

GPP Rechtsanwaltsgesellschaft mbH | Schwachhauser Heerstr. 67 | 28211 Bremen

Gemeinde Edewecht
Herrn Holling
Rathausstraße 7
26188 Edewecht

Per E-Mail: Holling@edewecht.de

GPP Rechtsanwaltsgesellschaft mbH
Schwachhauser Heerstr. 67
28211 Bremen

Tel. 0421 / 35048-100
Fax 0421 / 35048-111

bremen@gpp-recht.de
www.gpp-recht.de

Rechtsanwälte:

Christian Heine, LL.M.
Rechtsanwalt

Daniel Hohaus
Rechtsanwalt und Notar
Fachanwalt für Vergaberecht

Philipp Blaum
Rechtsanwalt und Notar
Fachanwalt für Transport-
und Speditionsrecht

Kerstin Naegeler, LL.M.
Rechtsanwältin

Dr. Fabian Göken
Rechtsanwalt und Steuerberater

Anna Catharina Frohn
Rechtsanwältin

20. August 2026

Machbarkeitsstudie zur Umstellung der Abwassergebühren auf ein privatrechtliches Entgelt in der Gemeinde Edewecht

Sehr geehrter Herr Holling,

Sie baten uns um die Prüfung der Machbarkeit der Umstellung der Abwassergebühren auf ein privatrechtliches Entgelt in der Gemeinde Edewecht in kommunal-, abgaben- und steuerrechtlicher Hinsicht. Das Ergebnis unserer Prüfung finden Sie nachfolgend.

A. Zusammenfassende Einleitung

Aus kommunal- und abgabenrechtlicher Sicht in Niedersachsen ist ein privatrechtliches Modell für die Entgeltgestaltung der Abwasserbeseitigung grundsätzlich möglich. Der Anschluss und Benutzungszwang kann hingegen weiterhin satzungsrechtlich hoheitlich geregelt werden. Zur rechtsicheren Ausgestaltung der Umstellung ist es erforderlich, dass die Entgelte materiell an den abgabenrechtlichen Grundsätzen der Kostendeckung, Äquivalenz und Gleichbehandlung ausgerichtet sind.

Im Falle einer Abrechnung auf privatrechtlicher Grundlage unterliegen die Abwasserentgelte der Umsatzsteuer. Ab dem Zeitpunkt der Umstellung erzielt die Gemeinde Edewecht mit der Abwasserbeseitigung umsatzsteuerpflichtige Einnahmen. Entsprechend ist die Gemeinde Edewecht berechtigt, aus sämtlichen Eingangsrechnungen mit Bezug zur Abwasserbeseitigung die Vorsteuer geltend zu machen. Somit verringert sich die wirtschaftliche Belastung der Rechnungen von EWE WASSER GmbH für die Gemeinde Edewecht um die gesetzliche Umsatzsteuer (19 %). Gemäß dem Kostendeckungsprinzip muss dieser finanzielle Vorteil an die Abwasserkunden weitergegeben werden.

Die Verpflichtung zur Erhebung und Abführung von Umsatzsteuer bei privatrechtlichen Entgelten ist die Kehrseite der Vorsteuerabzugsberechtigung. Die in der Gemeinde Edewecht ansässigen und vorsteuerabzugsberechtigten Unternehmer werden wirtschaftlich nicht mit der auf die Abwasserentgelte erhobenen Umsatzsteuer belastet, da sie die an die Gemeinde gezahlten Umsatzsteuerbeträge vom Finanzamt als Vorsteuern erstattet bekommen. Demnach würden die in Edewecht ansässigen Unternehmer, auf die rund 65 % der Abwassermengen entfallen, von einer Umstellung wirtschaftlich profitieren.

Privatleute müssen dagegen langfristig mit etwas höheren Kosten rechnen, da nicht alle Kosten der Abwasserbeseitigung vorsteuerabzugsberechtigt sind. Aufgrund der Betreiberstruktur in Edewecht fallen die negativen Auswirkungen für Privatleute jedoch vergleichsweise gering aus.

Ausgehend von der Gebührenbedarfsberechnung für das Jahr 2026 schätzen wir die jährlichen Ersparnisse für die in Edewecht ansässigen Unternehmer auf rund 566 T€. Die Kosten für die Privatpersonen würden hingegen um ca. 67 T€ und damit um rund 3 % steigen. Die jährliche Ersparnis durch die Umstellung auf Entgelte beträgt für Unternehmer und Bürger somit insgesamt 499 T€ (siehe hierzu die Vergleichsrechnung in Abschnitt D. IV.).

Unsere Prüfung haben wir folgendermaßen gegliedert:

A.	Zusammenfassende Einleitung	1
B.	Kommunalrechtliche und abgabenrechtliche Machbarkeit	3
I.	Kommunalrechtliche Grundlagen der Abwasserbeseitigung	3
II.	Ausgangslage der Gebühren- und Finanzierungsstruktur in Edeweicht	4
III.	Zulässigkeit eines privatrechtlichen Entgeltmodells in Niedersachsen	6
IV.	Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip, Fortgeltung der Maßstäbe des Kommunalabgabenrechts	8
V.	Zwischenergebnis	10
C.	Steuerrechtliche Machbarkeit	10
I.	Einführung von § 2b UStG	11
II.	Umsatzsteuerliche Bewertung privatrechtlicher Abwasserentgelte	12
III.	Vorsteuerberichtigung für Eingangsleistungen	13
IV.	Zwischenergebnis	14
D.	Besondere örtliche Strukturen	14
I.	Kompatibilität des Einsatzes von Kleinpumpwerken mit dem privatrechtlichen Entgeltmodell	14
II.	Zweckvereinbarungen mit Nachbarkommunen und dem OOWV	15
III.	Bestehende Betreiberstruktur	16
IV.	Finanzielle Auswirkungen der Steuerpflicht auf die Bürger	16
E.	Ergebnis und Handlungsempfehlung	18

