

BKC Kommunal-Consult

Kommunal-Consult Gesellschaft mbH

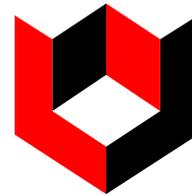
Brandenburg:
Gartenweg 9
D - 14558 Saarmund
Tel.: (033200)52900

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

Rheinland-Pfalz:
Lohmannstraße 27
D - 56626 Andernach
Tel.: (02632) 989058

Sachsen:
Freiberger Straße 39
D - 01067 Dresden
Tel. (0351) 4865375

Berlin:
Viktoria-Luise-Platz 11
D - 10777 Berlin
Tel.: (030) 21016416



*Dienstleister für
Bau- und Kommunal-Consulting*

beraten – planen – umsetzen

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

Informationsbrief 01 | 2011

Trink- und Abwasser

Ausgabe Sachsen-Anhalt

April 2011

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

- Aus dem Kommunalabgabenrecht: Ist die Festsetzungsverjährung gehemmt, wenn der Beitragspflichtige nicht feststellbar ist?
- Aus dem Kommunalrecht: Wie heilt man rückwirkend Satzungen? Der Beschluss des OVG Sachsen-Anhalt vom 18. Januar 2011 (4 L 24/10)
- Aus dem Kommunalabgabenrecht: Besteht ein Anspruch auf Rücknahme eines bestandskräftigen Bescheides? Der Beschluss des OVG Sachsen-Anhalt vom 1. Februar 2011 (4 L 158/10)
- Aus dem Kommunalrecht: Das OVG Sachsen-Anhalt beantwortet wichtige Fragen zur Gebührenkalkulation (Urteil vom 24. November 2010 (4 L 115/09))

Aus dem Kommunalabgabenrecht: Ist die Festsetzungsverjährung gehemmt, wenn der Beitragspflichtige nicht feststellbar ist?

1. Einleitung

In nicht wenigen Fällen sind die Eigentumsverhältnisse an Grundstücke nicht oder nur unzureichend geklärt. Insbesondere bei der Erhebung von Beiträgen sind die Aufgabenträger daher oft in der Situation, den Grundstückseigentümer und damit Beitragspflichtigen nicht zu kennen, da im Grundbuch entsprechende Eintragungen nicht aktuell sind.

Mit einem solchen Fall hatte sich das OVG Sachsen-Anhalt zu befassen. In seinem Beschluss vom 13. Januar 2011 (4 M 253/10) galt es, die Frage zu klären, wann eine Festsetzungsverjährung eintritt, wenn innerhalb der Festsetzungsfrist der Beitragspflichtige nicht feststellbar gewesen ist.

2. Der Beschluss des OVG Sachsen-Anhalt vom 13. Januar 2011 (4 M 253/10)

Der Beschluss des OVG Sachsen-Anhalt befasst sich in seinem zentralen Punkt mit der Vorschrift des § 13 Abs. 1 Nr. 4 b Satz 1 Alt. 1 des Kommunalabgabengesetzes des Landes Sachsen-Anhalt (KAG) i. V. m. § 169 Abs. 2 Satz 1 der Abgabenordnung. Diese Vorschrift sieht vor, dass die Festsetzungsfrist einheitlich 4 Jahre beträgt und nicht abläuft, solange der Beitragspflichtige nicht feststellbar ist.

Grundsätzlich enthält die Vorschrift des KAG keinen Regelungsgehalt des Inhaltes, dass die fehlende Feststellbarkeit des Beitragspflichtigen über 4 Jahre andauern muss. Vielmehr kommt es hier darauf an, ob der Beitragspflichtige zum Zeitpunkt des Entstehens der persönlichen Beitragspflicht nicht ermittelbar ist. Dies bedeutet, dass es egal ist, ob irgendwann während der Festsetzungsfrist ein Beitragspflichtiger bekannt war. Entscheidend ist vielmehr, dass zum Zeitpunkt der avisierten Festsetzung des Beitrages kein Beitragspflichtiger bekannt ist. Insoweit kann die die Abgabe erhebende Körperschaft bestehende Fristen auch ausnutzen.

