

Möglichkeiten zur Umstellung des Finanzierungssystems in der Stadt Cottbus

Rechtsanwalt Rainer Kühne

SWKH Rechtsanwälte

Schmidt-Wottrich Kühne Dr. Harms
Kantstr. 31,
10625 Berlin

Tel.: 030/ 20 45 49 3-0
Fax. 030/ 20 45 49 3-33
E-Mail: ra@swkh.de
Web: www.swkh.de

Mischfinanzierung in der Stadt Cottbus

- Derzeit werden die Anschaffungs- und Herstellungskosten für die zentrale Schmutzwasserbeseitigungsanlage über Entgelte und Beiträge refinanziert (sog. Mischfinanzierung).
- Durch die satzungsrechtlich umgesetzte Finanzierungsentscheidung besteht eine Beitragserhebungspflicht gegenüber neu- und altangeschlossenen Grundstücken. Die Beitragsveranlagung gegenüber den sog. altangeschlossenen Grundstücken wurde bis zum 31.12.2013 abgeschlossen.
- Nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts Cottbus, des Obergerverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg und des Bundesverwaltungsgerichts ist die Beitragserhebung in Cottbus rechtmäßig.

Möglichkeiten der Finanzierungsumstellung

- Nach der Rechtsprechung des Obergerverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg kann ein einmal gewähltes Finanzierungssystem auch wieder geändert werden.
- Wird jedoch ein Teil der Grundstückseigentümer zu einem Beitrag herangezogen, einer anderer Teil dagegen nicht, würde dies gegen das Gleichbehandlungsgebot bzw. gegen das Verbot der Doppelfinanzierung verstoßen, wenn nicht „Ausgleichsmaßnahmen“ geschaffen werden.
- Es kommen daher für die Umstellung von einer Mischfinanzierung auf eine reine Gebührenfinanzierung grundsätzlich drei Möglichkeiten in Betracht: Rückzahlung der Beiträge, unterschiedliche Gebühren oder Billigkeitsausgleich.

Reine Gebührenfinanzierung mit Beitragsrückzahlung (Zulässigkeit)

- Umstellung des Finanzierungssystems von einer Mischfinanzierung (Gebühren und Beiträge) auf eine reine Gebührenfinanzierung ist grundsätzlich zulässig (OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 06.06.2007, OVG 9 A 77.05).
 - Unzulässig nur dann, wenn der Anteil der nicht an die Wasserver- bzw. Abwasserentsorgungsanlage angeschlossenen unbebauten bebaubaren Grundstücke fortdauernd den Anteil von 20 % an den durch die Anlage bevorteilten Grundstücken beträgt und die darauf zurückzuführende Gebührenmehrbelastung 10 % überschreitet (BVerwG, Urt. v. 16.09.1981, 8 C 48.81).
 - Nach OVG Greifswald ist eine Umstellung des Finanzierungssystems dann nicht zulässig, wenn Beitragserhebung weitgehend abgeschlossen (vgl. Urt. v. 03.05.2011, Az. 1 L 59/10).

Reine Gebührenfinanzierung mit Beitragsrückzahlung (Probleme)

- Zur Vermeidung einer Doppelbelastung der Beitragszahler könnten die Beiträge zurückgezahlt werden; dann wären einheitliche Gebühren zulässig.
- Grundsätzliche Probleme:
 - Finanzierung der Rückzahlung (insbesondere: Zulässigkeit einer Kreditaufnahme)
 - Ausgestaltung der Rückzahlung (insbesondere: Aufhebung der bestandskräftigen Beitragsbescheide oder satzungsrechtliche Rückzahlungsregelung)
 - Auswirkungen auf die Gebührenhöhe
 - Finanzierungslücke
 - Zukünftige Liquidität

Reine Gebührenfinanzierung mit Beitragsrückzahlung (Finanzierung der Rückzahlung)

- Berechnung des Gesamtrückzahlungsbetrages (Was muss zurückgezahlt werden?)
 - Rückzahlung der eingenommenen Beiträge in voller Höhe oder nur Rückzahlung des nicht „aufgelösten“ Betrages? (Problem: verbleibende Finanzierungslücke durch frühere Abschreibungen)
 - Verzinsung der Beiträge?
 - Abgabenrechtliche Nebenleistungen?
 - Wirksame Ablösevereinbarungen?
 - Übernahme sämtlicher Verfahrenskosten?