B. Kommunalrechtliche und abgabenrechtliche Machbarkeit

I. Kommunalrechtliche Grundlagen der Abwasserbeseitigung

Die Abwasserbeseitigung ist nach § 96 Abs. 1 NWG Pflichtaufgabe der Gemeinden im eigenen Wirkungskreis und gehört damit zu den klassischen Aufgaben der kommunalen Daseinsvorsorge. Abwasseranlagen sind so zu errichten, zu betreiben und zu unterhalten, dass die Anforderungen an die Abwasserbeseitigung eingehalten werden (§ 60 Abs.1 Satz 1 WHG).

Die Gemeinde Edewecht ist als Trägerin dieser Aufgabe nach §§ 10, 13 NKomVG befugt, die Benutzung ihrer Abwasserbeseitigungsanlagen durch Satzung zu regeln und insbesondere einen Anschluss- und Benutzungszwang vorzuschreiben, wenn hierfür ein öffentliches Bedürfnis besteht. Die Satzungshoheit erstreckt sich dabei nicht nur auf das eigentliche öffentliche Kanalnetz, sondern umfasst auch solche Regelungen, die im Interesse einer ordnungsgemäßen und störungsfreien Abwasserbeseitigung die private Grundstücksentwässerung ordnen, etwa Vorgaben zur Art der Einleitung, zu Vorbehandlungsanlagen oder zur Dichtheit privater Leitungen.

Die Abwasserbeseitigungsanlage ist in diesem Sinne als öffentliche Einrichtung gewidmet, deren Zweck in der gemeinwohlverträglichen Sammlung, Ableitung und Behandlung des im Gemeindegebiet anfallenden Abwassers besteht.

Aus dieser Widmung folgt einerseits ein Gestaltungsspielraum der Gemeinde bei der Ausgestaltung der Einrichtung und der Benutzungsverhältnisse, etwa in Bezug auf technische Standards, den Umfang des Anschluss- und Benutzungszwangs und die Ausgestaltung besonderer Pflichten der Anschlussnehmer. Andererseits ist dieser Gestaltungsspielraum rechtlich begrenzt. Maßgebliche Schranken bilden der Widmungszweck der Einrichtung, der Gleichheitssatz und das Gebot der Verhältnismäßigkeit.

II. Ausgangslage der Gebühren- und Finanzierungsstruktur in Edewecht

Die Gemeinde Edewecht finanziert die zentrale Abwasserbeseitigung im Wesentlichen über laufende Benutzungsgebühren nach der Abwassergebührensatzung. Maßstab der Gebührenberechnung ist die in die öffentliche Abwasseranlage eingeleitete Abwassermenge in Kubikmetern, die regelmäßig über den Frischwasserbezug der Grundstücke ermittelt wird. Eine gesonderte Gebühr für Niederschlagswasser wird nicht erhoben. Für überdurchschnittlich verschmutztes Abwasser ist ein Starkverschmutzungszuschlag vorgesehen,

der auf Grundlage chemischer Parameter und definierter Grenzwerte berechnet wird.

Daneben bestehen eigenständige Gebühren für die Entsorgung aus Grundstücksabwasseranlagen nach der speziellen Gebührensatzung für Grundstücksabwasseranlagen. Diese erfassen dezentrale Entsorgungsfälle außerhalb der regulären Schmutzwasserbeseitigung.

Die Gebührensätze für das Jahr 2026 wurden auf Grundlage einer einjährigen Gebührenkalkulation ermittelt. Ausgangspunkt ist eine Kostenhochrechnung für das Jahr 2026, die auf den bis zum 31. Oktober 2025 angefallenen Kosten und den gebührenrelevanten Abwassermengen des Jahres 2025 basiert. Es wird ein Gebührensatz je Kubikmeter Abwasser festgelegt, der sämtliche gebührenrelevanten Kosten des Jahres 2026 decken soll. Eine mehrjährige Gebührenperiode ist nicht ausdrücklich vorgesehen. Vielmehr erfolgt eine laufende Überprüfung und Anpassung. Die Kalkulation berücksichtigt insbesondere das Betreiberentgelt für EWE WASSER einschließlich kalkulatorischer Verzinsung, Kosten für Klärschlammmentwässerung und -entsorgung, Abwasserabgabe, interne Verwaltungsleistungen und Zahlungen im Rahmen der Zweckvereinbarungen mit anderen Aufgabenträgern.

Über- und Unterdeckungen wurden bislang über einen Sonderposten „Gebührenaussgleich“ behandelt, aus dem in Folgejahren gebührensenkende Entnahmen erfolgten. Aktuell wurde dieser Sonderposten durch entsprechende Entnahmen zur Stabilisierung der Gebühren in den Vorjahren inzwischen vollständig aufgezehrt, sodass in der Kalkulation 2026 keine weitere Entnahme mehr vorgesehen ist. Damit beruhen die aktuellen Gebührensätze im Wesentlichen auf den laufenden, für 2026 prognostizierten Kosten ohne Puffer aus früheren Überdeckungen.

