

BKC Kommunal-Consult

Kommunal-Consult Gesellschaft mbH



Brandenburg:
Konrad-Wolf-Allee 1 – 3
D - 14480 Potsdam
Tel.: 0331 – 64 85 0

Sachsen Anhalt:
Schönebecker Str. 82 – 84
D - 39104 Magdeburg
Tel.: 0391 – 4 01 62 25

Betriebs- und Investitionsmanagement
im Trink- und Abwasserwesen

beraten – planen – umsetzen

auch im Internet unter: www.bkc-kommunal-consult.de

Informationsbrief 01 / 2004

Trink- und Abwasser

Ausgabe Brandenburg

Mai 2004

Die BKC Kommunal-Consult GmbH informiert in dieser Ausgabe zu folgenden Themen:

- Aus dem Kommunalrecht: Nunmehr bessere Möglichkeiten der Erneuerungsbeitragshebung?
- Aus der Betriebswirtschaft: Gebührenkalkulation unter Berücksichtigung des Urteiles des OVG Frankfurt/Oder vom 22. August 2002

Aus dem Kommunalrecht: Nunmehr bessere Möglichkeiten der Erneuerungsbeitragshebung?

1. Einleitung

Der Gesetzgeber hat durch Artikel 5 des Zweiten Gesetzes zur Entlastung der Kommunen von pflichtigen Aufgaben vom 17.12.2003 die Möglichkeit der Erhebung von Erneuerungsbeiträgen umfassend modifiziert. Die alte Fassung des § 8 Abs. 3 ermöglichte wegen der Unklarheit über den Umfang der erforderlichen Erneuerung von Anlagen im Verhältnis zur Gesamtanlage in der Rechtspraxis keine Erhebung von Erneuerungsbeiträgen. Die durch den Gesetzgeber vorgenommene Ergänzung des § 8 Abs. 3 KAG definiert daher bestimmte, aber nicht abschließend aufgezählte Teile der Gesamtanlage „...als jeweils selbständig abrechenbare Teile“.

2. Grundlagen der Beitragserhebung

Einige praktische Hürden sind jedoch bis zur Erzielung der ersten Einnahmen aus Erneuerungsbeiträgen noch zu nehmen. Dies betrifft zunächst den Erlass entsprechender oder die Erweiterung bestehender Beitragssatzungen. Formeller Regelungsinhalt ist:

a) Kreis der Abgabeschuldner

Der Kreis der Beitragspflichtigen ist in § 8 Abs. 2 KAG definiert. Insofern besteht keine Differenzierung zwischen Herstellungsbeiträgen und Erneuerungsbeiträgen. Auch der Erneuerungsbeitrag dient der Abgeltung der gebotenen wirtschaftlichen Vorteile, so dass diejenigen Grundstückseigentümer, Erbbauberechtigten oder Nutzer im Sinne des § 9 des Sachenrechtsbereinigungsgesetzes, denen wirtschaftliche Vorteile geboten werden, auch beitragspflichtig sind. Darauf, dass der Geltungsbereich der Satzung mit dem Umfang der jeweiligen öffentlichen Anlage identisch sein muss, sei für den Fall mehrerer solcher Anlagen im Gebiet eines Aufgabenträgers hingewiesen.

Es besteht also insofern keine Möglichkeit, nur einen Teil der an eine öffentliche Anlage Anschlossenen zu einem Erneuerungsbeitrag heranzuziehen und einen anderen Teil nicht.

b) Abgabetatbestand

Eine Beitragssatzung zur Erhebung von Erneuerungsbeiträgen muss zwingend den Tatbestand der Erneuerung aufweisen. Nur soweit diese Voraussetzung erfüllt ist, kann auch eine entsprechende Beitragserhebung auf eine derartige Beitragssatzung gestützt werden.

