

## **BKC Kommunal-Consult**

Kommunal-Consult Gesellschaft mbH

Brandenburg:

Konrad-Wolf-Allee 1 – 3  
D - 14480 Potsdam  
Tel.: (0331) 64850

Rheinland-Pfalz:

Assoziiert im TZK  
Maria Trost 23  
D - 56070 Koblenz  
Tel. (02 61) 8854122

auch im Internet unter:

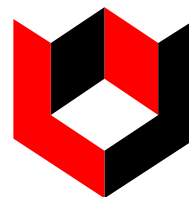
Sachsen-Anhalt:

Schönebecker Str. 82 – 84  
D - 39104 Magdeburg  
Tel.: (0391) 4016225

Sachsen:

Behringstraße 45  
D - 01159 Dresden  
Tel.: (0351) 2674800

[www.bkc-kommunal-consult.de](http://www.bkc-kommunal-consult.de)



Dienstleister für  
Bau- und Kommunal-Consulting

beraten – planen – umsetzen

# Informationsbrief 02 / 2005

Trink- und Abwasser

Ausgabe Sachsen-Anhalt

August 2005

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

- Aus dem Kommunalrecht: Urteil des OVG-LSA vom 19.05.2005 zu den Anforderungen an die Maßstabsregelung von Grundgebühren
- Aus dem Kommunalrecht: Sind in Sachsen-Anhalt Alternativveröffentlichungen in mehreren Amtsblättern unzulässig?
- Aus dem Vergaberecht: Bundesgerichtshof erteilt mit seinem Urteil vom 07.06.2005 unvollständigen Angeboten eine deutliche Absage!
- Aus dem Verbandsrecht: Betrifft die Heilungswirkung des § 8a GKG auch das verbleibende Satzungswerk? Ein Urteil des OVG-LSA vom 01.06.2005

**Aus dem Kommunalrecht: Urteil des OVG-LSA vom 19.05.2005 zu den Anforderungen an die Maßstabsregelung von Grundgebühren**

## 1. Einleitung

Neben den reinen Verbrauchsgebühren bildet die Grundgebühr einen wesentlichen Pfeiler der Gebührenerhebung. Mit der Grundgebühr wird in der Regel der verbrauchsunabhängige Teil der Vorhaltekosten abgedeckt. Insoweit deckt sie die Bereitstellung einer öffentlichen Einrichtung ab.

Ähnlich wie bei den Verbrauchsgebühren ist der richtige Gebührenmaßstab ein wichtiges Kriterium, um eine Grundgebühr gegenüber dem Bürger verständlich und zudem rechtlich unbeanstandet zu erheben. Ein unwirksamer Gebührenmaßstab führt regelmäßig zur Unwirksamkeit der Satzung, so dass hier ein besonderes Augenmerk auf die Ausgestaltung zu richten ist. Das Oberverwaltungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt (OVG-LSA) hat in seinem Urteil vom 19. Mai 2005 die Grundsätze und Regularien aufgezeigt, an denen sich der Gebührenmaßstab zu messen hat.

## 2. Das Grundsatzurteil des OVG-LSA vom 19. Mai 2005

Auch für die Grundgebühr gilt die Vorgabe des § 5 Abs. 3 Satz 1 des Kommunalabgabengesetzes (KAG). Danach sind auch Grundgebühren unter Berücksichtigung von Art und Umfang der Inanspruchnahme der öffentlichen Einrichtung zu bemessen. Sie dürfen nach einem Wahrscheinlichkeitsmaßstab bemessen werden, dessen Anwendung nicht dazu führen darf, dass die Gebühr in einem offensichtlichen Missverhältnis zu der damit abgegoltenen Leistung steht. Unter Berücksichtigung dieses Grundsatzes geht das Gericht davon aus, dass auch Grundgebühren grundsätzlich linear zu staffeln sind.

Im zu entscheidenden Fall wurde anhand des Nenndurchflusses des verwendeten Wasserzählers eine Staffelung der Grundgebühren vorgenommen.

Dabei bestand die Sachlage, dass bezogen auf die Höchstlastkapazität die Gebührensteigerung doppelt so hoch ausfiel, wie dem eine Steigerung der Höchstbelastung gegenüber stand. In diesem Fall sah das OVG-LSA ein offensichtliches Missverhältnis zwischen Grundgebührenbemessung und Maß der Inanspruchnahme der Vorhalteleistung. Es erfolgt somit eine progressive Gebührengestaltung.

Diese findet zwar unmittelbar im Gesetzeswortlaut des KAG keine Grundlage, kann nach Ansicht des OVG-LSA jedoch aus der Systematik der abgabenrechtlichen Vorschriften hergeleitet werden.

