

Brandenburg:
Konrad-Wolf-Allee 1 – 3
D - 14480 Potsdam
Tel.: 0331 – 6485 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 / 2001

Trink- und Abwasser

Ausgabe Brandenburg

April 2001

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

- Aus dem Steuerrecht: Zur Entscheidung des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) vom 4. Juli 2000 zur umsatzsteuerlichen Behandlung von Wasserleitungen und Hausanschlüssen
- Aus dem Kommunalrecht: Die Neufassung der Verordnung über die öffentliche Bekanntmachung von Satzungen und sonstigen ortsrechtlichen Vorschriften in den Gemeinden, Ämtern und Landkreisen (Bekanntmachungsverordnung) vom 1. Dezember 2000 (GVBl. Teil II, Seite 435 ff.).
- Aus der Betriebswirtschaft: Der Einfluss der Finanzierung auf die kostendeckenden Gebührenkalkulationen nach KAG
- Aus dem Vergaberecht: Nutzung des Unternehmer Know-Hows durch ausdrückliche Zulassung von Nebenangeboten und Änderungsvorschlägen im Vergabeverfahren – Anwendung der VOB 2000

Aus dem Steuerrecht – Zur Entscheidung des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) vom 4. Juli 2000 zur umsatzsteuerlichen Behandlung von Wasserleitungen und Hausanschlüssen

Unter Bezugnahme auf unseren Artikel im Informationsbrief 03/2000 über den Wechsel in der umsatzsteuerlichen Behandlung des Legens von Wasserleitungen einschließlich der Hausanschlüsse nach dem BMF-Schreiben vom 4. Juli 2000 möchten wir an dieser Stelle fortführend informieren.

Der Wasserverbandstag e. V. Bremen, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt, dessen Geschäftsstelle im Land Sachsen-Anhalt von der LBB Kommunalbaugesellschaft mbH geleitet wird, teilte in seinem INFOFAX vom 15. März 2001 Folgendes mit:

Das Institut der Wirtschaftsprüfer (IDW) hat gegenüber dem Bundesministerium der Finanzen (BMF) zur umstrittenen Neuregelung der umsatzsteuerlichen Behandlung von Wasseranschlussbeiträgen kritisch Stellung genommen. Nach dem BMF-Schreiben vom 04.07.2000 sind Zahlungen an einen Versorger für das Legen von Wasserleitungen einschließlich der Hausanschlüsse Entgelte für die umsatzsteuerpflichtige Leistung „Verschaffung der Möglichkeit zum Anschluss an das Versorgungsnetz“ und somit eine selbständige Hauptleistung, die dem allgemeinen Umsatzsteuersatz unterliegt (Regelsteuersatz 16%). Die Wirtschaftsprüfer weisen darauf hin, dass die Wasserlieferung und das Legen der Leitungen untrennbar miteinander verknüpft seien. Daher bestünde kein sachlicher Grund für die Qualifizierung des Legens der Wasserleitungen als selbständige Hauptleistung.

Das BMF solle seine Haltung überdenken (Versorgungswirtschaft 2001, S. 45). Der VKU (Verband kommunaler Unternehmen e. V.) hat gegenüber dem bayerischen Staatsministeriums der Finanzen Vertrauensschutz geltend gemacht, der umfassend bis zur Veröffentlichung des BMF-Schreibens am 11.08.2000 bestehe (Versorgungswirtschaft 2001, S. 46 f.). Stellungnahmen zu diesen Forderungen stehen noch aus.

Abschließend sei darauf hingewiesen, dass es sich hierbei lediglich um eine Stellungnahme des Instituts der Wirtschaftsprüfer (IDW) zu der Neuregelung des BMF handelt, welche hier zur Diskussion gestellt wird. Die gesetzlichen Bestimmungen werden dadurch nicht außer Kraft gesetzt oder aufgehoben.

