



BUND DER STEUERZÄHLER
NORDRHEIN-WESTFALEN E.V.

Überparteiliche, unabhängige, gemeinnützige Vereinigung

BUND DER STEUERZÄHLER Postfach 14 01 55 · 40071 Düsseldorf

Herrn
Thomas Wilhelm
Referat I.1.F
Platz des Landtags 1

40221 Düsseldorf

Ihr Zeichen

Ihre Nachricht vom

Unser Zeichen I-Wi/w

☎ (02 11) 9 91 75- 32 FAX (02 11) 9 91 75- 53

40237 Düsseldorf, 14. Dezember 1994

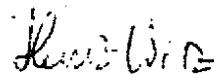
Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Naturschutz am 20.12.1994

Sehr geehrter Herr Wilhelm,

im Nachgang zu unserer Teilnahmeerklärung vom 8.12.1994 übersenden wir Ihnen unsere schriftliche Stellungnahme zu den vorliegenden Gesetzentwürfen.

Mit freundlichen Grüßen

Bund der Steuerzahler
Nordrhein-Westfalen e.V.
i.A.


Heinz Wirz

Anlage



STELLUNGNAHME

BUND DER STEUERZAHLER NORDRHEIN-WESTFALEN E.V.

- I. Gesetz zur Änderung und Ergänzung wasser- und wasserverbandsrechtlicher Vorschriften**
Gesetzentwurf der Landesregierung (Drucksache 11/7653)

 - II. Gesetz zur Änderung des Landeswassergesetzes**
Gesetzentwurf der Fraktion der CDU (Drucksache 11/6812)
-

- I. Gesetz zur Änderung und Ergänzung wasser- und wasserverbandsrechtlicher Vorschriften**

A. Änderung des Landeswassergesetzes (Art 1)

a) Allgemeines

Der vorliegende Gesetzentwurf sieht zum Teil einschneidende Änderungen des geltenden Rechts auf dem Gebiet der Abwasserbeseitigung vor. Diese Änderungen müssen vor allem zwei gleichrangigen Zielvorgaben gerecht werden:

Zum einen sind die umweltrechtlichen Anforderungen möglichst schnell und umfassend zu erfüllen. Zum anderen muß gleichzeitig die Belastung der Bürgerinnen und Bürger und der Wirtschaft mit Gebühren in vertretbaren Grenzen gehalten werden.

Es besteht wohl Einigkeit darüber, daß die Gebührenentwicklung im Entsorgungsbereich, insbesondere bei der Abwasserbeseitigung, besorgniserregend ist. Die Ursachen hierfür liegen sicherlich in den gestiegenen ökologischen Anforderungen. Aber auch die administrativen Rahmenbedingungen und Verwaltungsabläufe, die Verkürzung von Fristen für die Umsetzung der Anforderungen im Umweltbereich, wie etwa zuletzt mit Erlaß vom 28. Juni 1994 hinsichtlich der TA-Siedlungsabfall geschehen, sowie eine Reihe weiterer Faktoren wirken gebührentreibend. Nicht zuletzt hat die Praxis der Gebührenkalkulation einen wesentlichen Beitrag zur Explosion der Gebühren im Entsorgungsbereich geleistet.

Daher müssen alle in Betracht kommenden Faktoren, die Einfluß auf die Kosten der Abwasserbeseitigung und die Höhe der Entwässerungsgebühren haben, vorurteilsfrei mit dem Ziel der Kosten- und Gebührensenkung auf den Prüfstand.

Vor diesem Hintergrund begrüßt der Bund der Steuerzahler diejenigen Gesetzesänderungen, die zur Verwaltungsvereinfachung, Effizienzsteigerung und zur Verfahrensbeschleunigung, insbesondere durch die Streichung von Genehmigungsvorbehalten, kostensenkend wirken können.

b) Einzelne Vorschriften

aa) Zu Nr. 30 (§ 51 a)

Der Bund der Steuerzahler begrüßt das Vorhaben, unbelastetes Niederschlagswasser von bebauten und befestigten Flächen ortsnah dem natürlichen Wasserkreislauf zuzuführen, sofern die örtlichen und geologischen Bedingungen dies auf Dauer ermöglichen und Gründe des Gemeinwohls einer ortsnahen Entsorgung nicht entgegenstehen. Die in dieser Hinsicht möglichst umfassende ortsnahe Beseitigung des Niederschlagswassers wird zu einer geringeren Dimensionierung bzw. Auslegung von Einrichtungen der Abwasserbeseitigung führen. Niedrigere Investitionskosten und damit letztlich eine geringere Belastung der Abgabepflichtigen mit Beiträgen und Gebühren sind die Folge.