Denn § 5 Abs. 3a Satz 1 KAG räumt den Aufgabenträgern die Möglichkeit ein, bei der Gebührenbemessung neben dem Zwecke des Vorteilsausgleichs für die Inanspruchnahme der öffentlichen Einrichtung auch verhaltenslenkende Zwecke zu verfolgen. Bei Anlagen, welche dem Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen dienen oder bei deren Inanspruchnahme diese Lebensgrundlagen gefährdet werden können, dürfen die Benutzungsgebühren so bemessen werden, dass sie Anreize zu einem umweltschonenden Verhalten bieten.

Dem steht auch nicht der Grundsatz des § 5 Abs. 3a Satz 2 KAG entgegen, wonach die Gebühren bei der Abwasserbeseitigung grundsätzlich linear zu staffeln sind. Denn § 5 Abs. 3a Satz 1 KAG stellt den leitenden Grundsatz der Gebührenerhebung dar. Aus der systematischen Stellung im Gesetz folgt, dass mindestens eine lineare Staffelung vorzusehen ist. Nur unter den sehr engen Voraussetzungen des § 5 Abs. 3a Satz 2 Halbsatz 2 KAG darf von diesem Grundsatz abgewichen werden.

Ist somit eine progressive Gebührenstaffelung grundsätzlich möglich, muss diese zu ihrer Rechtfertigung eine Lenkungswirkung entfalten können. Dies ist aber gerade bei einer Staffelung nach der Art der verwendeten Zählergrößen nicht möglich, da der Abgabepflichtige nach Ansicht des Gerichtes, keine Einflussmöglichkeit auf den verwendeten Wasserzähler hat.

### **3. Fazit**

Die vorliegende Entscheidung des OVG-LSA verdeutlicht, dass bei der Grundgebührengestaltung besonderer Wert auf eine lineare Staffelung gelegt werden sollte. Eine degressive Gebührenstaffelung ist zwar bei Vorliegen eines öffentlichen Interesses grundsätzlich möglich, aber das OVG-LSA stellt hieran erhöhte Anforderungen. Auch wird klar herausgehoben, dass grundsätzlich progressive Gebühren möglich, aber aus der Sicht des OVG-LSA wegen des fehlenden Lenkungscharakters bei Grundgebühren nicht gerechtfertigt sind.

Bei diesem Punkt kann die Urteilsbegründung nicht ganz überzeugen, weil auch bei einer Staffelung nach der Größe des verwendeten Wasserzählers, der Abgabepflichtige über sein grundsätzliches Verbrauchsverhalten Einfluss nehmen kann. Denn die Größe des zu errichtenden Wasserzählers orientiert sich maßgeblich an der bereit zu stellenden Wassermenge. Werden folglich geringere Mengen benötigt, liegt es am Abgabepflichtigen, über eine kleinere Zuleitung seine Grundgebührenlast zu vermindern.

## **Aus dem Kommunalrecht: Sind in Sachsen-Anhalt Alternativveröffentlichungen in mehreren Amtsblättern unzulässig?**

### **1. Einleitung**

Die öffentliche Bekanntmachung einer Satzung, als integraler Bestandteil des Satzungsverfahrens bereitet in der Praxis immer wieder Probleme. Besonders in den Fällen, in denen die Mitglieder eines Zweckverbandes landkreisübergreifend tätig sind, stellt die öffentliche Bekanntmachung hohe Anforderungen an die handelnden Personen. Vorliegend soll auf eine konkrete Fallkonstellation eingegangen werden, welche durch das Oberverwaltungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt (OVG-LSA) einer Klärung zugeführt wurde. Dabei ging es im Ergebnis um die Frage, ob eine Alternativveröffentlichung in unterschiedlichen Bekanntmachungsorganen zulässig ist.

Im zu entscheidenden Fall war die Regelung der öffentlichen Bekanntmachung so ausgestaltet, dass eine Alternativveröffentlichung in unterschiedlichen Bekanntmachungsorganen vorgesehen war. In dem Organ, in welchem die Bekanntmachung nicht erfolgte, wurde ein Hinweis vorgenommen, wo der gesamte Wortlaut öffentlich bekannt gemacht wurde.

### **2. Der Beschluss des OVG-LSA vom 11. November 2004 (2 M 528/04)**

Bei der öffentlichen Bekanntmachung handelt es sich um einen aus dem Rechtsstaatsprinzip abgeleiteten unverzichtbaren Bestandteil des Rechtssetzungsverfahrens. Nicht oder nicht ordnungsgemäß bekannt gemachte Satzungen entfalten als Ortsrecht keine Wirkung.

