

**Regionalveranstaltung des Sächsischen Staatsministeriums für
Umwelt und Landwirtschaft mit den Landesdirektionen
zur Standortbestimmung Abwasserbeseitigung 2007 - 2015**

**TOP 3: Finanzierung öffentlicher Abwasserinvestitionen zur
Herstellung des Standes der Technik bis 2015 (Aufnahme von
Darlehen, Auswirkungen auf die Gebühren)**

Vortrag: Brit Hahnwald, ehem. Sächsisches Staatsministerium des Innern

I. Einleitung

1. Begrüßung

2. Ggf. Vorstellung

3. Zum Aufbau:

- Schwerpunkt: zu den Möglichkeiten der Finanzierung von Anlagen zur Abwasserbeseitigung und den kommunalhaushaltsrechtlichen Anforderungen;
- zur Erforderlichkeit und zum Inhalt einer gemeindewirtschaftlichen Stellungnahme der Rechtsaufsichtsbehörde für die Förderung solcher Anlagen;
- kurz: zur Auswirkung der Darlehensfinanzierung auf die Gebühren/Beiträge nach dem Sächsischen Kommunalabgabengesetz.

II. Hauptteil

1. Zu den Möglichkeiten der Finanzierung von Anlagen zur Abwasserbeseitigung gemäß der Förderrichtlinie Siedlungswasserwirtschaft und den kommunalhaushaltsrechtlichen Anforderungen

a) Möglichkeiten der Finanzierung von Anlagen zur Abwasserbeseitigung gemäß der Förderrichtlinie Siedlungswasserwirtschaft

Abwasseranlagen können von Aufgabenträgern um die Förderung gemäß der Förderrichtlinie Siedlungswasserwirtschaft im Rahmen einer Projektförderung entweder

- als Zuschuss in Form einer Festbetragsfinanzierung oder
- in Form eines Darlehens der Sächsischen Aufbaubank mit Zinsvergünstigung oder Tilgungsvergünstigung

finanziert werden.

Die Förderart bestimmt sich nach der zu fördernden Anlage.

So sollen Wasserversorgungsanlagen und Kläranlagen mit einer Bemessungsgröße von 5.000 Einwohnerwerten sowie Sonderbauwerke (Regenüberlaufbecken, Regenrückhaltebecken, Pumpstationen) nur mittels Darlehen gefördert werden können.

Für die Neuerrichtung von Kleinkläranlagen oder die Nachrüstung vorhandener Anlagen ist eine Zuschussförderung vorgesehen.

Für andere Bauwerke – Kanalisationen beispielsweise – wird ein Zuschuss gewährt, ggf. ergänzt um ein Darlehen mit Zinsverbilligung. In diesem Fall darf die Summe aus Zuschüssen und zinsverbilligtem Darlehen die Höhe der zuwendungsfähigen Ausgaben nicht überschreiten. Der Zuschuss zur Zinsverbilligung und der verlorene Zuschuss dürfen zudem insgesamt einen Anteil von 70 % der zuwendungsfähigen Ausgaben nicht überschreiten.

Die Einzelheiten sind in der Förderrichtlinie geregelt.

b) Kommunalhaushaltsrechtliche Anforderungen

Zunächst müssen die Maßnahmen Bestandteil des Investitionsprogramms des Aufgabenträgers sein. Sie müssen einnahmen- und ausgabenseitig im Haushaltsplan bzw. Wirtschaftsplan und in der Finanzplanung enthalten sein. Das gilt für den zu erbringenden Eigenanteil des Aufgabenträgers, für die Zuschüsse und für die Aufnahme von Darlehen – sei es das geförderte SAB-Darlehen oder ein klassischer Kommunalkredit. Die Wirtschaftlichkeit der Maßnahme müssen unter Berücksichtigung der Bevölkerungsentwicklung nachgewiesen und die Folgekosten

entsprechend veranschlagt werden. Die Sicherung der Gesamtfinanzierung ist zudem durch eine gemeindegewirtschaftliche Stellungnahme der Rechtsaufsichtsbehörde nachzuweisen (dazu später mehr).

Kommunalhaushaltsrechtlich ist sowohl für einen Kommunalkredit als auch für das SAB-Förderdarlehen eine entsprechende Kreditermächtigung im Haushaltsplan erforderlich, die rechtsaufsichtlich genehmigt sein muss (vgl. § 82 SächsGemO). Für nichtinvestive Maßnahme ist keine Kreditfinanzierung möglich.

Das heißt:

Aufgabenträger, die keine entsprechende Kreditermächtigung haben, oder ihre vorhandene bereits ausgeschöpft haben, können die Förderung für gemäß der Förderrichtlinie nur per Darlehen geförderte Maßnahmen nicht in Anspruch nehmen. Das zinsverbilligte Darlehen kann auch nicht durch Eigenmittel ersetzt werden.