Die Vorschrift greift allerdings zu kurz. Für die Grundstücke, die einer bereits genehmigten Kanalisationsnetzplanung für ein Mischsystem zuzuordnen sind, ändert sich praktisch nichts. Hier ist eine ortsnahe Entwässerung nur unter sehr eingeschränkten Voraussetzungen zulässig. Zur Begründung wird hervorgehoben, daß der wirtschaftliche Betrieb der Kanalisation als öffentliche Einrichtung und eine sachgerechte Gebührenerhebung nicht in Frage gestellt werden soll. Damit wird wohl das drohende Problem einer Überdimensionierung von zentralen Einrichtungen angesprochen, wenn im Bereich genehmigter Kanalisationsnetzpläne für Mischsysteme die ortsnahe Beseitigung des Niederschlagswassers eingeführt wird.

Dem kann in dieser Allgemeinheit nicht zugestimmt werden. Bei kostenrechenden Einrichtungen werden die Kommunen letzten Endes für Rechnung der Gebührenzahler tätig. Daher ist es unerlässlich, den gebührenfähigen Kostenaufwand auf das nach Lage der konkreten Einrichtung und Situation erforderliche Maß zu beschränken. Der praktisch generelle Ausschluß einer ortsnahen Entsorgung des Niederschlagswassers im Bereich genehmigter Kanalisationspläne für Mischsysteme wird daher abgelehnt. Vielmehr sind solche Pläne daraufhin zu überprüfen, ob in technischer und/oder wirtschaftlicher Hinsicht Abänderungsmöglichkeiten mit dem Ziel der Kostenreduzierung bestehen.

Abgelehnt wird auch, daß die Beseitigung des Niederschlagswassers im Wege der Trennkanalisation ohne jede Einschränkung der wasserwirtschaftlichen Zielsetzung einer ortsnahen Beseitigung des Niederschlagswassers entsprechen soll.

bb) Zu Nr. 48 a (§ 73)

Die beabsichtigte Abgabefreiheit von Kleineinleitungen landwirtschaftlicher Betriebe, deren Anlagen den allgemein anerkannten Regeln der Technik entsprechen und die im Rahmen der ihnen übertragenen Schlammabgabepflicht den Schlamm auf eigenbewirtschaftete Agrarflächen unter Beachtung der geltenden abfallrechtlichen Bestimmungen aufbringen, wird begrüßt. Die Abgabefreiheit bedeutet eine finanzielle Entlastung landwirtschaftlicher Betriebe.

B. Änderung diverser wasserverbandsrechtlicher Gesetze (Artt. 2-10)

a) Zu Art. 2 Nr. 16 (§ 22 a AggerVG), Art. 3 Nr. 16 (§ 22 a Eifel-RurVG), Art. 4 Nr. 16 (§ 21 a Emscher GG), Art. 5 Nr. 19 (§ 30 a Erft VG), Art. 6 Nr. 15 (§ 22 a LjN EGG), Art. 7 Nr. 16 (§ 22 a LippeVG), Art. 8 Nr. 16 (§ 22 a NiersVG), Art. 9 Nr. 16 (§ 22 a RuhrVG), Art. 10 Nr. 16 (§ 22 a WupperVG)

Die Vorschriften sehen vor, den jeweiligen Verbänden die Möglichkeit einzuräumen, anstelle des Wirtschaftens nach einem Haushaltsplan ein kaufmännisches Rechnungswesen einzuführen. Die analoge Anwendung wesentlicher Vorschriften der Eigenbetriebsverordnung wird vorgeschrieben.