Das Rechtsstaatsprinzip verlangt bei der Ausgestaltung der Veröffentlichungsbestimmung, dass sich alle Bürger vom Inhalt der zu verkündenden Satzung und der Tatsache ihres Inkrafttretens verlässlich und ohne unzumutbare Schwierigkeiten zuverlässig Kenntnis verschaffen kann. Dabei obliegt es dem Ortsgesetzgeber seine Veröffentlichungsbestimmung so auszugestalten, dass diese rechtsstaatliche Funktion erfüllt ist. Inhaltlich bedeutet dies, dass die Veröffentlichungsbestimmung geeignet sein muss, dem Kreis der von der Satzung unmittelbar Betroffenen schnell, zuverlässig und ohne größeren Zeitaufwand Kenntnis vom Ortsrecht zu vermitteln.

Diese Grundsätze sind dann nicht eingehalten, wenn die Veröffentlichungsbestimmung so ausgestaltet ist, dass eine Alternativveröffentlichung möglich ist. Dies deshalb, weil der Bürger sich gerade nicht darauf verlassen kann, dass das Ortsrecht grundsätzlich in ein und derselben Art und Weise öffentlich bekannt gemacht wird.

Nach Ansicht des Gerichtes ändert auch die Tatsache, dass in den anderen Bekanntmachungsorganen ein Hinweis auf die Veröffentlichung erfolgt, nichts an dem vorstehenden Ergebnis. Insbesondere in Fällen, in denen die Bekanntmachungsorgane nicht einmal bezeichnet sind, ist es für den Bürger nicht erkennbar, welche Organe er sich beschaffen muss, um von einer öffentlichen Bekanntmachung Kenntnis zu nehmen.

Nicht abschließend beantwortet wurde für das sachsen-anhaltinische Landesrecht die Frage, ob bei konkret bezeichneten Bekanntmachungsorganen ein Hinweis auf die erfolgte Bekanntmachung den Anforderungen des Rechtsstaatsprinzips genügt.

### **3. Fazit**

Der Beschluss des OVG-LSA vom 11. November 2004 verdeutlicht einmal mehr, dass die Thematik der öffentlichen Bekanntmachung immer noch aktuelle Rechtsprobleme aufwirft. Um so mehr sollte gerade diesem Punkt des Rechtsetzungsverfahrens großes Augenmerk geschenkt werden, da Fehler in der öffentlichen Bekanntmachung immer dazu führen, dass das Ortsrecht keinerlei Wirkung entfaltet. Insofern sind die Aufgabenträger gehalten, ihre Veröffentlichungsbestimmung so auszurichten, dass allen betroffenen Bürger die Möglichkeit geboten wird, vom Satzungsinhalt in zumutbarer Weise Kenntnis zu nehmen.

**Aus dem Vergaberecht: Bundesgerichtshof erteilt mit seinem Urteil vom 07.06.2005 unvollständigen Angeboten eine deutliche Absage!**

## **2. Einleitung**

Wieder einmal konnte erst der Bundesgerichtshof (BGH) zur Klärung einer Rechtsfrage des Vergaberechts beitragen. In diesem Verfahren stand die Frage im Mittelpunkt, inwieweit ein Angebot von der Wertung auszuschließen ist, wenn die in den Ausschreibungsunterlagen abgeforderten Erklärungen nach den Formblättern EFB-Preis 1a, 1b und 1c nicht abgegeben werden. Daneben wurden aber auch die Grundlagen eines Schadensersatzanspruches wegen Fehler im Ausschreibungsverfahren durch den BGH betrachtet.

### **3. Die Kernaussagen des Urteils des BGH vom 7. Juni 2005 (X ZR 19/02)**

In ständiger Rechtsprechung des BGH ist anerkannt, dass spätestens mit der Anforderung der Ausschreibungsunterlagen durch die Bieter zwischen diesen und der ausschreibenden Stelle ein vorvertragliches Vertrauensverhältnis begründet wird. Kommt es durch die Nichtbeachtung der einschlägigen Vergabevorschriften zu einer Störung dieses Verhältnisses, können daraus Schadensersatzansprüche aus culpa in contrahendo resultieren.

Solche Schadensersatzansprüche eines Bieters kommen aber regelmäßig dann nicht in Betracht, wenn das Angebot des Bieters zwingend von der Wertung der Angebote auszuschließen ist.

Werden in den Ausschreibungsunterlagen Erklärungen nach bestimmten Formblättern gefordert, dann sind diese Erklärungen als Umstände ausgewiesen, welche für die Vergabeentscheidung relevant sein sollen.

Insofern ist die Rechtslage vergleichbar dem Fall, wenn ein Bieter die geforderten Einheitspreise aus verschiedene Einheitspreise anderer Leistungspositionen verteilt (Beschluss vom 18. Mai 2004; X ZB 7/04) oder geforderte Erklärungen zum Typ eines anzubietenden Produktes nicht angibt (BGHZ 154, Seite 32 ff.).

In allen Fällen folgt daraus, dass beim Fehlen geforderter Erklärungen diese Angebote zwingend gemäß § 25 Nr. 1 Abs. 1 lit. b VOB/A von der Wertung auszuschließen sind.