c) Beitragsmaßstab

Wie beim Herstellungsbeitrag ist auch beim Erneuerungsbeitrag sicherzustellen, dass der gewählte Maßstab einen den Grundstücken gebotenen wirtschaftlichen Vorteil adäquat abbildet. Insoweit sind anerkannte Maßstäbe der Vollgeschossmaßstab oder der Geschossflächenmaßstab (vgl. Dietzel in Driehaus, Kommunalabgabenrecht, § 8 Rn. 618 f.), so dass hierbei keine Besonderheiten gegenüber dem Herstellungsbeitrag bestehen.

d) Beitragssatz

Die Festsetzung des Beitragssatzes erfordert unbedingt eine entsprechende Kalkulation, die den beitragsfähigen Aufwand und die angesetzten Maßstabseinheiten ausweist. Diese Kalkulation muss bereits beim Beschluss des Beitragssatzes vorliegen und dem Beschlussorgan beim Satzungsbeschluss zur Kenntnis gelangt sein.

e) Fälligkeit des Beitrages

Als letzten gesetzlichen Mindestinhalt schreibt das KAG vor, dass die Beitragssatzung auch die Fälligkeit des Erneuerungsbeitrages regeln muss. Analog zu den Herstellungsbeiträgen kann dies durch eine Bestimmung, dass der Beitrag einen Monat nach Bekanntgabe des Beitragsbescheides fällig wird, geschehen.

3. Kalkulation von Erneuerungsbeiträgen

Grundsätzlich sind auf eine solche Kalkulation die gleichen gesetzlichen Grundlagen anzuwenden, wie sie beispielsweise für eine Herstellungsbeitragskalkulation anzuwenden sind. Insoweit differenziert das Kommunalabgabengesetz nicht.

Prinzipiell wird im Rahmen einer Beitragskalkulation durch die Division des beitragsfähigen Aufwandes durch die Anzahl der Maßstabseinheiten der Beitragssatz ermittelt, welcher nachweist, dass das Aufwandsüberschreitungsverbot beachtet wurde.

a) Ermittlung des beitragsfähigen Aufwandes

Um den beitragsfähigen Aufwand zu bestimmen, muss festgelegt werden, für welche Anlagenteile im Sinne des § 8 Abs. 3 KAG Erneuerungsbeiträge erhoben werden sollen. Bei der Abgrenzung des beitragsfähigen Aufwandes muss eine Abgrenzung zwischen beitragsfähiger Erneuerung und gebührenfähiger Erhaltung geschaffen werden. Dabei sind qualitative und quantitative Kriterien zu beachten.

Im Einzelfall ist aus dem Verhältnis des Umfangs der einzelnen sanierten bzw. erneuerten Anlagen zur Gesamt-(Teil-)Anlage zu entscheiden, ob es sich um beitragsfähigen Aufwand handelt. Eine allgemeinverbindliche Abgrenzung im Sinne des Gebühren- und Beitragsrechtes gibt es nicht. Insoweit muss für eine derartige Abgrenzung auf den Sinn und den Zweck der Gesetzesänderung abgestellt werden. Gewollt ist eine umfassende Beitragserhebung für Erneuerungsmaßnahmen, so dass den Aufgabenträgern ein umfassender Ermessensspielraum zustehen dürfte.

Die Abgrenzung in qualitativer Hinsicht hat darauf abzustellen, dass eine Verpflichtung der Aufgabenträger besteht, die errichteten Anlagen zu warten und zu pflegen. Insoweit darf insbesondere aufgetauter Reparaturbedarf nicht dazu führen, dass aus einer eigentlichen Erhaltung eine beitragspflichtige Erneuerung wird (vgl. für das Ausbaubeitragsrecht Driehaus, a. a. O. § 8 Rn. 294 f. m. w. N.). Dieses bereitet nun wieder erneute Abgrenzungsprobleme, deren mögliche Lösung wie folgt skizziert werden kann:

Einem neu hergestellten Wirtschaftsgut ist eine anzusetzende Nutzungsdauer immanent. Innerhalb dieser Nutzungsdauer ist zu vermuten, dass die öffentliche Anlage in der Lage ist, bei ordnungsgemäßer Instandhaltung den ihr zugedachten Zweck zu erfüllen. Wird nach Ablauf der Nutzungsdauer die Anlage erneuert, ist also weiter zu vermuten, dass die Anlage bestimmungsgemäß betrieben und unterhalten wurde und der nunmehr anstehende Erneuerungsaufwand beitragsfähig ist. Insofern kann der Ablauf der Nutzungsdauer einer Anlage als kaum zu widerlegendes Indiz für die Beitragsfähigkeit der Erneuerungsmaßnahme angenommen werden.