Das Vorhaben wird vom Bund der Steuerzahler ausdrücklich befürwortet. Es wird die Auffassung vertreten, daß das Wirtschaften nach Einnahmen und Ausgaben eines Haushaltsplanes für Unternehmungen, denen Milliarden öffentlicher Gelder anvertraut sind, nicht mehr zweckmäßig ist. Zwar ist die Gebührenbelastung bzw. der Gebührenanstieg nicht allein durch ein neues Buchführungssystem abzumildern. Wesentlich ist eine Änderung des Denkens und Handelns. Insofern wird erwartet, daß die Steuerung des Verbandes nach einem Wirtschaftsplan durch ein vermehrt an betriebswirtschaftlichen Kategorien ausgerichtetes Handeln zu kostengünstigeren Lösungen und zu einer größeren finanzwirtschaftlichen Transparenz führt.

In Anbetracht dessen wäre es wünschenswert, wenn die wesentlichen Vorschriften der Eigenbetriebsverordnung über die Wirtschaftsführung und das Rechnungswesen als Regel vorgeschrieben und das Wirtschaften nach einem Haushaltsplan lediglich als Ausnahme zugelassen würde.

b) Zu Art. 2 Nr. 18 b (§ 25 AggerVG), Art. 3 Nr. 18 b (§ 25 Eifel-RurVG), Art. 4 Nr. 18 b (§ 24 EmscherGG), Art. 5 Nr. 21 b (§ 33 ErftVG), Art. 6 Nr. 17 b (§ 25 LjN EGG), Art. 7 Nr. 19 b (§ 25 LippeVG), Art. 8 Nr. 18 b (§ 25 NiersVG), Art. 9 Nr. 18 b (§ 25 RuhrVG), Art. 10 Nr. 18 b (§ 25 WupperVG)

Das Beitragsrecht der Verbände soll grundlegend neugestaltet werden. Spätestens nach dem 1. Januar 1998 muß der Verband die Beiträge für Abwasseranlagen nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ermitteln. Die Regelung ist dem § 6 Abs. 2 KAG NW nachgebildet. Grundsätzlich bestehen gegen den Ansatz von kalkulatorischen Abschreibungen und Zinsen keine Bedenken. Problematisch ist nur die jeweilige Ausgangsbasis. Hier vertritt der Bund der Steuerzahler seit jeher die Auffassung, daß die kalkulatorischen Abschreibungen und Zinsen auf der Grundlage der Anschaffungs- und Herstellungswerte erfolgen soll.

Die beabsichtigten Regelungen zielen darauf ab, den Wiederbeschaffungszeitwert zuzulassen. Sie werden dementsprechend kategorisch abgelehnt. Ausgangsbasis sollten gleichermaßen bei der kalkulatorischen Abschreibung und Verzinsung die Anschaffungs- und Herstellungswerte sein.

Der Bund der Steuerzahler erwartet mindestens, daß das OVG-Urteil vom 5.8.1994 - 9 A 1248/93 - zur Unzulässigkeit des Wiederbeschaffungszeitwertes bei der kalkulatorischen Verzinsung beachtet wird. Die an die Verbände zu zahlenden Beiträge sind "Entgelte für in Anspruch genommene Fremdleistungen" im Sinne des § 6 Abs. 2 Satz 1 1. Halbsatz KAG NW. Bezüglich der Abfallentsorgung hat

das OVG Münster mit Urteil vom 20.9.1991 - 9 A 570/90 - entschieden, daß die Kommune nur insoweit zu einer Überprüfung und Kürzung des für die Leistungen in Rechnung gestellten Entgeltes eines anderen Entsorgungsträgers nach den kostenrechtlichen Grundsätzen des § 6 KAG und dem Äquivalenzprinzip verpflichtet sei, als die erbrachte Leistung und das berechnete Entgelt in einem offensichtlichen Mißverhältnis zueinanderstehen. In Anbetracht dieser restriktiven Rechtsprechung zur Überprüfung und Kürzung von Entgelten für Leistungen eines anderen Entsorgungsträgers als Fremdleistung auf Fälle eines offensichtlichen Mißverhältnisses, muß ausgeschlossen werden, daß gleichsam durch die Hintertür nach dem Wiederbeschaffungszeitwert berechnete kalkulatorische Zinsen wieder in die Gebühr einfließen.