Reine Gebührenfinanzierung mit Beitragsrückzahlung (Folgen für die Stadt Cottbus)

- Die Veranlagung zu Beiträgen ist nahezu abgeschlossen; die Kanalanschlussbeitragssatzung ist von VG, OVG und BVerwG für rechtmäßig erachtet worden. Wird diese Satzung nunmehr aufgehoben, würden alle anhängigen Verfahren verloren gehen und die Stadt hätte die Kosten zu tragen.
- Die Stadt müsste neben den Verfahrens- und Umstellungskosten die eingenommenen Beiträge (Stand: 31.12.2014: ca. 74 Mio. €) zurückzahlen.
- Sollen die Beitragsbescheide als Rechtsgrundlage für die eingenommenen Beiträge aufgehoben werden, müsste für ca. 16.000 Bescheide zunächst ermittelt werden, ob die Bescheide bezahlt wurden und wie die aktuellen Daten der Bescheidadressaten lauten; sodann wären Aufhebungsbescheide zu erlassen.

Reine Gebührenfinanzierung mit Beitragsrückzahlung (Folgen für die Stadt Cottbus)

- Es würde eine Finanzierungslücke in Millionenhöhe bestehen bleiben, da die nunmehr zurückzuzahlenden Beiträge früher zur Entgeltsenkung als Abzugskapital berücksichtigt wurden. Dieser Fehlbetrag kann in zukünftigen Entgeltkalkulationen nicht ausgeglichen werden.
- Die Entgelte würden deutlich steigen.
- Bis auf die grundsätzliche Zulässigkeit gibt es noch keine Rechtsprechung zu den Modalitäten der Beitragsrückzahlung.

Reine Gebührenfinanzierung mit Beitragsrückzahlung (Aufhebung der Bescheide)

- Grundlage:
 - Rückwirkende Aufhebung oder Nichtigkeit der früheren Beitragssatzungen: § 130 Abs. 1 AO
 - Rechtmäßigkeit der (früheren) Beitragssatzungen: § 131 Abs. 1 AO; Problem: Beitragserhebungspflicht ohne Aufhebung?
- Zahlungsempfänger:
 - Damaliger Bescheidempfänger
- Vorteil:
 - Keine Probleme bei zwischenzeitlich erfolgter Grundstücksteilung
- Nachteil:
 - Aufwand zur Ermittlung des Bescheidempfängers
 - Unverständnis bei Grundstückskäufern
 - Anhängige Widerspruchs- und Beitragsverfahren gehen verloren

Reine Gebührenfinanzierung mit Beitragsrückzahlung (Satzungsrechtliche Regelung)

- Grundlage:
 - Aufhebung der Beitragssatzung mit Wirkung für die Zukunft und satzungsrechtliche Rückzahlungsregelung
- Zahlungsempfänger:
 - Grundstückseigentümer zum satzungsrechtlichen Stichtag (Tag der Finanzierungsumstellung)
- Vorteil:
 - Keine Ermittlung des früheren Bescheidempfängers
 - Frühere Beitragserhebung bleibt (ggf.) rechtmäßig (keine Rückzahlung von abgabenrechtlichen Nebenleistungen)
- Nachteil:
 - Wer kriegt was bei Grundstücksteilungen?
 - Anhängige Verfahren müssten ggf. zu Ende geführt werden

Abschaffung der Beitragserhebung und Einführung gespaltener Gebührensätze

- Die (rechtmäßige) Kanalanschlussbeitragssatzung müsste aufgehoben werden; ohne Aufhebung bestünde weiter die Beitragserhebungspflicht.
- Alle nicht bestandskräftigen Beitragsbescheide (also alle, für die derzeit ein Widerspruchs- oder Klageverfahren anhängig ist), müssten aufgehoben und die Beiträge zurückgezahlt werden; die Stadt Cottbus müsste die Verfahrenskosten tragen und für die Zeit der anhängigen Gerichtsverfahren auch Zinsen zahlen.
- Wegen der früheren entgeltsenkenden Berücksichtigung aller eingenommenen Beiträge verbliebe eine Finanzierungslücke.
- Die aufgrund bestandskräftiger Beitragsbescheide gezahlten Beiträge verbleiben in der Anlage, kommen aber nur den Beitragszahlern zugute.

Abschaffung der Beitragserhebung und Einführung gespaltener Gebührensätze

- Nach dem Urteil des OVG Berlin-Brandenburg vom 06.06.2007 müssen die Beiträge in voller Höhe dauerhaft bei den Entgelten für die Beitragszahler als Abzugskapital berücksichtigt werden. Damit wäre nicht ersichtlich, wann die unterschiedlichen Entgelte wieder angeglichen werden können. Fraglich, ob das neue KAG an dieser Bewertung etwas geändert hat.
- Nach bisherigen überschlägigen Berechnungen würden sich sehr hohe Differenzen zwischen den Entgelten der Beitragszahler und der Nichtbeitragszahler ergeben.
- In den Erschließungsgebieten würde sich die Frage von wirksamen Ablösevereinbarungen stellen.