Umgekehrt wäre dann zu vermuten, dass, wenn eine Anlage vor Ablauf ihrer betriebsgewöhnlichen Nutzungsdauer erneuert werden muss, diese eben nicht ordnungsgemäß unterhalten wurde und der entstehende Aufwand nicht beitragsfähig wäre. Diese Vermutung sollte jedoch in begründeten Fällen widerlegbar sein, so dass auch hier wieder die Umstände des Einzelfalles für eine abschließende rechtliche Bewertung ausschlaggebend sein dürften.

Ist der Umfang der beitragsfähigen Erneuerung abgegrenzt worden, kann auf dieser Grundlage eine Bestimmung des beitragsfähigen Aufwandes erfolgen. Hier sind dann wieder die allgemeinen beitragsrechtlichen Vorgaben zu beachten. Danach versteht sich der beitragsfähige Aufwand als Gesamtbetrag der Aufwendungen, die einer Gemeinde feststellbar durch die Erneuerung entstehen (vgl. Dietzel, a. a. O. § 8 Rn. 580 a. E.). Dazu gehören insbesondere Bau-, Planungs- und Nebenkosten.

Begrenzt wird dieser tatsächliche Aufwand durch den Grundsatz der Erforderlichkeit. Dieser Grundsatz bedeutet, dass ein Aufgabenträger nur die Aufwendungen ersetzt verlangen kann, welche er in Anwendung sachgerechten Ermessens für erforderlich halten durfte (vgl. Dietzel a. a. O. § 8 Rn. 582a). Gemäß § 8 Abs. 4 Satz 5 KAG bleiben bei der Erneuerung von öffentlichen Anlagen die bei der Erhebung von Benutzungsgebühren nach § 6 Abs. 2 KAG kalkulierten Abschreibungen außer Ansatz. Dies bedeutet im Ergebnis, dass im Rahmen der Gebührenkalkulation erwirtschaftete Abschreibungen vom beitragsfähigen Aufwand abzusetzen sind.

Vom so festgestellten beitragsfähigen Aufwand ist der umlagefähige Aufwand zu unterscheiden. Wie sich aus der Bestimmung in § 8 Abs. 4 Satz 6 KAG ergibt, ist der wirtschaftliche Vorteil der Allgemeinheit vom beitragsfähigen Aufwand abzusetzen (z. B. Oberflächen- und Straßenentwässerung).

b) Ermittlung der Maßstabseinheiten

Da sich insofern gegenüber den Herstellungsbeiträgen keine Besonderheiten ergeben, kann in der gleichen Weise wie bei der Ermittlung der Grundlagen für die Herstellungsbeiträge vorgegangen werden. Einen aktuellen Datenbestand und entsprechende Satzungsregelungen vorausgesetzt, kann durchaus auf die Daten der Kalkulation der Herstellungsbeiträge zurückgegriffen werden.

4. Zusammenfassung

Festzuhalten ist, dass die Möglichkeiten der Erneuerungsbeitragserhebung durch die gesetzliche Änderung maßgeblich verbessert wurden. Gleichwohl wird sich erst im Rahmen verwaltungsgerichtlicher Verfahren zeigen, ob auch die Gerichte der Intention des Gesetzgebers folgen können.

Gerade vor dem Hintergrund des anstehenden Sanierungsbedarfes an Altanlagen sollte jedoch jede Möglichkeit genutzt werden, eine Refinanzierung dieses Investitionsaufwandes durch Erneuerungsbeiträge zu erreichen, um so einem Gebührenanstieg entgegenwirken zu können.