Durch die im Gesetz verwandten Begriffe wurde deutlich gemacht, dass Festsetzungsfristen nicht ablaufen, solange der Beitragspflichtige nicht feststellbar ist. Auch anderweitige Auslegungen der Vorschrift führten nach Ansicht des Gerichtes nicht dazu, den Anwendungsbereich der Vorschrift einzuzengen. Insbesondere vermochte der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der Haushaltsführung keine andere Betrachtungsweise zu rechtfertigen. Aber auch eine enge Auslegung dahingehend, dass sachliche und persönliche Beitragspflicht zeitlich deckungsgleich sein sollten, griff nicht durch. Hier sprach bereits der Wortlaut des KAG dagegen, da dieses eine Verknüpfung der sachlichen und persönlichen Beitragspflicht ausdrücklich nicht vorsieht.

3. Fazit

Der Beschluss des OVG Sachsen-Anhalt zeigt deutlich auf, dass der Aufgabenträger bei Unkenntnis über einen Beitragspflichtigen vor dem Eintritt der Festsetzungsverjährung geschützt ist. In diesem Zusammenhang ist der gesetzliche Wortlaut im folgenden Satz nicht zu beachten. Denn die Festsetzungsfrist endet „frühestens drei Monate, nachdem die Ungewissheit über den Beitragspflichtigen beseitigt ist oder hätte beseitigt sein können“.

Aus dem Kommunalrecht: Wie heilt man rückwirkend Satzungen? Der Beschluss des OVG Sachsen-Anhalt vom 18. Januar 2011 (4 L 24/10)

1. Einleitung

Immer wieder wird die Frage aufgeworfen, in welchem Umfang es möglich ist, rückwirkend eine Satzung zu heilen. Dabei stellt sich oftmals die Frage, ob es hierzu eines einfachen Ratsbeschlusses bedarf oder ob es erforderlich ist, die Satzung noch einmal vollständig zu beschließen. Dieser Frage musste sich nunmehr das OVG Sachsen-Anhalt in seinem Beschluss vom 18. Januar 2011 widmen.

2. Der Beschluss des OVG Sachsen-Anhalt vom 18. Januar 2011 (4 L 24/10)

In dem Beschluss vom 18. Januar 2011 ging es um die Frage, wie eine unwirksame Regelung in einer Beitragssatzung rückwirkend geheilt werden kann. Hier unterscheidet das Gericht nach der Art der zu ersetzenden Bestimmung. War die gesamte Satzung nichtig, so ist es erforderlich, dass das gesamte Satzungswerk neu beschlossen wird. Insofern genügt es nicht, mittels einer Änderungssatzung nur die unwirksame Regelung durch eine wirksame zu ersetzen.

Aber wo liegt die Abgrenzung zwischen der Teilnichtigkeit einzelner Bestimmungen und der Gesamtnichtigkeit einer Satzung? Auch hier gibt das Gericht Antwort. Ob ein auf einen Teil der Satzung bezogener Fehler zur Gesamtnichtigkeit der Satzung oder nur zur Teilnichtigkeit führt, hängt von Faktoren ab, die in der Rechtsprechung entwickelt wurden. Eine Teilnichtigkeit kommt daher nur dann in Betracht, wenn die Beschränkung der Nichtigkeit auf einen Teil eine mit höherrangigem Recht vereinbare sinnvolle Restregelung belässt und ein hinreichender hypothetischer Wille des Normengebers erkennbar ist, auch bei Unwirksamkeit einzelner Regelungen an den verbleibenden Bestimmungen weiter festzuhalten.

Insoweit ist immer eine Einzelfallprüfung vorzunehmen, ob eine Teilnichtigkeit oder doch aber eine Gesamtnichtigkeit anzunehmen ist. Der klassische Fall einer Gesamtnichtigkeit wird indes vorliegen, wenn beispielsweise bei einer Gebührensatzung die Grundgebührenregelung unwirksam ist, während die Regelungen zur Mengengebühr wirksam sind. Hier wird es zwar dem Grunde nach möglich sein, trotz der Unwirksamkeit der Grundgebührenregelung eine wirksame Mengengebührenregelung anzunehmen. Gleichwohl wird kaum ein entsprechender Wille des Normengebers vorhanden sein, da eine Gebührenfinanzierung aus Grund- und Mengengebühr besteht und daher nicht auf einen Gebührenteil verzichten kann. Ansonsten wären Einnahmeausfälle vorprogrammiert, was nie im Sinne des Normengebers sein dürfte.