Aus dem Kommunalrecht: Die Neufassung der Bekanntmachungsverordnung vom 1. Dezember 2000

Die Verordnung über die öffentliche Bekanntmachung von Satzungen und sonstigen ortsrechtlichen Vorschriften in den Gemeinden, Ämtern und Landkreisen (Bekanntmachungsverordnung) vom 25. April 1994, zuletzt geändert durch die Erste Verordnung zur Änderung der Bekanntmachungsverordnung vom 12. November 1994, wurde nunmehr überarbeitet.

Einige in der Rechtsprechung umstrittene Fragen werden in der jetzigen Fassung ausdrücklich in der Bekanntmachungsverordnung geregelt.

In der alten Fassung der Bekanntmachungsverordnung waren an das Aussehen und den Inhalt der Amtlichen Verkündungsblätter strenge Anforderungen gestellt worden. Bei der praktischen Umsetzung dieser gesetzlichen Anforderungen ist es in vielen Fällen zu Fehlern gekommen, so dass die amtlichen Bekanntmachungen in diesen Verkündungsblättern durch die Gerichte für unwirksam erklärt wurden. Dies hatte zur Folge, dass die Arbeit der Gemeinden, Ämter und Landkreise erheblich beeinträchtigt gewesen ist.

In der neuen Fassung der Bekanntmachungsverordnung sind die Anforderungen an die Form und den Inhalt der Verkündungsblätter, nunmehr Amtliches Bekanntmachungsblatt genannt, nicht mehr so streng. Den Gemeinden, Ämtern und Landkreisen bleibt nunmehr ein weiterreichender gestalterischer Spielraum.

Auch einer anderen wesentlichen Streitfrage ist mit der Neufassung der Bekanntmachungsverordnung der Boden entzogen worden. So war es bislang streitig, ob neben dem jeweiligen Veröffentlichungstext auch eine sogenannte Bekanntmachungsanordnung veröffentlicht werden musste.

Inhalt der Bekanntmachungsanordnung war, dass der Hauptverwaltungsbeamte anordnete, dass der Veröffentlichungstext mit der Veröffentlichung öffentlich bekannt gemacht wird. So wurde auch noch im Runderlass Nummer 1/1999 „Hinweise zur Beschlussfassung und öffentlichen Bekanntmachung von Haushaltssatzungen“ darauf verwiesen, dass eine entsprechende Bekanntmachungsanordnung notwendig ist, welche auch zu veröffentlichen ist. Die Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichtes für das Land Brandenburg verneinte eine solche Verpflichtung zur Bekanntmachung einer Bekanntmachungsanordnung, wobei einige Untergerichte die Ansicht vertraten, dass eine solche Bekanntmachung der Bekanntmachungsanordnung notwendig ist, um dem Bürger die Bedeutung der Bekanntmachung zu verdeutlichen. Mit Runderlass Nummer 15/1999 wurde dann auf die nicht mehr notwendige Veröffentlichung hingewiesen.

Nunmehr ist in der Bekanntmachungsverordnung bestimmt, dass es einer Bekanntmachung der Bekanntmachungsanordnung nicht mehr bedarf. Damit wurde die Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichtes für das Land Brandenburg in der Bekanntmachungsverordnung umgesetzt. Inwieweit die Untergerichte an der bisherigen Auffassung festhalten, bleibt abzuwarten.

An den grundsätzlichen Abläufen der Bekanntmachung von Satzungen und sonstigen ortsrechtlichen Vorschriften hat auch die Neufassung der Bekanntmachungsverordnung nichts Grundlegendes geändert. Es ist ferner immer noch notwendig, dass die Bekanntmachung durch den Hauptverwaltungsbeamten in ihrem vollen Wortlaut bekannt gemacht werden.

Nunmehr ist es jedoch erforderlich, dass die Bekanntmachungsanordnung in den Akten schriftlich zu vermerken, zu datieren und zu unterschreiben ist. Nur so kann durch die Gemeinde, das Amt oder den Landkreis der entsprechende Nachweis über die Einhaltung des Erfordernisses der Bekanntmachung durch den Hauptverwaltungsbeamten geführt werden.

