

Vorlage

an den Rat der Stadt Helmstedt
über den Verwaltungsausschuss
und den Betriebsausschuss

Abwasserentsorgung Helmstedt (AEH); Umlage von Kosten für Maßnahmen zur Starkregenvorsorge im Rahmen der Abwasserbeseitigungsgebühren

Das Land Niedersachsen hat aktuell in den Gremien des Landtags die Änderung des Niedersächsischen Klimagesetzes (NKlimaG) in der Beratung, das noch vor der Sommerpause beschlossen werden soll. Der Entwurf sieht im Artikel 4 auch die Änderung des Niedersächsischen Wassergesetzes (NWG) vor, in dem der § 96 a mit nachfolgendem Wortlaut eingeführt werden soll:

§ 96 a

Umlage von Kosten der Abwasserbeseitigung

Die Gemeinde erhebt Abgaben nach dem Niedersächsischen Kommunalabgabengesetz. Bei der Ermittlung der Gebühren für die Schmutzwasserbeseitigung können nicht einrichtungsbedingte Kosten für Maßnahmen der Starkregenvorsorge einbezogen werden.

In der Begründung zur Gesetzesänderung gibt es dazu folgende Ausführungen (in Auszügen):

Zu Artikel 4 - Änderung des Niedersächsischen Wassergesetzes (§ 96 a neu):

Durch den Klimawandel häufen sich u. a. auch sogenannte Starkregenereignisse. Mit der einzufügenden Regelung soll klargestellt werden, dass hierfür entstehende Kosten im Rahmen der Gebührenkalkulation für die Abwasserbeseitigung, die sich grundsätzlich nach den Vorschriften des Niedersächsischen Kommunalabgabengesetzes (NKAG) richtet, einbezogen werden können, auch wenn sie über die üblichen einrichtungsbedingten Kosten hinausgehen. Das Gesetz folgt damit der Gesetzgebungspraxis in anderen Aufgabengebieten, im Fachrecht nur diejenigen Regelungen zu treffen, die über den allgemeinen Regelungsbedarf des NKAG hinausgehen (vgl. z. B. für die Straßenreinigung § 52 NStrG

.....

Auch in anderen Bundesländern hat es bereits Änderungen der Vorschriften für die Abwassergebührenerhebung mit Blick auf die Anpassung an die Folgen des Klimawandels gegeben (vgl. z. B. § 54 Satz 2 Nr. 7 Landeswassergesetz Nordrhein-Westfalen), die aber wegen unterschiedlicher Ausgangslagen nicht ohne weiteres übertragen werden können. Gleichwohl zeigt sich, dass sich die Notwendigkeit für eine entsprechende Regelung nicht nur in Niedersachsen stellt. Satz 1 stellt zunächst klar, dass sich durch die gesetzliche Regelung grundsätzlich nichts an dem bisherigen normativen Rahmen für die Abgabenerhebung für die

nach § 96 Abs. 1 abwasserbeseitigungspflichtigen Gemeinden ändert. Die bislang allein im NKAG verorteten Regelungen zur Abgabenerhebung gelten unverändert fort, sodass auch die dazu ergangene Rechtsprechung der niedersächsischen Verwaltungsgerichtsbarkeit weiterhin herangezogen werden kann. ...

Kernstück der gesetzlichen Änderung ist der neue Satz 2, der die Möglichkeit eröffnet, nicht einrichtungsbedingte Kosten der Starkregenvorsorge im Rahmen der Gebührenkalkulation zu berücksichtigen. Anders als bei der grundsätzlichen Gebührenerhebungspflicht nach § 5 Abs. 1 NKAG wird es dabei in das Ermessen des Einrichtungsträgers gestellt, ob er von dieser neuen Option Gebrauch macht. Eine Erhebungspflicht ergibt sich für diese Kosten auch nicht aus den Grundsätzen der Finanzmittelbeschaffung nach § 111 Abs. 5 Nr. 1 NKomVG.