Ist jedoch nur von einer Teilnichtigkeit auszugehen, so genügt es nach Ansicht des Gerichtes, wenn die unwirksame Regelung durch eine wirksame ersetzt wird. Hier kann es bereits genügen, wenn lediglich ein Ratsbeschluss über die neugefasste Norm und die Rückwirkung herbeigeführt wird, ohne dass die gesamte Satzung beschlossen und veröffentlicht werden muss. Praktisch stellt dies den Fall einer Änderungssatzung dar.

3. Fazit

Die Entscheidung des OVG Sachsen-Anhalt verdeutlicht in anschaulicher Art und Weise, wie mit den Folgen unwirksamer Regelungen umgegangen werden kann. Dabei schafft der Beschluss einen „Fahrplan“, an welchem sich die Beteiligten ausrichten können, um die unwirksamen Regelungen mit oder ohne Rückwirkung durch wirksame Regelungen zu ersetzen. Dennoch wird mit dem Beschluss des OVG Sachsen-Anhalt keine allgemeinverbindliche Antwort gegeben. Denn im Rahmen von Einzelfallprüfungen kann es naturgemäß immer unterschiedliche Auslegungen geben.

Aus dem Kommunalabgabenrecht: Besteht ein Anspruch auf Rücknahme eines bestandskräftigen Bescheides? Der Beschluss des OVG Sachsen-Anhalt vom 1. Februar 2011 (4 L 158/10)

1. Einleitung

Immer wieder kann es zu Situationen kommen, in denen das Satzungswerk in verschiedenen Punkten beanstandet wird. Handelt es sich um eine Abgabensatzung, muss sich die Frage stellen, ob auf dieser Grundlage auch weiterhin Bescheide erlassen werden können. Von besonderem Interesse ist dabei die Frage, ob ein Anspruch des Abgabepflichtigen besteht, einen bestandskräftigen Verwaltungsakt aufzuheben, der auf einer rechtswidrigen Satzung beruht und in Kenntnis der Rechtswidrigkeit erlassen wurde. Diese Frage ist nunmehr durch das OVG Sachsen-Anhalt in seinem Beschluss vom 1. Februar 2011 (4 L 158/10) klar beantwortet worden.

2. Der Beschluss des OVG Sachsen-Anhalt vom 1. Februar 2011 (4 L 158/10)

Im zu entscheidenden Fall war die Satzung eines Aufgabenträgers in einem verwaltungsgerichtlichen Verfahren als rechtswidrig erkannt worden. In Kenntnis dieser Sachlage hat der betroffene Aufgabenträger weiterhin auf Grundlage der rechtswidrigen Satzung Abgabenbescheide erlassen, die auch bestandskräftig wurden. Nunmehr wurde dieser bestandskräftige Bescheid durch einen Bürger angefochten, so dass die Frage zu klären war, ob und auf welcher Grundlage ein solcher Anspruch bestehen kann.

Das Gericht hat einen Anspruch auf Rücknahme eines bestandskräftigen Verwaltungsaktes bejaht. Seine Grundlage findet dieser Anspruch in § 13 Abs. 1 Nr. 3 lit. b KAG i. V. m. § 130 der Abgabenordnung. Hier findet die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes zur Ausübung eines Rücknahmeermessens im Bereich des § 48 Abs. 1 Satz 1 Verwaltungsverfahrensgesetz entsprechende Anwendung.

Danach besteht ein ausnahmsweiser Anspruch auf Aufhebung eines bestandskräftigen Verwaltungsaktes immer dann, wenn dessen Aufrechterhaltung schlechthin unerträglich ist. Ob eine solche Sachlage vorliegt, ist immer anhand der konkreten Umstände des Einzelfalles und unter Gewichtung der einschlägigen Gesichtspunkte abhängig. Sie liegen immer dann vor, wenn sich das Festhalten an der Bestandskraft des Verwaltungsaktes als ein Verstoß gegen Treu und Glauben darstellt.