Aus der Betriebswirtschaft: Gebührenkalkulation unter Berücksichtigung des Urteiles des OVG Frankfurt/Oder vom 22. August 2002

1. Einleitung

Mit Urteil vom 22. August 2002 (2 D 10/02.NE) hat das OVG Frankfurt/Oder zu materiellrechtlichen Fragen einer Gebührensatzung und der zugrunde liegenden Gebührenkalkulation Stellung genommen. Dabei ist das Gericht im Wesentlichen den bestehenden und angewendeten Grundsätzen in der Rechtsprechung und der Betriebswirtschaft gefolgt. Gleichwohl hat das Gericht auch Fragen entschieden bzw. bewusst nicht entschieden, welche in der täglichen Praxis von besonderer Bedeutung sind.

2. Wesentliche Aussagen des Urteils des OVG Frankfurt/Oder

f) Staffelung der Grundgebühren

Zunächst hat das Gericht sowohl die Zulässigkeit von Grundgebühren als auch die Grundgebührenbemessung anhand des so genannten modifizierten Wasserverbrauchsmaßstabes bestätigt.

In diesem Zusammenhang wurde darauf aufmerksam gemacht, dass einem Grundgebührenmaßstab, der sich an der Nennleistung des Wasserzählers (Nenndurchfluss) orientiert, bei der Gebührenstaffelung Rechnung getragen werden muss. Dabei ist die Höhe der Gebühr zu dem möglichen Umfang der Benutzung in eine zumindest annähernde Beziehung zu setzen, so dass neben dem Äquivalenzprinzip insbesondere auch dem Gleichheitsgrundsatz Genüge getan ist.

Damit wurde indirekt der linearen Grundgebührenstaffelung zwar ein gewisser Vorzug eingeräumt, aber das Gericht hatte auch die Möglichkeit für eine degressive Staffelung offen gelassen, wenn für die Abweichungen eine nachvollziehbare Begründung geliefert wird.

g) Periodenabgrenzung des Kostenansatzes

Das OVG Frankfurt/Oder hat nochmals klar herausgestellt, dass die Grundsätze des § 6 KAG verlangen, dass für zeitraumbezogene Leistungen nur diejenigen Kosten umgelegt werden dürfen, die auf die Leistungsperiode entfallen, für welche die Gebühr erhoben bzw. kalkuliert wird.

Kosten, die ihre Ursache in anderen Leistungsperioden haben, dürfen selbst dann nicht einbezogen werden, wenn die entsprechende Zahlung erst im Kalkulationszeitraum anfällt oder auch diese Kosten (z. B. mangels Rückstellungsbildung) erst im Kalkulationszeitraum verbucht werden.

a) Abgrenzung der Kalkulationszeiträume

In dem vorliegenden Fall hatte der Aufgabenträger bei einer Zweijahreskalkulation ein bereits abgelaufenes Jahr mit in die aktuelle Kalkulationsperiode einbezogen. Zwar wurden die Gebühren des abgelaufenen Jahres nicht mehr geändert, welches auch ein Verstoß gegen den Rückwirkungsgrundsatz gewesen wäre, aber der Saldo des vergangenen Jahres wurde mit in den Gebührensatz des 2. Jahres der Kalkulationsperiode einbezogen, was sich auch nicht mit dem Sinn und Zweck des KAG vereinbaren lässt.

Im Urteil des OVG wurde klargestellt, dass die Gebührenkalkulation eine in die Zukunft gerichtete Kalkulation ist und sich daher nur auf zukünftige Leistungsperioden beziehen darf. Offen gelassen hat das Gericht dabei jedoch die Frage, ob und gegebenenfalls unter welchen Voraussetzungen erst kurzfristig angelaufene Jahreszeiträume unter Beibehaltung des bisherigen Gebührensatzes in der Weise in die (Durchschnitts-) Kalkulation einbezogen werden dürfen, dass der neue Satz erst für das zweite Jahr beschlossen wird.

b) Grundlagen für die Bewertung des Anlagevermögens und Berechnung der Abschreibungen