Über die Kreditermächtigung ist nach den Kriterien des § 82 Abs. 2 SächsGemO, also der geordneten Haushaltswirtschaft des Aufgabenträgers im Rahmen der Entscheidung über die Haushaltssatzung zu befinden. Es erfolgt keine Einzelgenehmigung von Krediten durch die Rechtsaufsichtsbehörde, die Genehmigung bezieht sich auf einen Gesamtbetrag. Der geförderte Kredit ist also auf die Gesamtkreditermächtigung anzurechnen.

Die Kreditermächtigung kann auch nicht – wenn die Haushaltssatzung keine solche enthält – nachträglich durch rechtsaufsichtliche Einzelentscheidung durchgesetzt werden. Die nachträgliche Ermächtigung bedarf dann grundsätzlich eines Nachtragshaushalts.

Aufgabenträger, die in der Haushaltskonsolidierung sind, unterliegen grundsätzlich Restriktionen bei der Kreditgenehmigung, insbesondere dann, wenn die angespannte Haushaltssituation mit einer überdurchschnittlich hohen Verschuldung verbunden ist.

Bei den Maßnahmen nach der Förderrichtlinie Siedlungswasserwirtschaft kommt jedoch eine privilegierte Behandlung und damit eine Kreditgenehmigung in Betracht, da es sich hierbei um Maßnahmen der infrastrukturellen Grundversorgung handelt. Für diese Investitionen kann der Abbau der Verschuldung zurückgestellt bzw. eine Nettoneuverschuldung vor allem dann eingegangen werden, wenn die Investition unabweisbar und die dauernde Leistungsfähigkeit – durch Vollzug eines pflichtigen Haushaltssicherungskonzeptes – sichergestellt ist (vgl. VwV Kommunale Haushaltswirtschaft v. 14.12.2007, Ziffer. I. Nr. 1 Buchst. a).

Fazit:

Aufgabenträger in der Haushaltskonsolidierung dürfen Kredite aufnehmen für Maßnahmen, die

- wirtschaftlich oder rechtlich zwingend erforderlich sowie
- auf den rechtlich notwendigen Umweltstandard beschränkt sind und
- wenn eine vollständige Refinanzierung durch Gebühren/Beiträge sichergestellt ist.

2. Zur Erforderlichkeit, zum Inhalt und zu den Voraussetzungen einer positiven gemeindegewirtschaftlichen Stellungnahme der Rechtsaufsichtsbehörde für die Förderung von Anlagen

a) Erforderlichkeit der gemeindegewirtschaftlichen Stellungnahme

Gemäß der Förderrichtlinie ist Zuwendungsvoraussetzung für eine Förderung von Gebietskörperschaften, also von Gemeinden, Gemeindeverbänden, kommunalen Zusammenschlüssen und Zweckverbänden, eine gemeindegewirtschaftliche Stellungnahme der Rechtsaufsichtsbehörde – das ist nichts Neues.

Sie ist erforderlich, damit geprüft werden kann, ob der Aufgabenträger – der an die Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit gebunden ist und seine Aufgabe stetig, dauerhaft zu erfüllen hat – sich durch die Fördermittel-Kofinanzierung, die Aufnahme von Krediten und die Folgekosten von Investitionen nicht über seine Leistungsfähigkeit hinaus belastet.

Zudem müssen die Aufgabenträger bei Investitionen von erheblicher Bedeutung vor der Beschlussfassung unter mehreren in Betracht kommenden Möglichkeiten durch Vergleich der Anschaffungs- oder Herstellungskosten und der Folgekosten die für den Aufgabenträger wirtschaftlichste Lösung ermitteln und dabei die absehbare Bevölkerungsentwicklung berücksichtigen (vgl. § 10 Abs. 2 der Kommunalhaushaltsverordnung).

Um also die Einhaltung dieser rechtlichen Anforderungen zu gewährleisten, soll die Rechtsaufsichtsbehörde im Interesse des Aufgabenträgers und im Interesse des Freistaates, dass Fördermittel nicht fehlgeleitet eingesetzt werden müssen, vor Entscheidung über die Zuwendung eine gemeindegewirtschaftliche Stellungnahme abgeben, die die Sicherstellung der Gesamtfinanzierung bestätigt.

b) Inhalt

Es handelt sich um eine Prognoseentscheidung der Rechtsaufsichtsbehörde, die ausgehend von der Ist-Haushaltslage des Aufgabenträgers getroffen wird.

Und: die Entscheidung ergeht im Zuge einer Plausibilitätsprüfung, d. h. die Rechtsaufsichtsbehörde ist nicht verpflichtet, die Kalkulation der Investition im Detail zu prüfen – das kann sie in aller Regel fachlich auch gar nicht – sondern sie prüft, ob die vom Aufgabenträger gemachten Angaben plausibel und nachvollziehbar sind, ob also Folgekosten berücksichtigt worden, Zins- und Tilgungsleistungen erbracht werden können u.s.w.

Damit ist also keine Garantie gegeben, dass der Aufgabenträger künftig alle mit der Investition verbundenen Aufwendungen tragen können – die Haushaltslage unterliegt Veränderungen, Bedarfe können sich ändern.