Abschaffung der Beitragserhebung und Ausgleich über Billigkeitsmaßnahmen

- Die (rechtmäßige) Kanalanschlussbeitragssatzung müsste aufgehoben werden; ohne Aufhebung bestünde weiter die Beitragserhebungspflicht.
- Alle nicht bestandskräftigen Beitragsbescheide (also alle, für die derzeit ein Widerspruchs- oder Klageverfahren anhängig ist), müssten aufgehoben und die Beiträge zurückgezahlt werden; die Stadt Cottbus müsste die Verfahrenskosten tragen und für die Zeit der anhängigen Gerichtsverfahren auch Zinsen zahlen.
- Wegen der früheren entgeltsenkenden Berücksichtigung aller eingenommenen Beiträge verbliebe eine Finanzierungslücke.

Abschaffung der Beitragserhebung und Ausgleich über Billigkeitsmaßnahmen

- Grundlage für die Billigkeitsmaßnahme ist die Abgabenordnung i.V.m. § 12 KAG
- Fraglich, ob Billigkeitsmaßnahmen zur Verhinderung einer Doppelbelastung auch dann zulässig sind, wenn eine Vielzahl von Fällen betroffen ist.
- Es gibt noch keine Rechtsprechung zu den Anforderungen an einen Billigkeitsausgleich.
- Für die Berechnung der Höhe dürften die Grundsätze der Berechnung unterschiedlicher Gebühren für Beitragszahler und Nichtbeitragszahler gelten.

Senkung des Beitragssatzes

- Die Senkung des Beitragssatzes wäre keine Finanzierungsumstellung, sondern eine Modifizierung der Mischfinanzierung.
- Da die derzeitige Kanalanschlussbeitragssatzung rechtmäßig ist, müsste diese Satzung rückwirkend geändert werden (Verstoß gegen den Vertrauensgrundsatz, da dadurch die Gebühren erhöht werden?).
- Eine geringe Absenkung würde einen enormen Verwaltungsaufwand verursachen (alle bisher erlassenen Bescheide müssten geändert werden), den Grundstückseigentümern aber nur eine geringe Entlastung bringen. Ferner wären die Auswirkungen auf die laufenden Verfahren zu beachten.

Senkung des Beitragssatzes

- Bei einer größeren Senkung des Beitragssatzes wären die Auswirkungen ähnlich einer (kompletten) Beitragsrückzahlung. Die Bürger würden aber trotzdem nicht zufrieden gestellt, da sie weiterhin Beiträge zu zahlen haben. Der Aufwand wäre enorm hoch, da jeder Bescheid geändert werden müsste (Neuberechnung des Beitrags auf der Grundlage der neuen Satzung).

Fazit

- Eine Umstellung auf eine reine Gebühren-/Entgeltfinanzierung oder eine rückwirkende Beitragsreduzierung ist mit großen rechtlichen Unsicherheiten verbunden. Es wären Beitragsrückzahlungen in Größenordnungen erforderlich.
- Eine Kreditaufnahme im Zusammenhang mit der Rückzahlung von Beiträgen müsste durch die Kommunalaufsicht genehmigt werden. Selbst wenn die Stadt Cottbus die Genehmigung erhält, würde der Kredit den städtischen Haushalt über Jahrzehnte belasten.
- Weitere Investitionen (Neuerschließungen, Sanierungen) in der Stadt Cottbus wären möglicherweise wegen fehlender Liquidität in Frage gestellt.

Fazit

- Die Gebühren/Entgelte würden dauerhaft ansteigen.
- Die Beitragserhebung für die Altanschließer ist in der Stadt Cottbus abgeschlossen. Alle Gerichte (Verwaltungsgericht, Obergerverwaltungsgericht und Bundesverwaltungsgericht) haben die Rechtmäßigkeit der Beitragserhebung in der Stadt Cottbus bestätigt. Eine Umstellung des jetzigen rechtssicheren, höchstrichterlich bestätigten Systems wäre im Hinblick auf den Umstellungsaufwand, das Entstehen von Rechtsunsicherheiten und die finanziellen Belastungen schwer zu begründen (es gilt der Grundsatz der wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung).

Wir bedanken uns für Ihre Aufmerksamkeit.

SWKH Rechtsanwälte

Schmidt-Wottrich Kühne Dr. Harms
Kantstr. 31,
10625 Berlin

Tel.: 030/ 20 45 49 3-0
Fax.: 030/ 20 45 49 3-33
E-Mail: ra@swkh.de
Web: www.swkh.de