C. Gesetz zur Ausführung des Gesetzes über Wasser- und Bodenverbände (Wasserverbandsgesetz - WVG) im Lande Nordrhein-Westfalen (Art. 11)

b) Zu § 1 Grundsätze

Das Ausführungsgesetz zum Wasserverbandsgesetz betrifft im wesentlichen § 65 WVG. Danach gelten für den Haushalts, die Rechnungslegung sowie deren Prüfung die landesrechtlichen Vorschriften. In der Gesetzesbegründung wird hervorgehoben, daß verschiedenste Vorschriften der LHO zum Haushaltsplan wegen der Aufgabenstellung und Organisation der Verbände von diesen nicht nachvollziehbar seien, so daß zum Teil Sonderregelungen getroffen werden müßten.

Es mag dahingestellt bleiben, ob dieser Begründung gefolgt werden kann. Nicht akzeptabel ist jedoch die Ermächtigung, wonach ein Verband per Satzung bestimmen kann, daß er ausschließlich die für Gemeinden geltenden Vorschriften des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen selbst anwendet, soweit es die Verhältnisse des Verbandes zulassen. Wie dargelegt, hält der Bund der Steuerzahler das Wirtschaften nach Einnahmen und Ausgaben eines Haushaltsplans nicht für zweckmäßig. Gerade die Vorschriften des kommunalen Haushaltsrechtes passen nicht auf die Wasserverbände, die landesunmittelbare Körperschaften des öffentlichen Rechts sind und über beträchtliche öffentliche Mittel verfügen.

b) Zu § 6 Abs. 1 Tilgung der Schulden. Rücklagen

Nach der Gesetzesbegründung wird dem Verband vorgeschrieben, zur Tilgung von zukünftig aufzunehmenden langfristigen Darlehen eine Tilgungsrücklage anzusammeln und nach Aufnahme eines Darlehens einen Tilgungsplan aufzustellen.

Entgegen der Begründung erlaubt es der Gesetzeswortlaut nach Auffassung des Bundes der Steuerzahler nicht, für noch nicht aufgenommene Darlehen eine Tilgungsrücklage zu bilden. U.E. kann eine Rücklage nur für aufgenommene Darlehen gebildet werden,

- die entweder am Ende der Laufzeit mit dem Gesamtbetrag fällig werden, oder
- für die nach dem Tilgungsplan eine von den Rückzahlungsbedingungen des Darlehensvertrages abweichende, d.h. vorzeitige Tilgung vorgesehen ist.

Eine Tilgungsrücklage für zukünftige, noch nicht aufgenommene langfristige Darlehen lehnt der Bund der Steuerzahler kategorisch ab. Es sind letztlich die Gebührenzahler, die die Beiträge für künftige Investitionen ansparen müssen. Es wird wohl nicht bestritten, daß "vorweggenommene" Tilgungsbeträge beitragsrelevant und damit über § 6 Abs. 2 Satz 1 KAG NW gebührenrelevant kalkuliert werden. Zusätzlich werden die mit den angesammelten Mitteln einschließlich der Guthabenzinsen darauf finanzierten Investitionen abgeschrieben. Die Summe der angesparten Beträge unterliegt darüber hinaus als "Eigenkapital" des Verbandes der kalkulatorischen Verzinsung. Der Gebührenzahler bezahlt also die "vorweggenommenen" Tilgungsbeträge über die Abschreibung ein zweites Mal und muß auch noch Zinsen für das von ihm vorab zur Verfügung gestellte Kapital zahlen. Das ist indiskutabel. Es muß sichergestellt werden, daß eine Tilgungsrücklage nur für bestehende Darlehensverträge gebildet wird, soweit hierfür überhaupt ein Bedarf besteht.

Auch wenn die Tilgungsrücklage nur für bestehende Darlehensverträge im oben genannten Sinne gebildet werden soll, ist die Vorschrift nicht unproblematisch.