Berücksichtigt werden können nicht einrichtungsbedingte Kosten für Maßnahmen der Starkregenvorsorge. Als ungeschriebenes Tatbestandsmerkmal ist dabei Voraussetzung, dass es sich um Kosten in der gesetzlichen Zuständigkeit des Trägers der Abwasserbeseitigung handelt. Die Regelung ermächtigt nicht zur Generierung von Erlösen zur Finanzierung von Kosten Dritter. Grundsätzlich sind die Kosten für Maßnahmen der Starkregenvorsorge bereits heute im Rahmen der Gebührenkalkulation ansatzfähig, soweit sie einrichtungsbedingt sind. Nach der Rechtsprechung des BGH sind Abwasseranlagen so auszugestalten, dass auch die Anlieger und Nutzer im Rahmen des Zumutbaren vor Überschwemmungsschäden geschützt werden; ansonsten hat die Gemeinde nach Amtshaftungsgrundsätzen hierfür einzustehen.

Der Schutz der Anlieger ist nicht hinreichend gewährleistet, wenn sie es im Extremfall hinnehmen müssen, einmal jährlich einer Überschwemmung ausgesetzt zu werden (Urt. vom 18.02.1999 - III. ZR 272/96 - DVBl 1999 S. 609 = NVwZ 1999 S. 689 m. w. N.). Umgekehrt kann sich die Gemeinde bei einem ganz außergewöhnlichen und seltenen Starkregen (Wiederkehrzeit von mehr als hundert Jahren) bei einem Rückstau in der Abwasserkanalisation auf höhere Gewalt berufen (BGH, Beschl. vom 30.07.1998 - NVwZ 1998 S. 1218; Urt. vom 22.04.2004 - III ZR 108/03 -, DVBl 2004 S. 948; so auch Nds. OVG, Beschl. vom 04.01.2011 - 9 LA 130/10 -, NJW 2011 S. 1159).

Zwischen beiden Extremen liegt allerdings eine große Bandbreite, die bislang gebührenrechtlich in Niedersachsen nicht geregelt ist. Grundsätzlich umfasst sind sicherlich alle im Zusammenhang mit Klimaveränderungen („Starkregenereignisse“) und der Anpassung an die Folgen des Klimawandels in Betracht kommenden Maßnahmen, die für eine sachgerechte/ordnungsgemäße Erfüllung der Abwasserbeseitigung „betriebsnotwendig“ sind (Nisipeanu, NuR 2018 S. 825, 835; zu den Grenzen siehe S. 837). Mit der vorliegenden Regelung wird hierbei für eine Klarstellung gesorgt, dass nicht einrichtungsbedingte Kosten für Maßnahmen von Starkregenereignissen mit einer Wiederkehrzeit von bis zu 30 Jahren mit in die Kalkulation einbezogen werden können. Dabei kommen bei vorliegenden Hinweisen auf eine Gefahrenlage z. B. aus den „Hinweiskarten Starkregengefahren“ insbesondere folgende technische Maßnahmen in Betracht:

- Aufstellung und Fortschreibung von Plänen und Konzepten betreffend Starkregenereignisse, wie z. B. lokale Starkregengefahrenkarten und Berechnung von Überflutungsgefährdungen,
- Verbesserung der Niederschlagswasserversickerung vor Ort in Verbindung mit der

Analyse der Grundwasserstände im Hinblick auf den lokalen Wasserhaushalt,

- *Verbesserung der Vorsorge vor Starkregenüberschwemmungen,*
- *Schaffung und Einplanung von Notwasserwegen,*
- *Reinigung und Wiederherstellung von ausgewiesenen Retentionsflächen nach Starkregenereignissen.*

Weiter umfasst die Starkregenvorsorge auch die Beratung der Bürger/Grundstückseigentümer.

