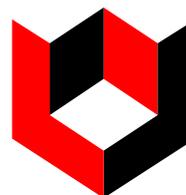


BKC Kommunal-Consult

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 02 / 2004

Trink- und Abwasser

Ausgabe Brandenburg

August 2004

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

- Aus dem Kommunalrecht: Änderungen im Kommunalabgabengesetz des Landes Brandenburg mit Gesetz vom 29. Juni 2004
- Aus der Vergabep Praxis: BGH erteilt mit Beschluss vom 18. Mai 2004 versteckten Einheitspreisen eine Absage!
- Aus dem Kommunalrecht: Bedeutendes OVG-Urteil vom 3. Dezember 2003 für das Beitragsrecht im Land Brandenburg

Aus dem Kommunalrecht: Änderungen im Kommunalabgabengesetz des Landes Brandenburg mit Gesetz vom 29. Juni 2004

1. Einleitung

Durch das Gesetz zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes für das Land Brandenburg (KAG) vom 29. Juni 2004 (GVBl. I Seite 272) hat der Gesetzgeber das KAG erneut modifiziert. Die vom Umfang her nur geringfügigen Änderungen zeitigen jedoch umfassende Auswirkungen für die Aufgabenträger.

2. Gesetzesänderung im Einzelnen

a) Änderung von § 6 Abs. 2 Satz 6 KAG

In § 6 Abs. 2 Satz 6 KAG wurde eine längst überfällige Modifizierung vorgenommen. Bis zum 31. Dezember 2003 bestand im Rahmen der Gebührenkalkulation die Möglichkeit, bei der Ermittlung der Abschreibungen die Zuschüsse Dritter unberücksichtigt zu lassen, wenn damit die Tilgungsleistungen nicht gefährdet werden.

Damit bestand für die Aufgabenträger die Möglichkeit, erhaltene Fördermittel entsprechend der Zielrichtung der Förderrichtlinie den Abgabepflichtigen zugute kommen zu lassen. Trotz erheblicher Kritik (vgl. Informationsbrief Ausgabe 03/2002) hat man die zeitlich befristete Regelung zum 31. Dezember 2003 auslaufen lassen. Dies führte praktisch zu gesetzlich verordneten Gebührenerhöhungen.

Dieses unbillige Ergebnis wurde jetzt endlich korrigiert. Nunmehr ist es wieder möglich, und zwar jetzt zeitlich unbegrenzt, bei der Ermittlung der Abschreibungen die gewährten Fördermittel in der Bemessungsgrundlage abzuziehen. Dabei ist die Regelung derart ausgestaltet, dass den Aufgabenträgern ein Ermessen verbleibt, von dieser Möglichkeit Gebrauch zu machen.

b) Einfügung von § 6 Abs. 4 Satz 4 KAG

Nach dem bisherigen § 6 Abs. 4 Satz 3 KAG wurde ein neuer Satz 4 eingefügt. Nunmehr können für die Schlamm Entsorgung aus Kleinkläranlagen mit einer biologischen Reinigungsstufe keine Grundgebühren mehr erhoben werden.

Bislang war es in der Rechtsprechung anerkannt, auch im Bereich der dezentralen Abwasserbeseitigung Grundgebühren für die Abgeltung der Vorhalteleistungen zu erheben (vgl. Informationsbrief Ausgabe 01/2003). Mit der Neuregelung in § 6 Abs. 4 Satz 4 KAG wird damit ein einzelner Teilbereich der dezentralen Abwasserbeseitigung aus der Systematik der Gebührenerhebung herausgehoben. Dies führt u. E. jedoch zu einer nicht zu rechtfertigenden Ungleichbehandlung gegenüber den anderen zentral und mobil zu entsorgenden Einwohnern.

Hierbei muss beachtet werden, dass die Grundgebühr für die Inanspruchnahme der Liefer- und Leistungsbereitschaft einer öffentlichen Einrichtung erhoben wird. Mit diesem Entgelt sollen also die Leistungen zur Aufrechterhaltung der ständigen Betriebsbereitschaft abgegolten werden. Warum dann ausschließlich für die Kleinkläranlage mit biologischer Reinigungsstufe kein Entgelt für Betriebsbereitschaft mehr erhoben werden darf, wird nicht ersichtlich, wenn zu entsorgender Klärschlamm anfällt. Auch der Gesetzgeber bleibt eine Begründung im Gesetzentwurf schuldig.

3. Fazit

Die Einführung einer Grundgebührenfreiheit für Kleinkläranlagen mit einer biologischen Reinigungsstufe führt zu einer Ungleichbehandlung. Gerade vor dem Hintergrund der eingetretenen relativen Rechtssicherheit in Bezug auf die Grundgebührenerhebung im dezentralen Bereich führt diese Regelung auch zu einer Aufweichung der Rechtsposition. Insofern ist diese Einfügung im KAG als überflüssig zu bezeichnen.

