

Entnahmen von Überschüssen aus Gebührenhaushalten

Ein Gebührenhaushalt ist ein abgegrenzter Verrechnungsbereich, der öffentliche Aufgaben umfasst und seine Kosten/Ausgaben über eingehobene Gebühren deckt. Am häufigsten werden Gebührenhaushalte für die Wasserversorgung sowie die Abwasser- und die Abfallentsorgung angewendet.

Die Gebühren sollten auf Grundlage einer Kalkulation festgesetzt werden, die alle relevanten Einnahmen und Aufgaben vollständig erfasst. Dabei wären u.a. im Wege der internen Leistungsverrechnung auch alle Leistungen einzurechnen, die andere Organisationseinheiten der Gemeinde zur jeweiligen Aufgabenerfüllung erbrachten.

Die Gebühren sollen die Ausgaben für die jeweilige Aufgabenerfüllung jedenfalls abdecken. Eine Teilfinanzierung bzw. Unterdeckung der Kosten wäre nicht zweckmäßig. Stattdessen stellte der RH mehrfach fest, dass Gebühren nicht nur die relevanten Kosten abdecken, sondern daraus teilweise erhebliche Überschüsse erwirtschaftet werden. Aus diesem Anlass thematisiert der RH neuerlich die Rechtmäßigkeit der Entnahme von Gebührenüberschüssen.

Rechtslage

Die Grundlage für die Einhebung der Gebühren bilden das Finanz-Verfassungsgesetz 1948 (§ 8 Abs. 5) und das Finanzausgleichsgesetz 2008 (§ 15 Abs. 3 Z 4 FAG 2008), das den Gemeinden erlaubt, Gebühren für die Benützung von Gemeindeeinrichtungen und -anlagen festzusetzen. Seit dem Finanzausgleichsgesetz 1993 gilt für die Gebührenhöhe das doppelte Äquivalenzprinzip als bundesgesetzlich festgelegte Obergrenze. Das doppelte Äquivalenzprinzip besagt, dass Gebühren nur bis zu einem Ausmaß festgesetzt werden dürfen, bei dem der mutmaßliche Jahresertrag der Gebühren das doppelte Jahreserfordernis für die Erhaltung, den Betrieb sowie für die Verzinsung und Tilgung der Errichtungskosten der Anlage nicht übersteigt. Somit ist eine Überschreitung der einfachen Kostendeckung grundsätzlich zulässig.

Der VfGH hat jedoch in seinem Erkenntnis vom 10. Oktober 2001, B 260/01, Grenzen für die Verwendung der Mittel gesetzt. Er bestätigt, dass Gemeinden Gebühren bis zum doppelten Jahreserfordernis vorschreiben dürfen, weist jedoch darauf hin, dass die Gemeinden nicht ermächtigt werden, den Benützern von Gemeindeeinrichtungen nunmehr neben der Anlastung der vollen Kosten der Gemeindeeinrichtung im Sinne des Äquivalenzprinzips zusätzlich noch eine Steuer in gleicher Höhe aufzuerlegen. Demnach sind über die einfache Kostendeckung hinausgehende Mittel ausschließlich für Ausgaben vorzusehen,

Entnahmen von Überschüssen aus Gebührenhaushalten

die im inneren Zusammenhang mit der Aufgabenerfüllung stehen. Dieser innere Zusammenhang besteht insbesondere bei Folgekosten aus der Anlagenerrichtung, Kosten für die Erreichung von Lenkungszielen (z.B. ökologischer Art) oder der Bildung von Rücklagen.

In seinem Erkenntnis vom 11. März 2014, B462–463/2013, bestätigt der VfGH, dass Kostenüberdeckungen erst dann den Charakter einer Steuer annehmen, wenn deren Verwendung in keinem inneren Zusammenhang mit der Einrichtung steht. Für die Beurteilung der Frage nach dem Bestehen eines inneren Zusammenhangs ist ein Gesamtbetrachtungs- und Ausgleichszeitraum von bis zu zehn Jahren heranzuziehen. Der innere Zusammenhang ist erst dann nicht gegeben, wenn Überschüsse der Einrichtung dauerhaft entzogen werden.

Teilaspekte der Verwendung von Überschüssen

Grundsätzlich besteht die Möglichkeit, angesparte Mittel im Wege einer inneren Anleihe für andere Zwecke zu verwenden. Dabei muss jedoch sichergestellt sein, dass diese wieder zurückfließen und letztendlich im inneren Zusammenhang mit der Aufgabenerfüllung ausgegeben werden. Der RH verweist auf das Prüfungsergebnis St. Veit/Glan (Reihe Kärnten 2013/7, TZ 78), in dem er positiv bewertete, dass die für diverse Gemeindevorhaben der Abwasserrücklage entnommenen Beträge in Teilbeträgen der Rücklage wieder ordnungsgemäß zugeführt wurden und so die widmungsgemäße Verwendung der Abwassergebühren gewährleistet war.