III. Zulässigkeit eines privatrechtlichen Entgeltmodells in Niedersachsen

Zu klären ist die Frage, ob die privatrechtliche Ausgestaltung der Entgelte im Abwasserbereich anstatt der Erhebung von Gebühren in Niedersachsen grundsätzlich zulässig ist. Vor dem Hintergrund ist auch zu erörtern, ob ein Anschluss- und Benutzungszwang der privatrechtlichen Ausgestaltung der Entgelte entgegensteht.

Die Zulässigkeit der privatrechtlichen Ausgestaltung der Entgelte in der Abwasserbeseitigung wird in der Rechtsprechung der Bundesländer teilweise uneinheitlich bewertet. So haben Gerichte einzelner Bundesländer darauf hingewiesen, dass es mit einem durchgehend hoheitlich geprägten Benutzungsverhältnis schwer vereinbar sei, wenn die Entgeltseite privatrechtlich ausgestaltet wird, da Leistung und Gegenleistung einen einheitlichen Komplex bilden würden. Dies resultiere aus dem öffentlich-rechtlichen Zwang, mit dem die Leistung der Abwasserbeseitigung durchgesetzt werden könne, da ein Vertragsverhältnis, das durch Leistung und Gegenleistung bestimmt werde, durch ein Gleichordnungsverhältnis gekennzeichnet sei.¹

Dem gegenüber steht eine weite Auslegung, welche beide Ebenen nicht in einem unauflöslichen rechtlichen Zusammenhang sieht, was die Möglichkeit eröffne, Anschluss und Benutzung hoheitlich und das Entgeltverhältnis privatrechtlich auszugestalten. Das Finanzgericht Sachsen² beispielsweise sieht den Anschluss- und Benutzungszwang als gefahrenabwehrende Maßnahme, die Gefahren hindern solle, welche der Allgemeinheit aus einer Privatgrundstücksentwässerung drohen, während die Entgeltregelung lediglich fiskalischen Zwecken diene.

¹ so z. B. OVG Sachsen-Anhalt, Beschluss v. 26.01.1998, A 2 S 399/96.

² Urteil v. 28.06.2001, Az.: 2 K 556/98.

In der niedersächsischen Rechtsprechung lässt sich nicht feststellen, dass eine restriktive Auslegung im Hinblick auf privatrechtliche Entgeltformen im Bereich der Abwasserbeseitigung vertreten wird.

Auch die höchstrichterliche Rechtsprechung steht der privatrechtlichen Ausgestaltung des Benutzungsverhältnisses grundsätzlich nicht entgegen. Der Bundesgerichtshof erkennt bei Gemeinden die privatrechtliche Ausgestaltung eines laufenden Benutzungsverhältnisses an, obwohl Anschluss und Benutzung hoheitlich angeordnet bleiben. In einer grundlegenden Entscheidung³ wird ausgeführt, dass öffentliche Körperschaften nicht gehindert seien, Maßnahmen zur Daseinsvorsorge in Formen des Privatrechts vorzunehmen und das Rechtsverhältnis zu den Nutzern ihrer Einrichtungen grundsätzlich öffentlich-rechtlich oder privatrechtlich ausgestalten könnten, selbst wenn die Einrichtung dem Bereich hoheitlicher Verwaltung zuzurechnen ist.

Nach der sogenannten Zwei-Stufen-Lehre wird in dem Zusammenhang unterschieden zwischen der ersten Stufe, dem Zugang zur Einrichtung und dem hoheitlichen Anschluss- und Benutzungszwang, und der zweiten Stufe, dem laufenden Benutzungsverhältnis als Austauschverhältnis.⁴ Demnach stehe der Kommune eine Formenwahlfreiheit hinsichtlich der Regelung der Benutzungsverhältnisse ihrer öffentlichen Einrichtungen zu. Dies gelte auch dann, wenn der Zugang zu einer öffentlichen Einrichtung aufgrund eines von der Gemeinde angeordneten Anschluss- und Benutzungszwanges öffentlich-rechtlich verpflichtend ist.

Eine privatrechtliche Ausgestaltung des Benutzungsverhältnisses und damit z. B. auch eine privatrechtliche Entgeltregelung ist demnach nur dann nicht möglich, wenn diese durch kommunalrechtliche Vorschriften ausdrücklich ausgeschlossen ist.

³ Beschl. v. 30.07.1998, Az.: III ZB 34/97.

⁴ so auch Bundesverwaltungsgericht, Beschl. v. 06.04.2005, Az.: BVerwG 8 CN 1.04. Rn. 23.

In Niedersachsen bestehen dazu die folgenden Regelungen: Nach § 96a Abs. 1 S. 1 NWG erhebt die Gemeinde, soweit nicht ein privatrechtliches Entgelt gefordert wird, für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben bei der Abwasserbeseitigung Abgaben nach den Vorschriften des Niedersächsischen Kommunalabgabengesetzes (NKAG).

Nach § 5 Abs. 1 S. 1 NKAG erheben Kommunen als Gegenleistung für die Inanspruchnahme öffentlicher Einrichtungen Benutzungsgebühren, soweit nicht ein privatrechtliches Entgelt gefordert wird. Mit den Formulierungen in § 96 a Abs. 1. S. 1 NWG und § 5 Abs. 1 S. 1 NKomVG wird die Möglichkeit der Erhebung eines privatrechtlichen Entgelts somit ausdrücklich genannt.

