	<u>1,16</u>
Bodnegg	2,44	<u>1,25</u>
Widdern, Stadt	2,90	<u>1,30</u>

5. ob Zusammenhänge zwischen den Organisationsformen und der Höhe der Abwassergebühren erkennbar sind;

Zu 5.:

Zusammenhänge zwischen der Organisationsform und der Höhe der Abwassergebühren sind nicht erkennbar.

Die Gebührenhöhe wird vielmehr durch die örtlichen Gegebenheiten (z. B. Siedlungsstruktur, Flächengemeinde, Teilorte, Länge des Kanalnetzes, Topographie) beeinflusst. Die Abwassergebühren hängen insbesondere von Größe, Zustand und Struktur der Abwasseranlagen sowie weiteren örtlichen und technischen Besonderheiten ab.

Im jeweiligen Einzelfall ist die Gesamthöhe der Abwassergebühr für den Verbraucher insbesondere auch von der von ihm eingeleiteten Menge an Schmutzwasser sowie der abflusswirksamen Fläche des vom ihm bewohnten Grundstücks abhängig.

6. in welcher Organisationsform der Einfluss der Stadt- und Gemeinderäte am größten ist.

Zu 6.:

In öffentlich-rechtlichen Organisationsformen ist der Einfluss der Stadt- und Gemeinderäte naturgemäß größer als in privatrechtlichen Organisationsformen. Am größten ist der Einfluss bei der Führung der Abwasserentsorgung im Kernhaushalt, weil hier ein unmittelbarer Einfluss auf die Gebührenhöhe und auch auf die Ausgaben (z. B. durch Investitionsentscheidungen) besteht.

Auch beim Eigenbetrieb haben die Stadt- und Gemeinderäte eine große Einflussmöglichkeit, die jedoch – je nach den Regelungen der jeweiligen Gemeinde – durch Zuständigkeiten des Betriebsausschusses und der Betriebsleitung gegenüber der Führung der Abwasserentsorgung im Kernhaushalt reduziert sein kann.

In Vertretung

Klenk

Staatssekretär