Der RH verweist darauf, dass die Verwendung der Überschüsse jedenfalls nachvollziehbar dokumentiert sein muss, um feststellen zu können, ob Gebührenüberschüsse innerhalb des Betrachtungszeitraumes von zehn Jahren verbraucht bzw. nicht im inneren Zusammenhang verwendete Entnahmen in den Gebührenhaushalt zurückerstattet wurden.

Bei Verletzung dieser Rahmenbedingungen entspricht die Einhebung von über der Kostendeckung liegenden Gebühren einer Steuer ohne Rechtsgrundlage und ist somit rechtswidrig. Der RH verweist in diesem Zusammenhang auf das Risiko rechtswidriger Gebührenbescheide und eine allfällige Rückzahlungspflicht von überhöhten Gebühren.

Fehlen hingegen Rücklagen, muss beispielsweise bei Erweiterungen oder Sanierungen die gesamte Finanzierung mit Darlehen erfolgen. Könnten vergleichsweise Eigenmittel aus Rücklagen eingebracht werden, würden sich die Gesamtkosten der Finanzierung vermindern. So müssen die Gebührenzahler einerseits die Überschussentnahmen tragen, andererseits auch die gesamten Finanzierungskosten von fremd-

finanzierten Vorhaben. Daraus resultiert auch eine Verschiebung der finanziellen Belastung in zukünftige Perioden.

Gebühren- überschüsse in Beteiligungen

Die Problematik der Mittelverwendung aus Gebührenhaushalten bestand auch bei ausgegliederten Unternehmen von Gemeinden. So verwies der RH in seinem Bericht betreffend die Wolfsberger Stadtwerke GmbH (Reihe Kärnten 2014/4, TZ 31) darauf, dass Überschüsse aus dem Bereich Kanal zur Abdeckung von Abgängen in anderen Bereichen (Stadionbad, Freizeitbetriebe, Bestattung etc.) verwendet wurden. Die Vorgangsweise entsprach nicht der Rechtsprechung des VfGH, weil zwischen diesen Betrieben kein innerer Zusammenhang bestand.

Als weiteres Beispiel sei der Bericht zur Wasserversorgung Stadt Villach, Landeshauptstadt Klagenfurt am Wörthersee, Landeshauptstadt Innsbruck (u.a. Reihe Tirol 2009/10, TZ 21) angeführt. Auch die im Alleineigentum der Landeshauptstadt Innsbruck stehende Innsbrucker Kommunalbetriebe Aktiengesellschaft verwendete Überschüsse aus dem Bereich Wasser zur Abdeckung von Abgängen im Bereich der Bäder. In ihrer Stellungnahme vertrat sie die Ansicht, dass das Finanzausgleichsgesetz nicht auf ihre Tarife anwendbar sei, diese privatrechtlich vereinbart seien und deshalb auch kein innerer Zusammenhang bestehen müsse.

Der RH stellte jedoch klar, dass öffentliche Einrichtungen und Anlagen auch dann Teil der kommunalen Leistungsverwaltung sind, wenn sie von einem ausgegliederten Rechtsträger der Gemeinde betrieben werden. Für die Festsetzung der Benützungsentgelte sind daher jene Grundsätze anzuwenden, nach denen die Gemeinde selbst Benützungsgebühren festsetzen muss. Diese Grundsätze sind von der Gemeinde im Gesellschaftsvertrag bzw. in der Satzung, aber auch mittels ihrer organisationsrechtlichen Einflussmöglichkeiten sicherzustellen.

Beispiele aus RH-Berichten

- Schon vor mehr als zehn Jahren zeigte der RH in seinem Bericht betreffend das Wasserwerk Krems (Wasserwerk Krems, Reihe Niederösterreich 2004/12, TZ 7) die nicht mit der Rechtsprechung des VfGH im Einklang stehende Gestaltung der Gebühren auf. So führte die Stadt Krems im Zeitraum 1999 bis 2003 insgesamt 1,74 Mio. EUR alleine aus dem Gebührenhaushalt Wasser dem ordentlichen Haushalt zu. Auch in einem nachfolgenden Bericht (Krems, Reihe Niederösterreich 2006/5, TZ 10) verwies der RH auf die nicht im inneren Zusammenhang verwendeten Überschussentnahmen und die Belastung der Kremser Bürger mit versteckten Steuern durch die überhöhten Wasser-, Müll- und Kanalgebühren.