Ein Bedarf für eine Tilgungsrücklage ist nur insoweit erkennbar, als ein bereits über Abschreibungen erwirtschafteter Rückzahlungsbetrag erst zu einem späteren Zeitpunkt fällig wird. Wegen der Notwendigkeit einer zwischenzeitlich verzinslichen Anlage brauchen aber nur die abgezinsten Beträge der Rücklage zugeführt werden. Die Differenz steht für Erneuerungen zur Verfügung. Entsprechendes gilt aus dem Überschuß aus der Abschreibung des zuschußfinanzierten Teils des Anlagevermögens, für den Tilgungen nicht anfallen.

Die nach einem Tilgungsplan zur vorzeitigen Tilgung von Darlehen erforderlichen Beträge dürfen jedenfalls nicht in voller Höhe nur in den Kalkulationszeiträumen bis zur vorzeitigen Tilgung beitragsrelevant kalkuliert werden. Ansonsten würden die Benutzer der betreffenden Kalkulationszeiträume stärker belastet als die Benutzer späterer Kalkulationszeiträume, obwohl diese den gleichen Nutzen von dem mit dem Darlehen finanzierten Anlagegut haben.

c) Rücklage für "Erneuerungen"

§ 6 Abs. 2 sieht vor, daß die Verbände eine Art "Erneuerungsrücklage" bilden sollen. Der Bildung einer solchen "Erneuerungsrücklage" steht der Bund der Steuerzahler grundsätzlich positiv gegenüber. Allerdings ist der Zusammenhang zwischen der Tilgung von Darlehen und der Erneuerung zu beachten.

Abschreibungserlöse dienen der Tilgung der aufgenommenen Darlehen und der Finanzierung von Ersatzinvestitionen, d.h. Erneuerungen. Darlehen sind nur nominal zu tilgen und zu verzinsen.

Die Erneuerung eines Vermögensgegenstandes durch Ansammlung einer Erneuerungsrücklage innerhalb seiner voraussichtlichen Nutzungsdauer ist völlig unabhängig von der Tilgung eines zur Anschaffung des Vermögensgegenstandes aufgenommenen Darlehens. Ein mit Schulden erworbener Vermögensgegenstand wird durch die Tilgungsleistungen nach und nach zu unbelastetem Vermögen. Die Tilgung gleicht aber die Gebrauchsminderung nicht aus.

Fällt der Zeitraum für die Tilgung mit der Nutzungsdauer zusammen, so werden am Ende der Tilgungsdauer nur die Mittel für die erste Anschaffung des Gegenstandes in der Form von nachträglichen Tilgungsleistungen, nicht aber die Mittel für den Ersatz des verbrauchten Vermögensgegenstandes angesammelt, wenn der Vermögensgegenstand zu 100 % fremdfinanziert ist und als Abschreibungsbasis der Anschaffungswert zugrunde gelegt wird.

Ein Teil des Anlagevermögens wird allerdings durch Zuweisungen finanziert. Wird nun vom ungekürzten Anlagevermögen auf der Grundlage des Anschaffungswertes abgeschrieben, entsteht ein Überschuß über den zu tilgenden Nominalbetrag als darlehen. Dieser Überschuß ist zweckgebunden der Erneuerungsrücklage zuzuführen und verzinslich anzulegen.

Entspricht die Laufzeit des Darlehens der Abschreibungsdauer, werden bei Anwendung des Wiederbeschaffungszeitwertes nicht nur die zur Tilgung des Darlehens erforderlichen Nominalbeträge, sondern zusätzlich die für die Erneuerung erforderlichen Mittel in voller Höhe erwirtschaftet, wenn vom ungekürzten Anlagevermögen abgeschrieben wird.

Ist die Laufzeit des Darlehens kürzer als die Abschreibungsdauer, werden bei Anwendung des Wiederbeschaffungszeitwertes je nach gewichtetem Inflator gleichwohl bereits zum Teil weit vor Ende der vertraglich vereinbarten Laufzeit die zur Tilgung des Darlehens erforderlichen Nominalbeträge erwirtschaftet. Während der Restlaufzeit kann dann ein erheblicher Teil der für die Erneuerung erforderlichen Beträge in der Rücklage erwirtschaftet wird.