Nach Auffassung des Gerichtes sind solche Gründe grundsätzlich dann gegeben, wenn die abgabenerhebende Körperschaft einen Abgabenbescheid in Kenntnis der Rechtswidrigkeit erlässt. Dies folgt letztendlich aus der Bindung von Behörden an Recht und Gesetz, so dass der Abgabepflichtige darauf vertrauen darf, dass eine abgabenerhebende Körperschaft nicht vorsätzlich einen rechtswidrigen Verwaltungsakt erlässt.

Wann hat aber eine Behörde Kenntnis von der Rechtswidrigkeit? Bei der Beantwortung dieser Frage kommt es nicht allein darauf an, ob die Körperschaft nur Kenntnis von den Umständen hatte, welche möglichen Sachverhalte die Rechtswidrigkeit begründeten. Hinzutreten muss die Tatsache, dass sie selbst eindeutig und erkennbar von der Rechtswidrigkeit ausgeht. Dies dürfte der Fall sein, wenn die Körperschaft einer in einem anderen gerichtlichen Verfahren zu einem vergleichbaren Sachverhalt ergangenen gerichtlichen Entscheidung nicht gefolgt ist. Erschwerend kam hier hinzu, dass im Rahmen eines Rücknahmeantrages der Aufgabenträger klar ausgeführt hatte, dass ihm die Rechtswidrigkeit des Abgabebescheides bekannt war.

Das Gericht ließ auch nicht gelten, dass kein neues Satzungsrecht geschaffen wurde und daher nur auf der Grundlage des alten Satzungsrechtes eine Heranziehung erfolgen konnte. Letztendlich ist es die Aufgabe des Aufgabenträgers, das für die Abgabenerhebung erforderliche Satzungsrecht, erforderlichenfalls mit Rückwirkung, in Vollzug zu setzen. Soweit gegenüber den Abgabepflichtigen eine Leistung erbracht worden ist, steht es dem Aufgabenträger zu, diese auch geltend zu machen. Hierzu sind jedoch die erforderlich rechtlichen Voraussetzungen durch neues Satzungsrecht zu schaffen. Auch einen etwaig bestehenden hohen Verwaltungsaufwand für die Rückabwicklung einer Vielzahl von Veranlagungsfällen ließ das OVG Sachsen-Anhalt nicht gelten. Dies, weil insoweit der Aufgabenträger rückwirkendes Satzungsrecht auf den Zeitpunkt erlassen kann, zu dem er von der Rechtswidrigkeit der Satzung Kenntnis erlangt hat.

3. Fazit

Der Beschluss des OVG Sachsen-Anhalt klärt eine wichtige Rechtsfrage für die Aufgabenträger. Soweit in einem verwaltungsgerichtlichen Verfahren einzelne Bestimmungen einer Abgabensatzung beanstandet werden, besteht eine unmittelbare Verpflichtung, die unwirksame Regelung durch eine

wirksame zu ersetzen. Wird dieser Grundsatz nicht beachtet, so läuft der Aufgabenträger Gefahr, alle nach der Kenntnis der Rechtswidrigkeit erlassenen Bescheide aufheben zu müssen, selbst wenn diese bestandskräftig geworden sind.

Aus dem Kommunalrecht: Das OVG Sachsen-Anhalt beantwortet wichtige Fragen zur Gebührenkalkulation (Urteil vom 24. November 2010 (4 L 115/09))

1. Einleitung

Kalkulationsfragen materiellrechtlicher Art wurden in der Vergangenheit eher stiefmütterlich behandelt. Umso erfreulicher ist es, wenn sich das OVG Sachsen-Anhalt in seiner Rechtsprechung auch mit solchen materiellen Fragestellungen auseinandersetzt. Um eine solche Entscheidung handelt es sich bei dem Urteil vom 24. November 2010 (4 L 115/09). Hier waren insbesondere Fragen der Kalkulation von Gebührensätzen bei der Einbindung eines privaten Betreibers von Bedeutung. Dennoch können diese inhaltlichen Aussagen auch auf andere Fallkonstellationen angewandt werden.

2. Das Urteil des OVG Sachsen-Anhalt vom 24. November 2010 (4 L 115/09)

Das Urteil des OVG Sachsen-Anhalt vom 24. November 2010 enthält eine Anzahl von Einzelfragen, auf die im Folgenden nur in der gebotenen Kürze eingegangen werden soll.