Durch die Neufassung der Bekanntmachungsverordnung wurden bislang auftretende Problemfälle bei der Anwendung der alten Fassung der Bekanntmachungsverordnung ausgeräumt. Gleichzeitig wurden in der Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichtes für das Land Brandenburg geklärte Probleme ausdrücklich bei der Neufassung berücksichtigt.

Da die Bekanntmachung von Satzungen und sonstigen ortsrechtlichen Bestimmungen sich wesentlich auf die Finanzkraft und das Handeln der Gemeinde auswirkt, sollte auch unter Berücksichtigung der Neufassung der Bekanntmachungsverordnung gewissenhaft auf eine ordnungsgemäße Form der öffentlichen Bekanntmachung geachtet werden.

Aus der Betriebswirtschaft: Der Einfluss der Finanzierung auf die kostendeckenden Gebührenkalkulationen nach KAG

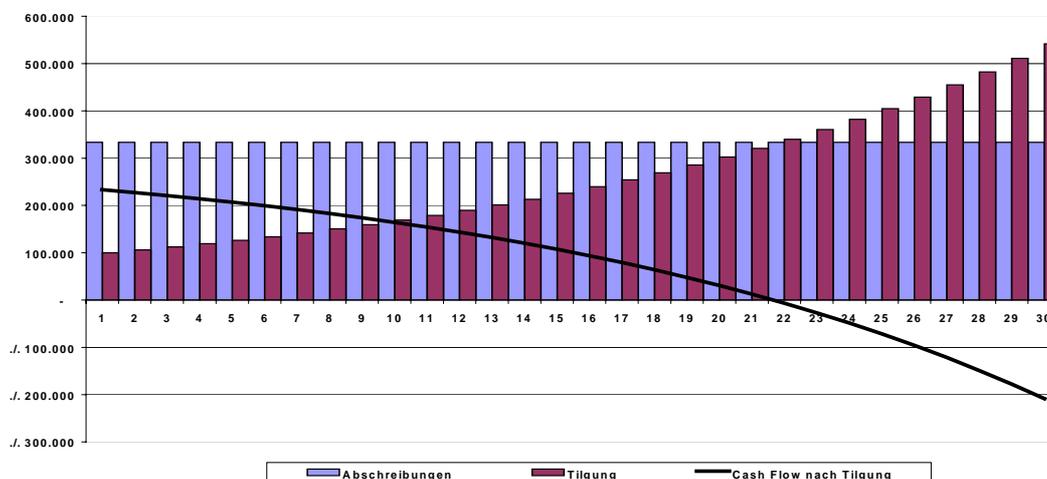
1. Einführung und Problemstellung:

Für die Benutzung der öffentlichen Abwasserentsorgung sind von den angeschlossenen Bürgern Gebühren zu erheben, die nach dem Kostendeckungsprinzip gemäß § 6 Abs. 1 Kommunalabgabengesetz (KAG) kalkuliert wurden. Jedoch entsprechen die aus der kostendeckenden Gebührenkalkulation resultierenden Jahresergebnisse in Bezug auf den Cash-flow (sog. Kassenzufluss) nicht den tatsächlichen Mittelflüssen.

Ursache hierfür bilden die nicht einnahmewirksamen Erträge (z. B. Auflösung von Beiträgen, aktivierte Eigenleistungen) und die nicht ausgabewirksamen Aufwendungen (z. B. Abschreibungen, Zuführung zu Rückstellungen), die auf Basis des Jahresergebnisses abgeleitet werden können. Der dadurch entstehende Saldo (Cash-flow) sollte ausreichen, um durch Fremdkapitalaufnahme entstandene Tilgungsleistung bedienen zu können. Dies wird auch in § 6 Abs. 2 Satz 6 zum Ausdruck gebracht. Danach können im Rahmen der Gebührenkalkulation bei der Ermittlung der Abschreibungen Fördermittel unberücksichtigt bleiben, wenn die Tilgungsleistungen nicht gefährdet werden. Insofern hat die Wahl der Kreditart (Raten- oder Annuitätenkredite) sowie die Tilgungsmodalitäten (Höhe der Tilgungsrate) nicht nur Einfluss auf die Liquidität des Aufgabenträgers, sondern auch unmittelbaren Einfluss auf die Gebührenhöhe.