Da der Wortlaut der niedersächsischen einschlägigen Vorschriften (§ 96 a Abs. 1. S. 1 NWG und § 5 Abs. 1 S. 1 NKomVG) die Möglichkeit der Erhebung privatrechtlicher Entgelte ausdrücklich erwähnt, ist ein Ausschluss hier nicht gegeben. Die privatrechtliche Ausgestaltung des Benutzungsverhältnisses ist in Niedersachsen grundsätzlich möglich. Auch die Festlegung eines Anschluss- und Benutzungszwangs steht dem nicht entgegen.

IV. Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip, Fortgeltung der Maßstäbe des Kommunalabgabenrechts

Ein privatrechtliches Modell kann nicht zur freien Preisbildung genutzt werden, sondern muss erkennbar an den Strukturprinzipien des NKAG anknüpfen. Wählt die Kommune die privatrechtliche Form, unterliegt die Entgeltbestimmung der Billigkeitskontrolle nach § 315 BGB.

Die Rechtsprechung zu privatrechtlichen Abwasserentgelten überträgt die abgabenrechtlichen Strukturprinzipien in die Billigkeitskontrolle und macht an ihnen die Angemessenheit der Tarifgestaltung fest. Damit werden Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip zum Maßstab der Billigkeit.

Das Kostendeckungsprinzip verlangt, dass die Entgelte die nachhaltig entstehenden Kosten der Abwasserbeseitigung insgesamt nicht wesentlich

überschreiten und auf die Deckung des einrichtungsbezogenen Aufwands ausgerichtet sind. Zugleich konkretisiert das Äquivalenzprinzip den Gleichheitssatz, indem es ein angemessenes Verhältnis zwischen Leistungsumfang bzw. Vorteil und Entgelthöhe fordert. Differenzierungen (z. B. nach Mengen, Flächen, Nutzergruppen) sind nur zulässig, wenn sie sachlich durch Unterschiede im Grad der Inanspruchnahme oder Vorteil gerechtfertigt sind. Willkürliche oder rein fiskalisch motivierte Ungleichbehandlungen sind hingegen ausgeschlossen.

Die Gemeinde kann sich durch den Wechsel zur privatrechtlichen Entgeltform nicht von den Schutzzwecken des Kommunalabgabenrechts lösen, sondern sie muss ihre Tarifstruktur erkennbar an den Prinzipien des NKAG ausrichten. Das Abgabenrecht dient dem Schutz der Pflichtigen vor ungerechtfertigten Belastungen und einer gerechten Verteilung des Aufwandes der öffentlichen Einrichtung. Diese Grundsätze sind auch beim staatlichen Handeln im Privatrecht zu befolgen.

Mithin ist weiterhin eine transparente, einrichtungsbezogene Kalkulation, die sich an den Komponenten orientiert und die auch für Benutzungsgebühren zulässig wäre, sicherzustellen.

Abgrenzung: Neben Benutzungsgebühren sind im Bereich der Abwasserbeseitigung auch Beiträge von Bedeutung, allerdings für einen anderen Regulationsgegenstand. Während Benutzungsgebühren die laufende Inanspruchnahme der öffentlichen Abwasserbeseitigungseinrichtung abgelten und im vorliegenden Modell durch privatrechtliche Entgelte ersetzt werden sollen, dienen Beiträge der Abschöpfung des besonderen Vorteils, den ein Grundstück durch die Möglichkeit des Anschlusses an die öffentliche Einrichtung und die Herstellung bzw. Erweiterung dieser Einrichtung erhält. Beiträge bleiben daher grundsätzlich weiterhin relevant, solange die Gemeinde eine öffentliche Abwasserbeseitigungseinrichtung vorhält.

V. Zwischenergebnis

Die Umstellung auf ein privatrechtliches Entgeltmodell für die Abwasserbeseitigung in Edwecht ist mithin kommunal- und abgabenrechtlich vertretbar. Sie setzt voraus, dass die Gemeinde den hoheitlichen Rahmen der Abwasserbeseitigung einschließlich Anschluss- und Benutzungszwang weiterhin klar durch Satzung definiert, das Benutzungsverhältnis und die Entgelte privatrechtlich ausgestaltet und dabei die materiellen Maßstäbe von Kostendeckung, Äquivalenz und Gleichbehandlung beachtet und eine transparente und nachvollziehbare Tarifstruktur schafft, die eine Kontrolle nach § 315 BGB ermöglicht.

C. Steuerrechtliche Machbarkeit

Die Abwasserbeseitigung gilt als klassische Pflichtaufgabe der Daseinsvorsorge. Die Finanzverwaltung stuft Abwasserentsorgungsbetriebe der öffentlichen Hand – unabhängig von ihrer Handlungsform (öffentlich-rechtlich via Satzung/Gebühr oder privatrechtlich via Vertrag/Entgelt) – als hoheitlich ein. Es liegt ein Hoheitsbetrieb vor, da die Kommunen bzw. Wasserverbände aufgrund gesetzlicher Vorgaben zur Abwasserbeseitigung im öffentlichen Interesse verpflichtet sind.⁵

Hoheitsbetriebe begründen keinen steuerpflichtigen Betrieb gewerblicher Art (BgA), da sie überwiegend der Ausübung öffentlicher Gewalt dienen.⁶ Da sie spezifisch öffentlich-rechtliche Aufgaben erfüllen und nicht marktorientiert agieren, fallen sie unter den nicht steuerbaren Bereich der Körperschaften des öffentlichen Rechts (jPdöR). Entsprechend unterliegen die Einnahmen aus der Abführung von Abwässern weder der Körperschaft- noch der Gewerbesteuer.⁷

⁵ vgl. R 4.4 KStR.