Die Erfordernisse an eine gemeindegewirtschaftliche Stellungnahme und die hierfür einzureichenden Unterlagen sind in der VwV Kommunale HH-Wirtschaft vom 14. Dezember 2007 unter Ziffer III. geregelt. Die Vorschrift ist veröffentlicht im

Sonderdruck des Sächsischen Amtsblattes von 2008 und auch im Internetauftritt des SMI unter Schwerpunkte (kommunale Finanzen, kommunales HH-Recht) abrufbar.

c) Voraussetzungen für eine positive gemeindegewirtschaftliche Stellungnahme

aa) Vereinbarkeit mit der dauernden Leistungsfähigkeit des Aufgabenträgers

Eine positive gemeindegewirtschaftliche Stellungnahme kann unter den Voraussetzungen einer geordneten Haushaltswirtschaft erteilt werden, wenn die Maßnahme nach den Grundsätzen einer leistungsfähigen, sparsamen und wirtschaftlichen Verwaltung geplant und in den Haushaltsunterlagen enthalten ist und ihre Finanzierung und die zu erwartenden Folgekosten die Leistungskraft des Aufgabenträgers nicht übersteigt. Liegt die Folgekostenberechnung nicht oder nur unvollständig vor oder beruht sie auf unzutreffenden Annahmen, fordert die Rechtsaufsichtsbehörde den Aufgabenträger zur Ergänzung auf.

bb) Besonderheiten bei wasserwirtschaftlichen Maßnahmen

Bei Zuwendungsanträgen zu Maßnahmen der Siedlungswasserwirtschaft sind die betriebswirtschaftlichen Angaben gemäß der Förderrichtlinie Siedlungswasserwirtschaft von der Rechtsaufsichtsbehörde auch hinsichtlich der zu erwartenden Entgeltbelastung in die Bewertung einzubeziehen. Eine positive gemeindegewirtschaftliche Stellungnahme setzt neben den vorgenannten Vorgaben (vgl. Buchstaben aa) und bb)) grundsätzlich voraus, dass eine Kostendeckung durch Abgaben oder Umlagen erreicht wird. Wenn ersichtlich ist, dass der Antragsteller ohne sachlichen Grund keine Kostendeckung durch Abgaben und/oder Umlagen erreicht, kann eine positive gemeindegewirtschaftliche Stellungnahme nur bei gleichzeitiger Anordnung von Maßnahmen, die insgesamt eine Kostendeckung gewährleisten, erteilt werden. Sofern einer Maßnahme nach vorgenannten Vorgaben nicht zugestimmt werden kann, ist die Erforderlichkeit der Maßnahme mit Blick auf die enthaltenen Ermessensspielräume nochmals in enger Zusammenarbeit mit den zuständigen Fachbehörden zu prüfen. Der Nachweis der Einhaltung des Wirtschaftlichkeitsgebots gemäß § 10 Abs. 2 KomHVO erfolgt bei wasserwirtschaftlichen Maßnahmen in der Regel durch einen Variantenvergleich zum Beispiel nach den Grundsätzen der „Leitlinien zur Durchführung dynamischer Kostenvergleichsrechnungen“, herausgegeben von der Länderarbeitsgemeinschaft Wasser. Ob und inwiefern demnach die Vorzugsvariante zutreffend ermittelt worden ist, beurteilen die Landesdirektionen im Rahmen einer gesonderten fachlichen Stellungnahme zum Förderantrag.

3. Zur Auswirkung der Finanzierungsarten auf die Gebühren

Maßnahmen der Siedlungswasserwirtschaft sind durch kostendeckende Gebühren- bzw. Beitragserhebung beim Abgabepflichtigen vollständig zu refinanzieren. Dabei wirken sich aber sowohl verlorene Zuschüsse als auch Förderdarlehen grundsätzlich auf die Gebühren- und Beitragskalkulation aus.

Verlorene Zuschüsse reduzieren die zulässige Höhe des beitragsrechtlichen Betriebskapitals und die gebührenrechtlich relevanten Abschreibungskosten (s. § 17 Abs. 3 Satz 2 und § 13 Abs. 1 Satz 2 SächsKAG).

Die nach der Förderrichtlinie Siedlungswasserwirtschaft gewährten Förderdarlehen der SAB wirken sich dadurch auf die Gebührenhöhe aus, dass der kalkulatorische Zinssatz („angemessene Verzinsung“ gemäß § 11 Abs. 2 Nr. 1 SächsKAG) grundsätzlich von den Darlehenszinssätzen ausgehen muss, die der Aufgabenträger tatsächlich zu zahlen hat.

III. Schluss

Zusammenfassend bleibt also festzuhalten:

- Für die Inanspruchnahme von Förderdarlehen ist neben der Veranschlagung in den Haushaltsunterlagen eine Kreditermächtigung in der genehmigten Haushaltssatzung erforderlich,
- die gemeindewirtschaftliche Stellungnahme erfordert bei wasserwirtschaftlichen Investitionen einen Variantenvergleich, der von der Landesdirektion gesondert fachlich zu bewerten ist, und
- Zinsvergünstigungen sind in der Gebührenkalkulation entsprechend zu berücksichtigen.