



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 / 2003

Trink- und Abwasser

Ausgabe Sachsen-Anhalt

Dezember 2003

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

- Aus dem Kommunalrecht: Eine zu wenig beachtete Vorschrift mit weitreichenden Folgen!
- Aus dem Kommunalrecht: Abgabefestsetzung durch Dritte nach dem Kommunalabgabengesetz des Landes Sachsen-Anhalt (KAG-LSA) nach dem Urteil des OVG-LSA vom 24. Juni 2003
- Aus dem Kommunalrecht: Was kostet die Einleitung von Abwasser in einen Nachbarverband? (zum Beschluss des OVG Lüneburg vom 16. August 2002)

Aus dem Kommunalrecht: Eine zu wenig beachtete Vorschrift mit weitreichenden Folgen!

1. Einleitung

Jeder öffentliche Aufgabenträger kennt die Vergabevorschriften der VOB, VOL und VOF und wendet diese in seinen Ausschreibungen an. Insoweit wird durch die Einhaltung der Förmlichkeiten des Ausschreibungsverfahrens sichergestellt, dass ein sich am Markt entwickelter Preis dem Auftrag zugrunde gelegt wird.

Doch welche Regelungen sind in Bezug auf Preisvereinbarungen anzuwenden, wenn ein Ausschreibungsverfahren aus verschiedenen Gründen nicht durchgeführt werden kann? Sind dann die Preise für die Leistungen frei vereinbar und existiert somit eine gesetzliche Lücke im öffentlichen Preisrecht?

Für derartige Fälle ist auf die Verordnung PR 30/53 über die Preise bei öffentlichen Aufträgen vom 21. November 1953 (BAnz. Nr. 244), zuletzt geändert durch die Verordnung PR 1/89 vom 13. Juni 1989 (BGBl. I Seite 1094), zurückzugreifen. Auf Grundlage des § 2 des Preisgesetzes vom 10. April 1948 in der sich aus § 37 des Gesetzes über die Investitionshilfe der gewerblichen Wirtschaft vom 7. Januar 1952 ergebenden Fassung erlassen, bildet sie auch heute noch einen wesentlichen Bereich des Systems des öffentlichen Preisrechtes.

Der Anwendungsbereich dieser Vorschrift ist weit gefächert. Sie ist nach ihren §§ 1 und 2 auf alle Leistungen aufgrund öffentlicher Aufträge anzuwenden, wobei der Begriff der öffentlichen Aufträge alle Aufträge des Bundes, der Länder, der Gemeinden und Gemeindeverbände umfasst. Daneben werden hier auch Aufträge ausländischer Truppen erfasst.

2. Regelungsinhalte der Verordnung PR 30/53

Die wohl wichtigste Vorschrift findet sich in § 1 der Verordnung PR 30/53. Hier werden die 3 wohl wesentlichsten Aussagen der Verordnung bestimmt:

- Vorrang von Marktpreisen § 4 vor Selbstkostenpreisen § 5 ff.
- Vorrang von Festpreisen

- Höchstpreischarakter der Verordnung PR 30/53

Ausgehend von dem Grundsatz der Marktwirtschaft, dass sich optimale Preise über den Markt bestimmen, sollen diesem Grundsatz auch die öffentlichen Aufgabenträger unterworfen sein. Damit wird auch für diesen Bereich sichergestellt, dass ein am Markt ermittelter günstiger Preis für öffentliche Auftraggeber gilt. Die wesentliche Umsetzung dieses Vorranges erfolgt durch die VOB, VOL und VOF, wonach der Wettbewerb am Markt den Regelfall der Preisermittlung darstellt.

Gleichwohl kann es Fallgestaltungen geben, in denen ein Marktpreis nicht ermittelt werden kann, weil beispielsweise eine Mangellage vorliegt, der Wettbewerb auf der Anbieterseite beschränkt ist oder ein Ausschreibungsverfahren aus anderen Gründen nicht durchgeführt werden kann. Für diesen Fall sieht die Verordnung PR 30/53 vor, dass dann Selbstkostenpreise vereinbart werden dürfen. Diese unterteilen sich ihrerseits in Selbstkostenfestpreise, Selbstkostenrichtpreise und Selbstkostenerstattungspreise, wobei die Aufzählung gleichzeitig die Rangfolge der Selbstkostenpreistypen darstellt.