⁶ § 4 Abs. 5 Satz 1 KStG.

⁷ vgl. R 4.4 Abs 1 KStR 2022, BFH-Urt. v. 27.06.2001, BStBl II 2001, 773.

I. Einführung von § 2b UStG

Vor der Einführung von § 2b UStG begründete weder die öffentlich-rechtliche noch die privatrechtliche Erhebung von Abwasserentgelten eine Umsatzsteuerpflicht. Gemäß der alten Regelung des § 2 Abs. 3 UStG (a. F.) waren juristische Personen des öffentlichen Rechts (jPdöR) nur mit ihren Betrieben gewerblicher Art (BgA) umsatzsteuerpflichtig. Da die Abwasserbeseitigung als Hoheitsbetrieb keinen Betrieb gewerblicher Art begründet, schied eine umsatzsteuerpflichtige Erhebung von Abwasserentgelten aus.

Durch die Einführung von § 2b UStG zum 1. Januar 2016 wurde diese Koppelung an das Vorliegen eines BgA aufgehoben. Dadurch wurde die Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand grundlegend neu geregelt. § 2b UStG wurde mit dem Ziel eingeführt, das deutsche Recht an das EU-Recht anzupassen und Wettbewerbsverzerrungen zwischen öffentlichen Einrichtungen und privaten Anbietern zu verhindern. Eine jPdöR wird wie jede Privatperson oder Firma grundsätzlich als Unternehmer eingestuft, sobald sie selbstständig und nachhaltig gegen Entgelt am Markt tätig wird. Jede Tätigkeit auf privatrechtlicher Grundlage löst ab dem ersten Euro die Umsatzsteuerpflicht aus.

Eine juristische Person des öffentlichen Rechts (jPdöR) gilt nur ausnahmsweise nicht als umsatzsteuerlicher Unternehmer, wenn sie auf öffentlich-rechtlicher Grundlage handelt (z. B. per Satzung, Verwaltungsakt oder gesetzlicher Zuweisung) und die Nichtbesteuerung zu keinen größeren Wettbewerbsverzerrungen führt.

Da Kommunen und öffentliche Einrichtungen bei der Umstellung der Buchhaltung auf die neue Rechtslage große Probleme hatten, hat der Gesetzgeber eine Übergangszeit gewährt, in der die alte Rechtslage beibehalten und § 2b UStG zunächst nicht angewendet werden kann.⁸ Diese Übergangsregelung

⁸ Gemäß § 27 Abs. 22a UStG.

gehört zu den längsten und am häufigsten verlängerten Übergangsfristen in der deutschen Steuergeschichte. Nach aktueller Gesetzeslage müssen alle jPdöR ab dem 1. Januar 2027 § 2b UStG verpflichtend anwenden.

II. Umsatzsteuerliche Bewertung privatrechtlicher Abwasserentgelte

Gem. § 2b Abs. 1 Satz 1 UStG sind die entgeltlichen und nachhaltigen Leistungen der juristischen Personen des öffentlichen Rechts (jPdöR) nur dann von der Umsatzsteuer ausgenommen, wenn die jPdöR die Leistungen im Rahmen der öffentlichen Gewalt, das heißt auf öffentlich-rechtlicher Grundlage, ausüben. Dies gilt jedoch nicht, wenn eine Behandlung der jPdöR als Nichtunternehmer im Hinblick auf diese Tätigkeiten zu größeren Wettbewerbsverzerrungen führen würde.⁹

Nach Ansicht des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) liegt eine Leistung im Rahmen der öffentlichen Gewalt nur bei einer Abrechnung auf öffentlich-rechtlicher Grundlage (Gebühren) vor.¹⁰ In einem Schreiben vom 29.11.2019 hat das BMF zu privatrechtlichen Entgelten bei Leistungen der öffentlichen Hand unter Anschluss- und Benutzungszwang ausgeführt, dass auch in diesen Fällen die privatrechtliche Ausgestaltung der Leistung dazu führt, dass kein Handeln im Rahmen der öffentlichen Gewalt i. S. d. § 2b Abs. 1 Satz 1 UStG vorliegt. Vielmehr sind bei privatrechtlicher Ausgestaltung der Leistung – also bei Abrechnung nach Entgelten und nicht per Gebührenbescheid – auch hoheitliche Aufgaben nach den allgemeinen Regeln der Unternehmereigenschaft (§ 2 UStG) umsatzsteuerpflichtig.

Dies bedeutet, dass privatrechtliche Abwasserentgelte gem. § 2b UStG spätestens ab dem 1. Januar 2027 der Umsatzsteuer unterliegen. Wird die Abwasserentsorgung hingegen über eine kommunale Satzung als öffentlich-rechtliche Gebühr abgerechnet, bleibt sie nach der derzeitigen Auslegung nicht steuerbar und unterliegt somit nicht der Umsatzsteuer.

⁹ § 2b Absatz 1 Satz 2 UStG.