In diesem Punkt hat das OVG Frankfurt/Oder klargestellt, dass steuerliche oder handelsrechtliche Regelungen oder Bewertungsgrundsätze nicht in jedem Fall uneingeschränkt auf die im Kommunalabgabenrecht geregelte Kalkulation übertragen werden dürfen. Diese können zwar auch betriebswirtschaftlichen Grundsätzen entsprechen, jedoch ist die Zielrichtung einer Gebührenkalkulation einer kommunalen öffentlichen Einrichtung anderer Art als die Preiskalkulation bei erwerbswirtschaftlichen Betrieben.

In diesem Fall ging es um die Frage der Zulässigkeit, ob in einer Kalkulation für im 1. Halbjahr betriebswirksam gewordene Zugänge im Anlagevermögen die volle Jahresabschreibung und für im 2. Halbjahr in Betrieb genommene Anlagegüter die halbe Jahresabschreibung angesetzt werden kann, was letztlich nicht entschieden wurde.

Im Ergebnis dürfte die Zulässigkeit einer solchen Vorgehensweise in der Regel immer dann mit dem KAG vereinbar sein, wenn diese Vereinfachungsregelung im Ergebnis nicht zu großen Verzerrungen führt.

c) Nutzungsdauer der Anlagegüter

Die normale betriebsgewöhnliche Nutzungsdauer von Anlagen ist in der Gebührenkalkulation das Maß der Dinge (vgl. Länderarbeitsgemeinschaft Wasser, LAWA). Auf keinen Fall darf die Nutzungsdauer auf die maximale Laufzeit von Krediten oder der Ansatz rein steuerlich zulässiger Nutzungsdauern erfolgen. Ob ein Abweichen von der betriebsgewöhnlichen Nutzungsdauer zulässig ist, beurteilt sich allerdings im Einzelfall.

Wichtig ist jedoch die Erkenntnis, dass die Übernahme der Bewertungsmethoden aus Handels- und Steuerbilanz in die Gebührenkalkulation nur unter bestimmten Voraussetzungen erfolgen kann.

d) Berechnung der kalkulatorischen Kosten

Hinsichtlich der kalkulatorischen Kosten wurde die Ermittlung der Bemessungsgrundlagen für die Bestimmung der Abschreibungen und der Verzinsung durch das OVG Frankfurt/Oder umfassend dargestellt.

Zusammengefasst hat das Gericht festgestellt, dass vor der Berechnung der Abschreibungen und der kalkulatorischen Zinsen für das aufgewendete Kapital zunächst die Bemessungsgrundlage der Verzinsung und der Abschreibungen um die gesetzlich fixierten Abzugsbeträge zu bereinigen ist. Das Anlagekapital ist dabei nach den gesamten Anschaffungs- und Herstellungskosten der noch abzuschreibenden Anlagegüter zu ermitteln.

Es können also nicht einfach die Abschreibungen oder Zinsen aus dem Erfolgsplan bzw. der Gewinn- und Verlustrechnung übernommen werden. Auch eine Saldierung mit Erträgen aus der Auflösung passivierter Sonderposten ist nicht möglich.

e) Deckungsgleichheit von Leistungs- und Kalkulationsperiode

Beanstandet hat das OVG Frankfurt/Oder eine Satzungsregelung, wonach als Erhebungszeitraum die „Ableseperiode“ für den Wasserverbrauch gilt und gleichzeitig die Gebührenkalkulation kalenderjahrbezogen erstellt wird. Dies ist mit dem Grundsatz, dass sich Leistungs- und Kalkulationsperiode decken müssen, nicht vereinbar.

Die Deckungsgleichheit von Erhebungs- und Kalkulationszeitraum erfordert u. E. allerdings nicht, dass das teilweise praktizierte System der rollierenden Ablesung nun eingestellt werden müsste. Insoweit müssen unterjährige Verbrauchsermittlungen mittels Abgrenzungsrechnung auf einen bestimmten Stichtag hochgerechnet werden.