Wichtig ist zunächst im Zeitalter der elektronischen Datenverarbeitung, dass auch kommunale Aufgabenträger diesen Fortschritt in ihren Rechtsbehelfsbelehrungen berücksichtigen. So wurde die Klagefrist in dem streitigen Verfahren nur deshalb gewahrt, weil in der Rechtsbehelfsbelehrung ein Hinweis auf eine Klageerhebung auf elektronischem Wege fehlte. Dies machte den Bescheid zwar nicht unwirksam, führte jedoch dazu, dass nunmehr die Jahresfrist gemäß § 58 Abs. 2 der Verwaltungsgerichtsordnung für die Erhebung der Klage zur Anwendung gelangte. Insoweit kann nur dringend empfohlen werden, die Rechtsbehelfsbelehrungen entsprechend den Mustern für Rechtsbehelfsbelehrungen des Ministeriums des Innern im Runderlass vom 9. März 2011 (41.11-05122) anzupassen, um derartige Fehlerquellen zu vermeiden.

Im Hinblick auf die vorzulegenden Kalkulationsunterlagen wurde nochmals klargestellt, dass spätestens im gerichtlichen Verfahren eine schlüssige Gebührenkalkulation vorgelegt werden muss. Dabei muss die Kalkulation auf die tatsächlichen Verhältnisse zum Zeitpunkt des Satzungserlasses abstellen. Bei einer rückwirkenden Gebührensatzung, die vergangene und zukünftige Zeiträume einbezieht, ist für die abgelaufenen Zeiträume von den tatsächlichen Kosten und Mengen auszugehen, während für zukünftige Zeiträume eine sachgerechte Prognose zu erfolgen hat.

Des Weiteren wurde vom OVG anerkannt, dass bei der Nutzung einer Mischwasserkanalisation die Verteilung der unterschiedlichen Kostenmassen für Schmutz- und Regenwasser nach der Dreikanalmethode erfolgen kann. Hier stellte das Gericht fest, dass die Dreikanalmethode verursachungsangemessen ist und daher vom weiten Ermessensspielraum des Aufgabenträgers gedeckt ist. Gebilligt wurde durch das Gericht auch die Vorgehensweise, die Schmutzfrachtanteile für die Berechnung der Kosten für die biologische Reinigung und die Schlammbehandlung nach dem biologischen Sauerstoffbedarf in 5 Tagen (BSB₅) zu ermitteln. Hierbei handelt es sich um einen in der Rechtsprechung anerkannten Verteilungsmaßstab.

Auch zu den Abschreibungen hatte sich das OVG geäußert. Hier hat es zugelassen, dass die Abschreibungen nach einem durchschnittlichen Abschreibungssatz in Ansatz gebracht wurden. Der Umstand, dass bestimmte Anlagenteile einer kürzeren Nutzungsdauer unterliegen, wird durch den Umstand, dass auch Anlagegüter mit längeren Nutzungsdauern vorhanden sind, kompensiert. Von besonderer Bedeutung ist auch die Feststellung zur Aufteilung von Verwaltungskosten. Eine rechnerisch exakte Zuordnung der Kosten auf die Teilbereiche ist mit vertretbarem Aufwand oftmals nicht möglich. Aus diesem Grund dürfen Aufgabenträger die betreffenden Kostenanteile mit Hilfe allgemeiner Erfahrungswerte schätzen. Das Gericht hat auch klargestellt, dass die Umsatzsteuer auf Betreiberentgelte gebührenwirksam ist. Dies beinhaltet insbesondere auch darin enthaltene Zahlungen für Zinsen und Abschreibungen.

3. Fazit

Das Urteil des OVG Sachsen-Anhalt ist in materieller Hinsicht zu begrüßen, schafft es doch in Einzelfragen der gebührenfähigen Kosten weitere Rechtssicherheit. Insbesondere die Aussagen zur Kostenverteilung schaffen einen Rahmen, an welchem sich bei der Kalkulation von Gebühren orientiert werden kann. Aber auch die Aussagen zum Inhalt von Rechtsbehelfsbelehrungen sind geeignet, derartige Fallgestaltungen möglichst frühzeitig einer rechtssicheren Lösung zuzuführen. Die Muster im Erlass des Ministeriums des Innern sind dabei sicherlich hilfreich.