Diese Rangfolge folgt bereits dem Grundsatz, dass festen Preisen der Vorrang einzuräumen ist. Deshalb dürfen Selbstkostenrichtpreise nur dann vereinbart werden, wenn Selbstkostenfestpreise nicht ermittelt werden können. Selbstkostenerstattungspreise dürfen als absolute Ausnahme nur dann Eingang in einen öffentlichen Auftrag finden, soweit selbst Selbstkostenrichtpreise nicht ermittelt werden können.

Wird zulässigerweise ein Selbstkostenpreis, gleich welchen Typs, vereinbart, so sind die Leitsätze für die Preisermittlung auf Grund von Selbstkosten, welche Anlage der Verordnung PR 30/53 sind, anzuwenden. Bei diesen Leitsätzen handelt es sich um Formvorschriften, u. a. die Kostenbegriffe, die Gliederung der Preiskalkulation, den gesonderten Ausweis von Kosten, den Gewinnbegriff und die Gewinnverrechnung mit einzelnen Ausnahmen zwingend regeln.

Ein weiterer wesentlicher Regelungsinhalt der Verordnung PR 30/53 beinhaltet den Umstand, dass es sich bei den nach der Verordnung zulässigen Preisen um Höchstpreise handelt, welche nicht überschritten werden dürfen. § 1 Abs. 3 der Verordnung PR 30/53 regelt dies insoweit, dass „...höhere Preise nicht gefordert, versprochen, vereinbart, angenommen oder gewährt werden...“ dürfen. Damit schafft die Verordnung PR 30/53 ein umfassendes System, an dem sich die von öffentlichen Auftraggebern vereinbarten Preise messen lassen müssen.

3. Folgen von Verstößen gegen die Verordnung PR 30/53

Der stringenten Ausgestaltung des Preissystems ist immanent, dass es leicht zu Verstößen gegen diese preisrechtlichen Vorschriften kommen kann. Die Folgen können für die öffentlichen Auftraggeber gravierend ausfallen. Zu nennen ist hier in erster Linie eine Höchstpreisüberschreitung.

In § 1 Abs. 3 der Verordnung PR 30/53 ist ein gesetzliches Verbot definiert, welches dazu führt, dass der vereinbarte Preis gemäß § 134 BGB nichtig ist. Hier gilt jedoch die Besonderheit, dass sich die Nichtigkeit nicht auf das gesamte Rechtsgeschäft bezieht. Nichtig ist nur die unzulässige Preisvereinbarung. An die Stelle des unzulässigen Preises tritt der nach der Verordnung PR 30/53 zulässige Preis. Dieser Umstand kann sowohl für den öffentlichen Auftraggeber als auch für den Auftragnehmer ein erhebliches Risikopotenzial darstellen.

Neben diesen rein zivilrechtlichen Folgen von Verstößen gegen die Verordnung PR 30/53 sind auch verwaltungsrechtliche Maßnahmen möglich. Insoweit können die zuständigen Preisbehörden zur Durchsetzung gesetzlicher Ge- und Verbote untersagende und gebietende Verwaltungsakte erlassen. Verstöße können zudem gemäß § 11 der Verordnung PR 30/53 nach den Strafbestimmungen des Gesetzes zur Vereinfachung des Wirtschaftsrechtes (Wirtschaftsstrafgesetz) geahndet werden.

Hinzuweisen ist auch auf den Umstand, dass aus Verstößen gegen die Verordnung PR 30/53 auch haushaltsrechtliche Folgen resultieren. Gemäß § 7 Abs. 1 Satz 1 der Bundeshaushaltsordnung sowie den entsprechenden Vorschriften in den Landeshaushaltsordnungen sind die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten. Liegen Verstöße gegen das öffentliche Preisrecht vor, stellt dies damit zugleich einen Verstoß gegen das Haushaltsrecht dar.