¹⁰ BMF v. 16.12.2016 - III C 2 - S 7107/16/10001 BStBl 2016 I S. 1451, Rn. 6.

III. Vorsteuerberichtigung für Eingangsleistungen

Der Vorsteuerabzug dient dazu, Unternehmen im Produktions- und Distributionsprozess von der Umsatzsteuer zu entlasten, sodass diese nur den Endverbraucher trifft. Daher ist der Vorsteuerabzug im Gesetz direkt an die geplanten Ausgangsumsätze geknüpft. Grundsätzlich setzt der Vorsteuerabzug voraus, dass die getätigten Ausgaben für umsatzsteuerpflichtige Einnahmen (Umsätze) verwendet werden.

Für Leistungsbezüge, die ausschließlich dem nichtunternehmerischen Bereich (hoheitlicher Bereich/öffentliche Gewalt) einer Kommune zugeordnet sind, ist ein Vorsteuerabzug vollständig ausgeschlossen. Da die Kommune in diesem Bereich nicht als Unternehmerin im Sinne des Umsatzsteuergesetzes agiert, fehlt die grundlegende Voraussetzung für den Abzug der gezahlten Umsatzsteuer.

Vor diesem Hintergrund ist eine Kommune bei einem öffentlich-rechtlichen Gebührenmodell nicht zum Vorsteuerabzug berechtigt. Wenn eine Kommune hingegen die Abwasserentsorgung über ein privatrechtliches Entgelt (Zivilrecht) abrechnet, agiert sie in diesem Bereich als Unternehmerin im Sinne des Umsatzsteuergesetzes (UStG). Da sie mit diesen Ausgangsleistungen eine voll steuerpflichtige wirtschaftliche Tätigkeit ausübt, steht ihr nach § 15 UStG für diesen Bereich auch der volle Vorsteuerabzug auf alle Eingangsleistungen zu. Sie kann sich die Umsatzsteuer für Investitionen (z. B. Kläranlagen, Kanalnetz) und laufende Betriebskosten vom Finanzamt erstatten lassen.

Darüber ist eine nachträgliche Vorsteuerkorrektur für Eingangsrechnungen vor der Umstellung auf umsatzsteuerpflichtige Abwasserentgelte grundsätzlich möglich, sofern die Voraussetzungen gem. § 15a UStG erfüllt sind.¹¹

¹¹ BMF v. 16.12.2016 - III C 2 - S 7107/16/10001 BStBl 2016 I S. 1451, Rn. 61 ff.

IV. Zwischenergebnis

Im Falle einer Abrechnung privatrechtlicher Abwasserentgelte erzielt die Gemeinde Edewecht umsatzsteuerpflichtige Einnahmen. Die Umsatzsteuerpflicht entsteht automatisch mit der Umstellung der Abrechnungsgrundlage. Ein gesonderter Antrag ist nicht erforderlich. Die Erzielung umsatzsteuerpflichtiger Einnahmen begründet wiederum die Vorsteuerabzugsberechtigung der Gemeinde. Sie kann die Vorsteuern aus sämtlichen Eingangsleistungen mit Bezug zur Abwasserentsorgung geltend machen.

D. Besondere örtliche Strukturen

Die Abwasserbeseitigung in der Gemeinde Edewecht weist mit dem umfangreichen Einsatz von Kleinpumpwerken, mehreren Zweckvereinbarungen und dem Betreibermodell mit der EWE WASSER GmbH besondere strukturelle Merkmale auf. Diese Besonderheiten prägen sowohl die technische Ausgestaltung der Einrichtung als auch die gebührenrechtliche Praxis.

I. Kompatibilität des Einsatzes von Kleinpumpwerken mit dem privatrechtlichen Entgeltmodell

Ein zentrales Element ist das weit verbreitete System der Kleinpumpwerke. Insgesamt befinden sich 1.456 Kleinpumpwerke im Gemeindegebiet. Sie stehen im Eigentum der jeweiligen Grundstückseigentümer und werden von diesen eigenverantwortlich betrieben. Sie sind ausdrücklich kein Bestandteil der öffentlichen Abwasserbeseitigungseinrichtung. Grundlage der Entwässerung über Kleinpumpwerke sind Einzelvereinbarungen zwischen der Gemeinde und den jeweiligen Grundstückseigentümern. Darin ist insbesondere geregelt, dass die Eigentümer die Investitions- und Betriebskosten ihrer Kleinpumpwerke selbst tragen, während die Gemeinde im Gegenzug einen Nachlass bei den Abwassergebühren gewährt. Dieser Nachlass kann bis zu 40 % der regulären Abwassergebühr betragen und dient als pauschale Entschädigung für Abschreibungen, Stromkosten und Unterhaltung der privaten Kleinpumpwerke. Die Nachlassgewährung erfolgt dabei einheitlich nach der

vereinbarten Nachlassquote und wird in die laufende Gebührenveranlagung einbezogen.

Bereits jetzt besteht also eine Mischstruktur aus hoheitlichen Elementen (öffentliche Schmutzwasserkanalisation, Gebührenerhebung nach Satzung) und privatrechtlich/vertraglich zugewiesenen Pflichten (Herstellung des Anschlusses, Eigentümerbetrieb des Kleinpumpwerks, Leitungsrechte). Die Gemeinde akzeptiert die vom Anlieger getragene Investition und laufenden Betriebskosten dadurch, dass sie den einmaligen Anschlussbeitrag entfallen lässt und bei den laufenden Gebühren eine pauschale Verrechnung vorsieht.