Die zweite Änderung im KAG hat zu einer längst überfälligen Anpassung im Bereich der Ermittlung der Abschreibungen geführt, denn nunmehr können Fördermittel wieder entsprechend dem eigentlichen Förderzweck verwendet und die Abgabepflichtigen entlastet werden.

Gleichwohl fehlt hier die klarstellende Anpassung von § 23 Abs. 3 der Eigenbetriebsverordnung (EigV) und der Verwaltungsvorschrift zur Eigenbetriebsverordnung, weil die Aufsichtsbehörden im Land Brandenburg zunehmend darauf drängen, dass die Aufgabenträger die Fördermittel dem Eigenkapital zuordnen und damit nicht mehr ergebniserhöhend aufgelöst werden können. Dies bedeutet, dass Aufgabenträger, die Fördermittel im Rahmen der Gebührenkalkulation ergebniswirksam berücksichtigen, vom Grunde her einen immanenten Fehlbetrag im Jahresabschluss ausweisen. Dieses Ergebnis steht weder im Einklang mit der Auffassung des IDW (Institut der Wirtschaftsprüfer) noch entspricht es den Anforderungen der Rechnungslegung, wenn der Jahresabschluss unter Beachtung der Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung kein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der öffentlichen Verwaltung vermittelt.

Aus der Vergabepaxis: BGH erteilt mit Beschluss vom 18. Mai 2004 versteckten Einheitspreisen eine Absage!

1. Sachverhalt

Erstmals hatte sich der Bundesgerichtshof (BGH) mit der Frage zu befassen, ob Angebote, bei denen der Bieter die Einheitspreise einzelner Leistungspositionen in „Mischkalkulationen“ auf andere Leistungspositionen umlegt, von der Wertung auszuschließen sind. Mit Beschluss vom 18. Mai 2004 (X ZB 7/04) hat das Gericht entschieden, dass derartige Angebote von der Wertung auszuschließen sind.

Der Entscheidung lag ein vielerorts zu beobachtender Sachverhalt zugrunde. Im Rahmen eines Ausschreibungsverfahrens hatte ein Bieter zahlreiche Positionen des Leistungsverzeichnisses mit Einheitspreisen von 0,01 EUR angeboten. Auf eine entsprechende Nachfrage der Vergabestelle erklärte er, dass das Angebot auf Grundlage einer Mischkalkulation erstellt wurde. Gleichzeitig benannte der Bieter Leistungspositionen, bei denen die Kosten der mit 0,01 EUR ausgepreisten Leistungspositionen enthalten sind. Insgesamt gab er jedoch an, dass das Angebot auskömmlich kalkuliert sei.

Das Angebot wurde daraufhin gemäß § 24 Nr. 2 VOB/A von der Wertung ausgeschlossen.

2. Gründe der Entscheidung

Der BGH hat seine Entscheidung im Wesentlichen damit begründet, dass oberstes Gebot die Gleichbehandlung aller am Verfahren Beteiligten durch Gewährleistung eines transparenten Vergabeverfahrens ist. Dies ist jedoch nur dann möglich, wenn in jeder Hinsicht und grundsätzlich ohne weiteres vergleichbare Angebote abgegeben werden.

Um zu einer Vergleichbarkeit der Angebote zu gelangen, ist es deshalb erforderlich, dass jeder in der Leistungsbeschreibung vorgesehene Preis so vollständig und mit dem Betrag angegeben wird, der für die betreffende Leistung auch benötigt wird.

Dem entspricht es nicht, wenn ein Bieter die geforderten Einheitspreise so benennt, dass die Preise die ausgeschriebene Leistung weder zutreffend noch vollständig wiedergeben. Eine derartige Vorgehensweise benennt nicht die geforderten Preise im Sinne des § 21 Nr. 1 Satz 3 VOB/A, sondern versteckt die geforderten Angaben zu den Einheitspreisen in der Gesamtkalkulation seines Angebotes. Hieraus folgt, dass derartige Angebote wegen der Geltung des § 25 Nr. 1 Abs. 1 lit. b VOB/A grundsätzlich von der Wertung auszuschließen sind.

Gleichzeitig hat der BGH aber auch untersucht, welche Prüfungstiefe bei der Wertung einer Vergabestelle anzuwenden ist. Der Vergabestelle ist nur bei Zweifeln über die tatsächlich geforderten Preise einzelner Leistungspositionen ein Ermessen eingeräumt, sich gemäß § 24 Nr. 1 VOB/A über die Angemessenheit der Preise zu informieren.