Die vorgenannten Folgen von unzulässigen Preisvereinbarungen sind insbesondere im Rahmen der bei der Berücksichtigung von in Anspruch genommenen Fremdleistungen im Rahmen der Gebührenkalkulation von immenser Bedeutung.

Soweit gebührenfähige Leistungen an externe Dritte vergeben werden, können die dafür zu zahlenden Preise als Entgelte für in Anspruch genommene Fremdleistungen in der Gebührenkalkulation angesetzt werden.

Der Ansatz in der Gebührenkalkulation kann jedoch nur dann erfolgen, soweit die öffentlichen Preisvorschriften eingehalten worden sind. Dies ergibt sich aus dem Prinzip der Erforderlichkeit. Entgelte für die Inanspruchnahme von Fremdleistungen, welche den nach der Verordnung PR 30/53 einschließlich der LSP ermittelten Preisen entsprechen, sind in einer Gebührenkalkulation regelmäßig zu akzeptieren (BVerwG Urteil vom 1. Oktober 1997 - 8 B 209/97 -).¹ Insoweit sind die Verwaltungsgerichte gehalten, die in Ansatz gebrachten Entgelte für in Anspruch genommene Fremdleistungen auf ihre Vereinbarkeit mit den preisrechtlichen Vorschriften zu überprüfen.

Stellen sie dabei Höchstpreisüberschreitungen fest, kann dies zu Fehlern in der Gebührenkalkulation führen, welche den durch den Aufgabenträger beschlossenen Gebührensatz im Ergebnis unwirksam werden lassen.

4. Fazit

Die obigen Ausführungen machen deutlich, dass es mit der Verordnung PR 30/53 eine preisrechtliche Vorschrift gibt, welche oftmals zu wenig beachtet wird. Verstöße gegen die Verordnung können jedoch gravierende Auswirkungen auf die Kalkulationen von Benutzungsgebühren zeitigen.

Neben den allgemein bekannten Bestimmungen der VOB, VOL und VOF überlagern und ergänzen die Vorschriften der Verordnung PR 30/53 diese Bestimmungen, weshalb sie bei der täglichen Vergabepraxis nicht aus den Augen verloren werden sollten.

¹ vergleiche Driehaus; Kommunalabgabenrecht Kommentar; Stand: 29. Ergänzungslieferung September 2003; Randnummer 197b zu § 6 m. w. N.

Aus dem Kommunalrecht: Abgabefestsetzung durch Dritte nach dem Kommunalabgabengesetz des Landes Sachsen-Anhalt (KAG-LSA) nach dem Urteil des OVG-LSA vom 24. Juni 2003

2. Einleitung

Das Kommunalabgabengesetz des Landes Sachsen-Anhalt sieht in seinem § 10 vor, dass die Gemeinden und Landkreise in der Satzung bestimmen können, dass verschiedene Tätigkeiten für die Festsetzung von Abgaben nach dem Kommunalabgabengesetz auf Dritte übertragen werden können. Die auszuführenden Tätigkeiten umfassen dabei im Wesentlichen nur Hilfsarbeiten. Die eigentliche Abgabefestsetzung ist dem öffentlichen Aufgabenträger vorbehalten.

3. Das Urteil des Oberverwaltungsgerichtes für das Land Sachsen Anhalt vom 24. Juni 2003

Um so mehr erstaunt ein Urteil des Oberverwaltungsgerichtes für das Land Sachsen Anhalt vom 24. Juni 2003 (1 L 484/02 in DÖV 2003 Seite 907), welches genau diese Problemlage zum Gegenstand hatte. Im zu entscheidenden Fall erfolgte eine Heranziehung zur Zahlung von Hausanschlusskosten durch eine Stadtwerke GmbH im Auftrag eines öffentlichen Aufgabenträgers.