Aus dieser Ausgangslage lässt sich schließen, dass das Kleinpumpwerk-System grundsätzlich kompatibel mit einem privatrechtlichen Entgeltmodell ist: Die Gemeinde kann die bislang in Einzelvereinbarungen geregelten Investitions-, Betriebs- und Wartungslasten in ein einheitliches privatrechtliches Benutzungsverhältnis überführen, sofern sie die auf Grundstücksebene bestehenden Pflichten und Rechte (insbesondere Leitungsrechte, Wartungsverantwortung) sauber in den neuen Vertrags- und Entgeltraumen integriert.

II. Zweckvereinbarungen mit Nachbarkommunen und dem OOWV

Insbesondere bestehen Vereinbarungen mit den Gemeinden Bad Zwischenahn und Wardenburg, mit der Stadt Oldenburg sowie mit dem Oldenburgisch-Ostfriesischen Wasserverband (OOWV). Diese Vereinbarungen regeln in erster Linie die technische Durchführung der Abwasserbeseitigung und die Kosten- und Leistungsbeziehungen zwischen den beteiligten Gebietskörperschaften im jeweiligen Grenz- oder Einzugsbereich. Die bestehenden Zweckvereinbarungen stehen der Umstellung auf ein privatrechtliches Entgeltmodell nicht entgegen, solange die Gemeinde Edewecht die interkommunal vereinbarten technischen und finanziellen Rahmenbedingungen einhält und die hieraus resultierenden Kosten im Rahmen eines kostendeckenden, äquivalenten und über § 315 BGB billigen Entgelts an die Endkunden weitergibt. Sie begrenzen nicht die Wahl der Rechtsform der Entgeltbeziehung zu den

Endkunden, sondern definieren lediglich technische Schnittstellen und Kostenblöcke, die in die Entgeltkalkulation einzubeziehen sind.

III. Bestehende Betreiberstruktur

Schließlich ist die Abwasserbeseitigung organisatorisch als Regiebetrieb ein Teil des Kernhaushalts der Gemeinde, wobei die Betriebsführung seit 1991 vollständig auf die EWE WASSER GmbH übertragen ist. Mit der Übertragung der Betriebsführung ging auch die Übertragung des gesamten abwasserbezogenen Anlagevermögens auf EWE WASSER einher, sodass die Gemeinde selbst insoweit keine eigenen Anlagegüter mehr hält. Die Leistungsbeziehung zwischen Gemeinde und Betreiber ist in einem Betreibervertrag einschließlich Klarstellungsvereinbarung und ergänzender Regelungen (unter anderem zum kalkulatorischen Zinssatz und zur Klärschlammmentwässerung) ausgestaltet. Die bestehende Organisationsstruktur hat keine grundsätzlichen, sondern lediglich gestaltende Folgen für die Machbarkeit. Sie erfordert eine saubere Verzahnung von Betreibervertrag und künftigen privatrechtlichen Benutzungsverträgen, damit Zuständigkeiten, Kosten und Risiken angemessen abgebildet sind.

IV. Finanzielle Auswirkungen der Steuerpflicht auf die Bürger

Auf Basis der Gebührenbedarfsberechnung der Gemeinde Edewecht belaufen sich die prognostizierten Kosten der Abwasserbeseitigung für das Jahr 2026 auf insgesamt T€ 6.458. Diese Kosten werden auf die Gebührenzahler umgelegt. Einen Großteil dieser Kosten machen die Betriebsführungsentgelte i. H. v. T€ 5.018 (brutto) aus. Darüber hinaus rechnet die EWE WASSER die Untersuchung und Entwässerung des Klärschlammes umsatzsteuerpflichtig ab. Im Ergebnis werden rund 84,4 % der umlagefähigen Kosten der Abwasserbeseitigung mit Umsatzsteuer abgerechnet. Im Falle einer Umstellung auf privatrechtliche Entgelte erhält die Gemeinde Edewecht die anteilige Umsatzsteuer als Vorsteuer erstattet. Rund 15,5 % der Kosten werden hingegen nicht mit Umsatzsteuer fakturiert (Klärschlammverwertung OOWV, Abgaben, eigene Kosten etc.). Für das Jahr 2026 werden nicht vorsteuerrelevante Kosten

i. H. v. T€ 1.003 geschätzt. In Bezug auf diesen Kostenanteil ermöglicht die Umstellung auf privatrechtliche Entgelte keine Steuervorteile.

Die Gemeinde Edeweicht geht davon aus, dass rund 65 Prozent der Abwassergebühren in Edeweicht von vorsteuerberechtigten Unternehmern gezahlt werden. Auf Basis der Gebührenbedarfsberechnung für das Jahr 2026 haben wir die finanziellen Auswirkungen der Umstellung in der nachfolgenden Vergleichsrechnung ermittelt.