Entnahmen von Überschüssen aus Gebührenhaushalten

- Ebenso ergab die Prüfung der Stadt Wien (Stadt Wien; Wasser-, Kanal- und Müllgebühren sowie Energiepreise, Reihe Wien 2010/2, TZ 37, 38, 39), dass für den Zeitraum 2005 bis 2007 Überschüsse in Höhe von 191,07 Mio. EUR für Wasser, 95,45 Mio. EUR für Kanal und 101,68 Mio. EUR für Abfall, insgesamt somit rd. 390 Mio. EUR in drei Jahren, entnommen wurden. Diese Überschussentnahmen veranlagte die Stadt Wien nicht als zweckgebundene Rücklagen, sondern führte sie dem ordentlichen Haushalt zu.
- Die Stadt Salzburg erzielte in den Jahren 2007 bis 2011 Überschüsse aus der Abwasserentsorgung von insgesamt rd. 30,7 Mio. EUR (Kanalsanierung in Gemeinden und Gemeindeverbänden der Länder Kärnten, Oberösterreich und Salzburg, Reihe Bund 2013/8, TZ 10). Einen Teilbetrag in Höhe von 10,04 Mio. EUR verwendete sie für die Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs und damit zweckfremd.
- Die Gemeinde Ansfelden verwendete entnommene Überschüsse aus dem Bereich der Wasserversorgung in Höhe von 670.000 EUR für den Ausgleich des ordentlichen Gemeindehaushalts 2009 und für diverse Vorhaben (Kanalsanierung in Gemeinden und Gemeindeverbänden der Länder Kärnten, Oberösterreich und Salzburg, Reihe Bund 2013/8, TZ 10).
- In seinem Bericht über die Abwasserentsorgung im Raum Braunau am Inn (Abwasserentsorgung im Raum Braunau am Inn, Reihe Oberösterreich 2013/4, TZ 22) verwies der RH auf die in den Jahren 2007 bis 2011 im Gebührenhaushalt erzielten Überschüsse von insgesamt 2,24 Mio. EUR, die zumindest teilweise nicht im inneren Zusammenhang verwendet wurden.
- Anlässlich der beiden genannten Prüfungen in Ansfelden und Braunau am Inn teilte das Land Oberösterreich in seinem Erlass an die Gemeinden zur Voranschlagserstellung mit, dass Mittel aus einer allfälligen Überdeckung auch für allgemeine Haushaltsbelange verwendet werden können, sofern im weitesten Sinne ein innerer Zusammenhang gegeben sein sollte. Dies entsprach nach Ansicht des RH nicht der Judikatur des VfGH. Der RH stellte damals neuerlich klar, dass Überschüsse aus Gebühreneinnahmen nicht für allgemeine Haushaltsbelange verwendet werden dürfen, sondern ausschließlich für die im inneren Zusammenhang mit der Einrichtung stehenden, vom VfGH definierten Verwendungen.
- Im Rahmen der 2013 durchgeführten Querschnittsprüfung von acht Gemeinden mit 10.000 bis 20.000 Einwohnern stellte der RH in den

Abwassergebührenhaushalten für die Jahre 2008 bis 2011 fest, dass vier Gemeinden Überschüsse von insgesamt 3,5 Mio. EUR (Bludenz 280.000 EUR, Eisenstadt 390.000 EUR, Knittelfeld 330.000 EUR, Stockerau 2,5 Mio. EUR) entnommen hatten. Diese Gelder flossen dem ordentlichen Haushalt zu. (Eisenstadt, Reihe Burgenland 2013/3, TZ 76, Bludenz, Reihe Vorarlberg 2013/6, TZ 67, Stockerau, Reihe Niederösterreich 2013/4, TZ 36, 87, 89, Knittelfeld, Reihe Steiermark 2013/5, TZ 46).

Zusammenfassend gibt der RH zu bedenken, dass die Finanzierung des ordentlichen Haushalts mitunter nur durch Überschussentnahmen aus Gebührenhaushalten sichergestellt werden kann. Gemeinden mit angespannter finanzieller Lage sind dann nicht mehr in der Lage, ihre ordentlichen Ausgaben ohne diese zusätzlichen Einnahmen zu finanzieren.

Resümee

Zusammenfassend verwies der RH auf die Notwendigkeit, die Einnahmen/Ausgaben laufend zu erfassen und darauf aufbauend die Gebühren zu kalkulieren. Allfällige innerhalb des doppelten Jahreserfordernisses liegende Mehreinnahmen wären im inneren Zusammenhang mit der Aufgabenerfüllung zu verwenden, wobei ein Betrachtungszeitraum von zehn Jahren zu beachten ist. Bei zwischenzeitlicher Verwendung außerhalb des Gebührenhaushalts ist eine ausreichende Dokumentation und ein Rückfluss an den Gebührenhaushalt binnen zehn Jahren sicherzustellen.