Ergibt dies, dass die ausgewiesenen Preise die ausgeschriebene Leistung vollständig wiedergeben, kann das Angebot nicht nach § 25 Nr. 1 Abs. 1 lit. b VOB/A ausgeschlossen werden. Nur dann, wenn sich bei der Angemessenheitsprüfung der Preise ergibt, dass diese nicht die ausgeschriebene Leistung wiedergeben, kann ein entsprechender Ausschluss des Angebotes erfolgen.

3. Fazit

Mit der vorliegenden Entscheidung des BGH existiert nunmehr eine höchstrichterliche Entscheidung, welche die Transparenz von Vergabeverfahren deutlich erhöht. Öffentlichen Auftraggebern ist hier dringend anzuraten, bei Zweifeln über die Angemessenheit der Preise eine entsprechende Nachfrage bei den betroffenen Bietern zu stellen.

Nur auf diese Art und Weise kann bereits bei der Durchführung des Vergabeverfahrens eine ordnungsgemäße Abwicklung des Auftrages erreicht werden.

Aus dem Kommunalrecht: Bedeutendes OVG-Urteil vom 3. Dezember 2003 für das Beitragsrecht im Land Brandenburg

1. Einleitung

Mit Urteil vom 3. Dezember 2003 (2 A 417/03) hat das Oberverwaltungsgericht für das Land Brandenburg (OVG) eine neue Rechtslage in Bezug auf die Ausgestaltung des Beitragsmaßstabes und dessen Umsetzung geschaffen. Nachdem die Beschwerde gegen die Nichtzulassung der Revision durch das Bundesverwaltungsgericht mit Beschluss vom 17. Mai 2004 (9 B 29.04) zurückgewiesen wurde, ist das Urteil des OVG damit rechtskräftig geworden. Da eine Darstellung aller im Urteil angesprochenen Sachverhalte den vorgegebenen Rahmen sprengen würde, werden im Folgenden nur die beiden bedeutsamsten Punkte behandelt.

2. Artzuschläge als Pflichtbestandteil in der Beitragssatzung

Bislang spielte ein Artzuschlag für gewerblich oder industriell nutzbare Grundstücke sowie Grundstücke in Kerngebieten in der Rechtsprechung des OVG noch keine Rolle. Ausgehend von der Kommentarliteratur in Driehaus, Kommunalabgabenrecht § 8 Rn. 276, bestand auch keine grundsätzliche Veranlassung, einen solchen Artzuschlag für derartige Grundstücke im Satzungswerk zu integrieren.

Diese Rechtslage hat sich nunmehr durch das Urteil im Land Brandenburg umfassend geändert. Ausgehend vom wirtschaftlichen Vorteilsbegriff, wonach Beiträge für die Möglichkeit der Inanspruchnahme eine Steigerung des Gebrauchswertes erfahren, bedarf es für gewerblich und industriell nutzbare Grundstücke sowie für Grundstücke in Kerngebieten eines Zuschlages für diese Nutzungsart.

Begründet wird dies im Wesentlichen mit dem Umstand, dass der wirtschaftliche Gebrauchswert eines derartigen Grundstückes höher ist als der eines Grundstückes, welches ausschließlich einer Wohnnutzung zugeführt werden kann. Nach Ansicht des OVG ist für solche Grundstücke auf Grundlage der möglichen Nutzung die Erzielung einer deutlich höheren Rendite möglich.

Etwas anderes soll nur für den Fall gelten, wenn die gewerbliche und industrielle Nutzung sowie die Nutzung in Kerngebieten nach den Verhältnissen des gesamten Beitragsgebietes vernachlässigt werden kann. Dabei lässt das Gericht jedoch offen, wann von einer Vernachlässigung ausgegangen werden kann.

Insofern ist jede Beitragssatzung hinsichtlich des Beitragsmaßstabes potenziell unwirksam, wenn kein Artzuschlag für gewerblich und industriell genutzte Grundstücke sowie Grundstücke in Kerngebieten enthalten ist.

3. Neue Aspekte des Aufwandsüberschreitungsverbot

Die Problematik der Ergebnisrechtsprechung, wonach es unter Beachtung des Aufwandsüberschreitungsverbot für die Gültigkeit eines Beitragssatzes allein regelmäßig nur darauf ankommt, dass er im Ergebnis mit dem Gesetz im Einklang steht, wird in der praktischen Anwendung ernsthaft in Zweifel gezogen. Das OVG prüfte in diesem Zusammenhang nicht nur, ob das gesetzliche Aufwandsüberschreitungsverbot beachtet wurde, sondern erstreckte seine Prüfung auch auf den Umstand, ob der Satzungsgeber sich einer Selbstbindung hinsichtlich der Höhe des Deckungsgrades unterworfen hat.