Das Grundproblem liegt in der Kreditaufnahme für eine Investitionsmaßnahme, weil i. d. R. keine Fristenkongruenz zwischen der Nutzungsdauer des Anlagegutes und der Kreditlaufzeit besteht. Die aus der Nutzungsdauer des Anlagegutes resultierende Abschreibung hat z. B. bei einem Ortsnetz eine Abschreibungsdauer gemäß LAWA¹ zwischen 50 und 80 Jahren, während beispielsweise ein annuitätischer Kredit mit einer 1%-igen Tilgung pro Jahr eine Laufzeit von ca. 31 Jahren hat.

Das folgende Beispiel soll dies verdeutlichen:



Wie an dem Beispiel ersichtlich wird, droht nach 22 Jahren ein Liquiditätsdefizit, so dass für die Tilgungsleistungen Gemeindeumlagen erhoben oder – was normalerweise haushaltsrechtlich nicht möglich ist – Kreditaufnahmen notwendig werden. Selbstverständlich wird sich das o. a. Bild in der Realität nicht in dieser Ausprägtheit zeigen. Durch weitere Investitionen, Reinvestitionen, unterschiedliche Nutzungsdauern einzelner Anlagegüter, Einbeziehung von Fördermitteln und Beiträgen treten Verschiebungen auf, die den Verlauf der Zahlungsfähigkeit unterschiedlich beeinflussen. Dennoch soll hier auf ein Grundproblem aufmerksam gemacht werden, was in der Praxis oftmals nicht oder nur unzureichend beachtet wird: die Finanzmittelplanung.

¹ Herausgegeben von der Länderarbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA) Bayerisches Staatsministerium des Innern, München 1998, 5. Auflage, zu beziehen über die Geschäftsstelle der Länderarbeitsgemeinschaft Wasser, Umweltministerium Baden-Württemberg.

2. Lösungsansätze:

Ungeachtet der dargestellten Probleme soll hier nicht von annuitätisch zu tilgenden Krediten abgeraten werden. Gerade in der Phase starker Investitionstätigkeit, wenn der Finanzmittelbedarf hoch ist, bilden diese Liquiditätsüberschüsse ein geeignetes Finanzierungsinstrument, um aus der Innenfinanzierung heraus, Mittel für weitere Investitionen bereitzustellen. Um diese Liquiditätsüberschüsse in Phasen hohen Kapitalbedarfs zu steigern, bieten sich u. U. auch Tilgungsaussetzungen an. Auch Ratenkredite, die durch jährlich gleichbleibende Tilgungsraten gekennzeichnet sind, bilden eine Finanzierungsvariante.

Alle Finanzierungsmöglichkeiten können selbstverständlich nicht erschöpfend erörtert werden. Diese hängen auch von den individuellen Gegebenheiten des einzelnen Aufgabenträgers ab. Mit diesem Beitrag möchten wir den Aufgabenträgern Anregungen geben, um den Sinn und Zweck einer entsprechenden Finanzplanung zu verdeutlichen. Je rechtzeitiger Aufgabenträger mit entsprechenden Finanzplanungen anfangen, umso bessere Auswirkungen lassen sich auf Gebührenhöhe und mögliche Gemeindefinanzierungen erreichen. Damit hat man ein Instrument, um entstehende Liquiditätsprobleme frühzeitig zu erkennen. Dieses Instrument bildet damit eine wichtige Entscheidungshilfe, um bei Abschluss von Krediten oder bei Kreditverlängerung (Prolongation) die Modalitäten in Bezug auf die Auswirkungen des eigenen Betriebes klarer erkennen zu können. Dies betrifft auch Entscheidungen bei Neu- oder Reinvestitionen.