Eingestellt werden die Kosten dieser Maßnahmen der Starkregenvorsorge in die Kalkulation der Schmutzwassergebühren. Dies ist zunächst schon fachlich sachgerecht, da alle an die Schmutzwasserentsorgung angeschlossenen Grundstücke auch von der Starkregenvorsorge profitieren. Die gesetzliche Regelung erfolgt dabei auch mit Blick auf den im Bereich der Schmutzwasserentsorgung regelmäßig angewandten modifizierten Frischwassermaßstab für die zentrale Abwasserbeseitigung. Dieser stellt zwar als zulässiger Wahrscheinlichkeitsmaßstab einen hinreichenden Bezug zur Menge des zu beseitigenden Abwassers dar. Dies gilt im gleichen Umfang nicht für die Kosten für Maßnahmen der Starkregenvorsorge. Aus diesem Grunde erfolgt eine gesetzliche Zuordnung. Hierdurch wird festgelegt, dass über den modifizierten Frischwassermaßstab auch die nicht einrichtungsbedingten Kosten der Starkregenvorsorge finanziert werden können. Wie im Abfallgebührenrecht ist davon auszugehen, dass ansonsten für diese Leistungen - insbesondere für die Beratung - die Empfänger nicht als Gebührensschuldner infrage kommen, weil sie diese Leistungen sonst nicht im gewünschten Umfang in Anspruch nehmen werden (vgl. Drs. 12/2222, S. 12 zum damaligen § 3 a Abs. 4 NAbfG).

....

Auch beim modifizierten Frischwassermaßstab können die Aufgabenträger nach § 5 Abs. 4 NKAG eine Grundgebühr neben der sogenannten Zusatzgebühr erheben. Bei den oben beschriebenen Maßnahmen der Starkregenvorsorge handelt es sich regelmäßig um sogenannte fixe oder invariable Kosten. Diese können daher auch über die Grundgebühr für die Schmutzwasserbeseitigung mit abgedeckt werden. Ob und in welchem Umfang die Aufgabenträger von dieser Möglichkeit Gebrauch machen, steht in ihrem Ermessen. Das Gesetz trifft hierzu keine Festlegung. Eine Grenze besteht allein insoweit, als über Grundgebühren nur fixe Kosten abgedeckt werden können.

Zu der Abschätzung der finanziellen Folgen für die Bürgerinnen und Bürger wird in der Begründung folgendes ausgeführt:

Sofern die abwasserbeseitigungspflichtigen Gemeinden die Option nutzen werden, entsprechende Maßnahmen der Starkregenvorsorge zu ergreifen und im Rahmen der hier eröffneten Möglichkeit in die Berechnung der Gebühren einzubeziehen, sind moderate Gebührenerhöhungen und damit geringe finanzielle Mehrbelastungen für die Gebührensschuldner (Bürgerinnen und Bürger, Unternehmen) zu erwarten.

Die Starkregenvorsorge ist grundsätzlich eine ressortübergreifende Aufgabenstellung, wo Lösungen beispielsweise in den Handlungsfeldern der Siedlungswasserwirtschaft, der Stadtplanung, des Katastrophenschutzes und der Grün- und Freiraumplanung zu entwickeln

sind. Eine stringente und koordinierte Herangehensweise ist bisher auch bei der Stadt Helmstedt noch nicht optimal entwickelt, da insbesondere der Aspekt der Finanzierung entsprechender Maßnahmen sowie der Schaffung personeller Ressourcen für die Bearbeitung der Aufgaben ein Hemmnis darstellte. Mit der nun vorgesehenen gesetzlichen Möglichkeit, kann städtischen Handeln in der Zukunft auf eine solide Basis gestellt werden, was dann entsprechend auszugestalten sein wird.

Beschlussvorschlag:

Vorbehaltlich der Beibehaltung der Möglichkeit zur Einbeziehung von nicht einrichtungsbedingten Kosten für die Starkregenvorsorge in die Kalkulation der Abwassergebühren im Rahmen der Novellierung des Niedersächsischen Klimagesetzes wird die Stadt Helmstedt diese Option nutzen. Die Abwasserentsorgung Helmstedt soll die damit verbundenen Aufgaben federführend wahrnehmen.

gez. Schobert

(Wittich Schobert)