Gerade die Ausweitung des Prüfungsmaßstabes durch das OVG führt faktisch zu einer Umgehung der bundesweit angewandten Ergebnisrechtsprechung.

Durchaus nachvollziehbar geht das OVG davon aus, dass bei einer Festlegung eines Deckungsgrades in der entsprechenden Beitragssatzung, nur einen bestimmten Anteil des Gesamtaufwandes über Beiträge zu decken, sich der Satzungsgeber verbindlich gebunden hat und daher auch bei der Prüfung des Aufwandsüberschreitungsverbot zu beachten ist.

Keineswegs gefolgt werden kann aber dem Ansatz, dass für die Prüfung auf die dem Beitragssatz zugrunde liegende Kalkulation zurückgegriffen werden kann, wenn der Satzungsgeber keinen bestimmten Deckungsgrad verbindlich festgelegt hat.

Eine Beitragskalkulation, als Vorgang, der von vielfältigen Prognosen und Schätzungen geprägt ist, weist im Ergebnis lediglich den Aufwand aus, welcher maximal über Beiträge zu decken ist. Im Regelfall haben die Aufgabenträger aus politisch motivierten oder auch abgabenrechtlichen Gründen einen unter 100 % liegenden Beitragssatz festgelegt. Dieser wird dann auch in der Beitragskalkulation ausgewiesen.

Diesen Ausweis einer Kennziffer wird offensichtlich durch das OVG bereits als eine Festlegung des Deckungsgrades verstanden mit der Folge, dass allein diese dort festgelegte Grenze für die Prüfung, ob dem Aufwandsüberschreitungsverbot Genüge getan wurde, maßgeblich ist. Damit bemisst das OVG einer Entscheidungshilfe für die kommunalen Vertreter, welche lediglich für die Meinungsbildung und Abschätzung der Belastung für die Grundstücke angesetzt werden, verbindlichen Charakter zu, obwohl dies im Normalfall von den entsprechenden Gremien überhaupt nicht beabsichtigt war.

Insoweit greift die vorliegende Rechtsprechung des OVG in einem nicht unerheblichen Maße in die kommunale Selbstverwaltung ein, da Angaben, welche lediglich zu Informationszwecken in der Kalkulation enthalten sind, verbindlicher Charakter im Sinne einer Festlegung eines Deckungsgrades zugesprochen wird.

4. Fazit

Das Urteil des OVG vom 3. Dezember 2004 hat schwerwiegende Auswirkungen auf die Möglichkeiten der Beitragserhebung. Durch die Forderung nach einem Artzuschlag für gewerblich oder industriell nutzbare Grundstücke sowie Grundstücke in Kerngebieten sind die Aufgabenträger verpflichtet, sowohl die Beitragssatzung als auch die entsprechende Beitragskalkulation auf Vereinbarkeit mit der Rechtsprechung des OVG zu überprüfen. Widrigenfalls besteht die Gefahr, allein wegen dieses Umstandes im verwaltungsgerichtlichen Verfahren zu unterliegen.

Im Übrigen ist die durch das OVG gegebene Begründung für den Artzuschlag im Ergebnis kritikwürdig, da gerade bei ländlich geprägten Bereichen in der Praxis keine Steigerung des Gebrauchswertes durch die gewerbliche oder industrielle Nutzungsmöglichkeit realisiert wird.

Es ist nicht zu wünschen, dass sich die im Urteil geäußerte Anwendung der Ergebnisrechtsprechung im Land Brandenburg in Bezug auf den Deckungsgrad weiter verfestigt, da es ansonsten zu Ergebnissen kommt, welche so durch die kommunalen Aufgabenträger nie beabsichtigt waren. Für zukünftige Beschlüsse im Hinblick auf Beitragssatzungen und -kalkulationen sollte dringend darauf geachtet werden, dass möglichst keine Formulierung enthalten ist, aus der auf die Festlegung auf einen bestimmten Deckungsgrad geschlossen werden kann.

Insgesamt ist das Urteil des OVG in diesem Sinne besonders ärgerlich, da sich das Gericht entgegen der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes auf eine umfassende Fehlersuche begeben hat, obwohl dies für die Sachentscheidung nicht erforderlich war. In diesem Zusammenhang schafft das OVG immer wieder neue Rechtsstandpunkte, denen kaum noch ein Aufgabenträger oder Bürger folgen kann. Insofern schafft das OVG Brandenburg eine allgemeine Rechtsunsicherheit, die die Judikative eigentlich beseitigen sollte.