### **1. Zusammenfassung**

Die Entscheidung des BGH verdeutlicht einmal mehr, dass die Bieter bei der Bearbeitung der Angebote große Sorgfalt an den Tag legen müssen, um nicht mit ihren Angeboten von der Wertung ausgeschlossen zu werden.

Auf der anderen Seite sichert es den öffentlichen Auftraggebern aber auch die Möglichkeit, in den Ausschreibungsunterlagen die Anforderungen an die zu erbringende Leistung einschließlich der hierzu erforderlichen Preisangaben festzulegen. Der BGH schützt hier eindeutig die Interessen der öffentlichen Auftraggeber, ein transparentes, auf die Gleichbehandlung aller Bieter beruhendes Vergabeverfahren durchzuführen.

**Aus dem Verbandsrecht: Betrifft die Heilungswirkung des § 8a GKG auch das verbleibende Satzungswerk? Ein Urteil des OVG-LSA vom 01.06.2005.**

### **1. Einleitung**

Mit der Problematik der wirksamen Gründung eines Zweckverbandes hatte sich wieder einmal das OVG-LSA zu befassen. Diesmal stand die Frage, ob die Heilungswirkung des § 8a GKG auch das verbleibende Satzungswerk eines Zweckverbandes erfasst.

### **2. Beschluss vom 1. Juni 2005 (1 M 196/05)**

Bei der Beurteilung der Frage der Wirksamkeit ist primär auf die gesetzliche Grundlage abzustellen. Gemäß § 8a Abs. 1 Satz 1 GKG gelten infolge von Gründungsfehlern nicht wirksam gegründete Zweckverbände rückwirkend ab dem Tage nach der öffentlichen Bekanntmachung ihres Statuts oder ihrer Verbandssatzung als gebildet. Inhaltlich bedeutet dies, dass mit der Bekanntmachung der ersten Verbandssatzung die Befugnis zur Rechtsetzung gegeben ist.

Dieser Zeitpunkt ist auch für die Beurteilung des verbleibenden Satzungswerkes von Bedeutung. Lag die Beschlussfassung über Abgabensatzungen vor dem Zeitpunkt der erstmaligen Veröffentlichung der Verbandssatzung, so stand dem Zweckverband zu diesem Zeitpunkt noch keine Rechtsetzungsbefugnis zu. Die entsprechende Abgabensatzung ist damit unwirksam.

Erfolgte die Beschlussfassung über eine Abgabensatzung nach dem Zeitpunkt der erstmaligen Bekanntmachung der Verbandssatzung, so hatte der Zweckverband auch die Befugnis zur Rechtsetzung, so dass die Satzung allein aus diesem Grund nicht unwirksam ist.

Besonderheiten bestehen, wenn kein Statut oder keine Verbandssatzung öffentlich bekannt gemacht worden ist. Nur in diesem Fall kann auf die weiteren Heilungsmöglichkeiten gemäß § 8a Abs. 1 Satz 2 GKG zurückgegriffen werden.

Entstehungszeitpunkt wäre in diesem Fall dann der Tag nach der Bekanntmachung der Genehmigung zur Verbandsgründung, spätestens jedoch der Tag nach der Bekanntmachung der ersten Abgabensatzung. Ist die erste Abgabensatzung der maßgebliche Zeitpunkt für die Gründung eines Verbandes, so ist diese Satzung nicht wegen eines Verstoßes gegen die Rechtsetzungsbefugnis unwirksam. Dies ergibt sich aus § 8a Abs. 1 Satz 3 GKG. Die Wirksamkeit des verbleibenden Satzungswerkes hängt in diesen Fällen entscheidend davon ab, ob die Beschlussfassung vor oder nach Tag der wirksamen Gründung erfolgt.

### **3. Fazit**

Auch heute hat die Problematik der Feststellung des Gründungszeitpunktes erhebliche Auswirkungen auf die Zweckverbände. Insbesondere vor dem Hintergrund möglicher Verjährungstatbestände sollte geprüft werden, ab wann der Zweckverband als wirksam gegründet gilt.

In dem zu entscheidenden Fall war nämlich der Zeitpunkt der Gründung maßgeblich für das Entstehen der sachlichen Beitragspflicht. Da die Beitragssatzung vor dem Gründungszeitpunkt beschlossen wurde, konnten auf ihrer Grundlage keine Beitragspflichten entstehen.

Dies hatte zur Folge, dass Beitragspflichten erst auf Grundlage einer nach der Gründung beschlossenen Beitragssatzung entstehen konnten. Da die sachliche Beitragspflicht frühestens mit der ersten wirksamen Beitragssatzung entsteht, kann auf diese Art und Weise ein möglicherweise bestehendes Verjährungsproblem umgangen werden.