Aus diesen Überlegungen folgt:

- Der Bund der Steuerzahler hat keine Einwände gegen eine Erneuerungsrücklage, wenn die Abschreibung vom Anschaffungs- bzw. Herstellungswert erfolgt.
- Bei Anwendung des Wiederbeschaffungszeitwertes ist es nach Auffassung des Bundes der Steuerzahler unerläßlich, daß die Erlöse aus der kalkulatorischen Abschreibung der Rücklage zugeführt werden, soweit sie nicht zur Tilgung von Darlehen oder aktuell für den Ersatz oder die Grundinstandsetzung von Verbandsanlagen benötigt werden.

Ohne Rücksicht auf die Abschreibungsbasis hält es der Bund der Steuerzahler nicht für gerechtfertigt, nebeneinander Erneuerungsrücklagen in der für die Wiederbeschaffung notwendigen Höhe und Tilgungsbeträge in voller Höhe durch Gebühren aufbringen zu lassen. Denn dadurch würden die Benutzer der Einrichtung nach Ablauf der gesamten Nutzungsdauer nicht nur den aus Darlehen finanzierten Teil der Anlagen zweimal bezahlt haben. Bei Anwendung des Wiederbeschaffungszeitwertes ist daher nach Auffassung des Bundes der Steuerzahler überhaupt kein Raum für zusätzlich in einer Erneuerungsrücklage anzusammelnden Beträge, die den Gebührenzahlern in den jeweiligen Kalkulationsperioden angelastet würden.

Völlig indiskutabel ist der geplante Dreiklang aus einer Tilgungsrücklage für künftig aufzunehmende, langfristige Darlehen, der Anwendung des Wiederbeschaffungszeitwertes zuzüglich einer Erneuerungsrücklage.

Bezüglich der kalkulatorischen Verzinsung wird gefordert, daß die Differenz aus den Abschreibungsbeträgen nach Wiederbeschaffungszeitwerten und den Abschreibungen nach Nominalwerten sowie die Habenzinsen auf die in die Erneuerungsrücklage angesammelten Beträge bei der kalkulatorischen Verzinsung außer Betracht zu bleiben haben.

d) § 11 Aufstellung und Prüfung der Jahresrechnung

Nach Abs. 1 wird die Jahresrechnung grundsätzlich durch eine vom Verbandsausschuß bestimmte Prüfstelle geprüft. In der Gesetzesbegründung heißt es hierzu, daß die Regelungen zur Aufstellung der Jahresrechnung und ihrer Prüfung den Verhältnissen der sondergesetzlichen Verbände angepaßt seien. Soweit dadurch dem Landesrechnungshof ein umfassendes Prüfungsrecht nicht mehr zustehen soll, wird die Vorschrift abgelehnt. Gerade in Anbetracht der bereits jetzt von den Verbänden bewirtschafteten finanziellen Volumina, der erheblichen Investitionen, die künftig anstehen sowie die damit verbundene Gebührenbelastung ist die Allgemeinheit besonders sensibilisiert für den Umgang mit öffentlichen Mitteln. Vor diesem Hintergrund ist eine mögliche Einschränkung der Befugnisse des Landesrechnungshofes völlig inakzeptabel. Es reicht jedenfalls nicht aus, daß die Aufsichtsbehörde von Fall zu Fall bestimmen kann, daß die Haushaltsführung auf Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit geprüft wird.

Ein umfassendes Prüfungsrecht des Landesrechnungshofes ist vielmehr unerlässlich und sollte in den Verbandsgesetzen festgeschrieben werden.

II. Gesetz zur Änderung des Landeswassergesetzes

Durch die Initiative soll erreicht werden, daß die Ausbringung von Klärschlamm auf eigenbewirtschaftete Ackerflächen unter Beachtung der geltenden abfallrechtlichen Bestimmungen eine ordnungsgemäße Schlammbeseitigung i.S.d. § 8 Abs. 2 Satz 2 AbwAG darstellt. Die entsprechende finanzielle Entlastung wird begrüßt.