	Gebühren	Entgelte	Abweichung
Eingangsrechnungen mit Umsatzsteuer	5.454.880 €	5.454.880 €	0 €
Sonstige Kosten ohne Umsatzsteuer	1.003.300 €	1.003.300 €	0 €
Vorsteuererstattungsanspruch Gemeinde	0 €	870.947 €	870.947 €
Umlagefähige Kosten	6.458.180 €	5.587.233 €	-870.947 €
Gebühren / Entgelte netto (insgesamt)	6.458.180 €	5.587.233 €	-870.947 €
Gebühren / Entgelte brutto (insgesamt)	6.458.180 €	6.648.807 €	190.627 €
Gebühren / Entgelte brutto Privatpersonen	2.260.363 €	2.327.082 €	66.719 €
Gebühren / Entgelte brutto Unternehmer	4.197.817 €	4.321.725 €	123.908 €
Vorsteuererstattungsanspruch Privatpersonen	0 €	0 €	0 €
Vorsteuererstattungsanspruch Unternehmer	0 €	690.023 €	690.023 €
Wirtschaftliche Belastung Privatpersonen	2.260.363 €	2.327.082 €	66.719 €
Wirtschaftliche Belastung Unternehmer	4.197.817 €	3.631.701 €	-566.116 €
Wirtschaftliche Belastung insgesamt	6.458.180 €	5.958.784 €	-499.396 €

Für Privatpersonen begründen die nicht vorsteuerrelevanten Kosten der Abwasserbeseitigung den finanziellen Nachteil der Umstellung. Sie müssen zusätzlich Umsatzsteuer auf die anteiligen Kosten zahlen, ohne diese vom Finanzamt erstattet zu bekommen. Rechnerisch würden sich die Kosten der Privatleute durch die Umstellung um ca. 67 T€ und damit um rund 3 % steigen. Für vorsteuerabzugsberechtigte Unternehmen würden die Kosten hingegen um ca. 566 T€ bzw. 13,5 % sinken, da ihnen die an die Gemeinde gezahlte Umsatzsteuer als Vorsteuer erstattet wird. Hintergrund ist, dass die umlagefähigen Kosten um die ausgewiesene Umsatzsteuer der Eingangsrechnung sinken. Die auf sämtliche Kosten erhobene Umsatzsteuer ist für die Unternehmer wiederum ein durchlaufender Posten, weshalb sie finanziell erheblich von einer Umstellung profitieren würden. Die jährliche Ersparnis durch die

Umstellung auf Entgelte beträgt für Unternehmer und Bürger somit insgesamt 499 T€. Dieser Kostenvorteil setzt jedoch voraus, dass die Betreiberstruktur mit EWE WASSER fortgeführt wird bzw. das Verhältnis der vorsteuerrelevanten Ausgaben unverändert bleibt.

E. Ergebnis und Handlungsempfehlung

Die Gemeinde Edewecht kann die Entgeltgestaltung für die Abwasserbeseitigung also rechtssicher auf ein privatrechtliches Modell umstellen. Kommunal- und abgabenrechtlich ist die privatrechtliche Ausgestaltung des Benutzungsverhältnisses zulässig, während der Anschluss- und Benutzungszwang weiterhin hoheitlich durch Satzung geregelt werden kann. Voraussetzung für die Rechtssicherheit der Umstellung ist, dass die künftigen Entgelte materiell an den Grundsätzen der Kostendeckung, der Äquivalenz und der Gleichbehandlung ausgerichtet werden und die Tarifstruktur hieran erkennbar anknüpft.

Steuerrechtlich führt die Umstellung dazu, dass die Gemeinde mit der Abwasserbeseitigung umsatzsteuerpflichtige Leistungen erbringt und aus sämtlichen Eingangsleistungen mit Bezug zur Abwasserbeseitigung den Vorsteuerabzug in Anspruch nehmen kann. Die wirtschaftliche Belastung der von EWE WASSER in Rechnung gestellten Leistungen verringert sich damit um die gesetzliche Umsatzsteuer. Dieser finanzielle Vorteil ist nach dem Kostendeckungsprinzip grundsätzlich an die Abwasserkunden weiterzugeben.

Aus verteilungsbezogener Sicht ist zu berücksichtigen, dass die Umstellung unterschiedliche Wirkungen für die Nutzergruppen entfaltet. Vorsteuerabzugsberechtigte Unternehmer profitieren deutlich, weil sie die auf die Abwasserentgelte entfallende Umsatzsteuer als Vorsteuer geltend machen können und ihre Nettokosten nach der hier zugrunde gelegten Kalkulation um etwa 13,6 % sinken. Privatpersonen und andere nicht vorsteuerabzugsberechtigte Nutzer müssen demgegenüber mit einer langfristigen Mehrbelastung rechnen, weil auf den nicht vorsteuerrelevanten Kostenanteil zusätzlich Umsatzsteuer zu entrichten ist. Auf Basis der Gebührenbedarfsberechnung 2026 ist

insoweit von einem Anstieg der Belastung in einer Größenordnung von rund 2,8 % auszugehen.

Vor diesem Hintergrund empfiehlt es sich, auf Grundlage dieser Machbarkeitsstudie eine politische Entscheidung darüber herbeizuführen, ob die Gemeinde die mit der Umstellung verbundenen steuerlichen Vorteile und Verteilungswirkungen nutzen möchte und in welchem Umfang eine Kompensation möglicher Mehrbelastungen privater Haushalte angestrebt wird. Im Anschluss daran sind die rechtliche und steuerrechtliche Ausgestaltung des Entgeltmodells, die Entgeltkalkulation sowie die erforderlichen Anpassungen der Satzungen und vertraglichen Grundlagen vorzubereiten und in enger Abstimmung mit den zuständigen Gremien und dem Finanzamt umzusetzen.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. F. Göken
Rechtsanwalt

C. Heine LL.M
Rechtsanwalt

A. Frohn
Rechtsanwältin