Nutzung des Unternehmer Know-Hows durch ausdrückliche Zulassung von Nebenangeboten und Änderungsvorschlägen im Vergabeverfahren – Anwendung der VOB 2000

Bei der Vergabe von Bauleistungen gibt der Auftraggeber in aller Regel mit der Leistungsbeschreibung den Leistungsinhalt vor. Bei der Vergabeentscheidung des Bauherrn spielt jedoch die Palette der Nebenangebote und Änderungsvorschläge von Preisvorbehalten, Änderungen der Ausführungsweisen bis zur Veränderung der Bauzeiträume eine nicht unerhebliche Rolle. Man spricht von einem Nebenangebot, wenn das Angebot den gesamten Leistungsinhalt oder in sich geschlossene bedeutsame Leistungsteile des „Amtsentwurfes“ ändert. Von Änderungsvorschlägen spricht man bei abweichenden Leistungsbestandteilen oder bei der Umstellung von Bauabläufen. Die Abgrenzung ist fließend – wichtig bei der Vergabe der Bauleistung ist die Abgrenzung zum Hauptangebot.

Die Auftraggeber sollten in ihrem eigenen Interesse mit der Zulassung von Nebenangeboten und Änderungsvorschlägen das vorhandene Know-How der Unternehmer am Markt nutzen, da hierüber wirtschaftlich sinnvolle Lösungsvarianten zur Ausführung gelangen können.

Aus Sicht der Auftragnehmer bietet die Möglichkeit der Abgabe von Nebenangeboten und/oder Änderungsvorschlägen im Vergabeverfahren innovativen und mittelständigen Unternehmen die Chance, im Wettbewerb mit Schritt zu halten. Hierzu ist es geboten, die Vergabeeinheiten so zu wählen, dass die Unternehmen die Chance entsprechender Nebenangebote erhalten können. Beispielsweise ist beim Bau einer Kläranlage die Gesamtvergabe ganzer Anlagen oder Teilanlagen (z. B. Biologie) besser für die Ausarbeitung in sich funktionierender Alternativen geeignet als bei der konventionellen gewerkweisen Vergabe, in der sich Änderungsvorschläge in die benachbarten Vergabeeinheiten unrealisierbar auswirken würden.

Auftraggeber und Auftragnehmer müssen bei der Vereinbarung von Nebenangeboten und/oder Änderungsvorschlägen exakt beschreiben, welche Teilleistungen aus dem Hauptleistungsverzeichnis durch welche Positionen des Nebenangebotes und/oder des Änderungsvorschlages ersetzt werden. Weiterhin müssen die Vertragspartner klare Vereinbarungen bezüglich des Massenrisikos durch Auswirkung der Nebenangebote und Änderungsvorschläge bei Vertragsabschluss treffen.

Schon bisher war es geregelt, dass Nebenangebote und Änderungsvorschläge auf einer gesonderten Anlage und als solche gekennzeichnet dargestellt werden mussten. Es muss also ein vom Hauptangebot getrenntes und vom Bieter unterzeichnetes Schreiben (ggf. mit Zeichnungen oder Berechnungen) vorhanden sein, aus dem zu erkennen ist, dass der Bieter ein Nebenangebot und/oder Änderungsvorschlag abgibt. Nach der neuen Fassung des § 21 Nr. 3 Satz 1 der VOB/A 2000 muss der Bieter nunmehr zur Erleichterung des Eröffnungstermins die Zahl der Nebenangebote und/oder Änderungsvorschläge an der vorgesehenen Stelle der Ausschreibungsunterlagen eintragen. Nach § 25 Nr. 1 Abs. 2 VOB/A 2000 können Angebote, die dieser Anforderung nicht entsprechen, vollständig vom Vergabeverfahren ausgeschlossen werden.

Preisnachlässe werden vielfach als Nebenangebote deklariert. Diese Handhabung ist falsch. Nach § 21 Nr. 4 VOB/A 2000 sind diese ebenso an einer vom Auftraggeber in den Verdingungsunterlagen bezeichneten Stelle aufzuführen. Erfolgt dies nicht dort, sondern an anderer Stelle (z. B. als Nebenangebot), dürfen sie nach § 25 Nr. 5 VOB/A 2000 nicht gewertet werden.