Das Oberverwaltungsgericht für das Land Sachsen-Anhalt hat den entsprechenden Bescheid nicht aufgehoben. Es führte zunächst aus, dass § 10 Abs. 1 KAG-LSA es grundsätzlich nicht gestattet, die Festsetzung von Abgaben nach dem KAG-LSA auf Dritte zu übertragen. Die im KAG-LSA enthaltene Ermächtigung berechtigt die Aufgabenträger nur, die Ermittlung der Berechnungsgrundlagen, die Abgabeberechnung, die Ausfertigung und Versendung der Abgabebescheide sowie die Entgegennahme der zu entrichtenden Abgabe durch Dritte ausführen zu lassen.

Auch die Gesetzesbegründung zum KAG-LSA führt zum gleichen Ergebnis. Der Gesetzgeber wollte bewusst nur Hilfstätigkeiten durch Dritte erledigt wissen. Den eigentlichen Akt der Abgabefestsetzung sollte der abgabenerhebenden Körperschaft vorbehalten bleiben. Die Übertragung der Befugnis zur Festsetzung einer Abgabe sieht das Gesetz damit nicht vor.

Insoweit lag ein Zuständigkeitsfehler beim Erlass des Kostenerstattungsbescheides vor. Gleichwohl war der Bescheid nicht aufzuheben.

Gegenstand des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens ist der Ausgangsbescheid in der Form, die er durch den Widerspruchsbescheid erhalten hat. Im vorliegenden Fall wurde der Widerspruch durch den betroffenen Aufgabenträger zurückgewiesen.

Damit, so führt das Gericht aus, habe sich der Aufgabenträger den Regelungsgehalt des Ausgangsbescheides zu eigen gemacht. Selbst wenn der Ausgangsbescheid durch den Widerspruchsbescheid in seiner ursprünglichen Form nicht verändert wird, hat der Aufgabenträger den Ausgangsbescheid geprüft und stimmt den Inhalten vollumfänglich zu (vgl. BVerwG in NVwZ-RR 1997, Seite 132 f.).

Ein anderes Verständnis der Vorschrift würde auch zu unangemessenen Ergebnissen führen. Gerade bei der Abgabenerhebung haben die öffentlichen Aufgabenträger im Regelfall keinen Ermessensspielraum. Sie sind zur vollständigen Abgabenerhebung verpflichtet. Diesem Grundsatz würde es widersprechen, einen Bescheid wegen eines Verstoßes gegen § 10 KAG-LSA aufzuheben, wenn sogleich ein gleichlautender Bescheid durch den Aufgabenträger zu erlassen wäre.

1. Fazit:

Das vorliegende Urteil des Oberverwaltungsgerichtes des Landes Sachsen-Anhalt macht deutlich, dass auch bei der Nichtbeachtung bestehender gesetzlicher Vorgaben, ein Abgabebescheid nicht in jedem Fall aufzuheben ist. Für die Abgabenerhebung durch die öffentlichen Aufgabenträger bedeutet es, dass entgegen der gesetzlichen Vorgaben auch die reine Abgabefestsetzung auf Dritte übertragen werden kann, soweit der Aufgabenträger die Entscheidung über den Widerspruch trifft.

Aus dem Kommunalrecht: Was kostet die Einleitung von Abwasser in einen Nachbarverband?

1. Ausgangslage:

Gerade im Hinblick auf die Schaffung sinnvoller Entsorgungsstrukturen kann es angezeigt sein, dass ein Aufgabenträger der Abwasserbeseitigung sein Abwasser der Kläranlage eines benachbarten Aufgabenträgers zuführt.

Hier hat ein Beschluss des OVG Lüneburg vom 16. August 2002 für einige Verwirrung gesorgt. Dieses hatte nämlich entschieden, dass bei einer so ausgestalteten Inanspruchnahme bei der Kalkulation der Gebühren der „Nachbaraufgabenträger“ wie ein normaler Nutzer der öffentlichen Einrichtung zu behandeln wäre mit der Folge, dass er das gleiche Entgelt wie jeder angeschlossene Bürger zu zahlen hätte.

Für den das Abwasser einleitenden Aufgabenträger würde dies im Ergebnis bedeuten, dass er neben seiner eigenen Kanalisation auch anteilig die Kanalisation des Nachbaraufgabenträgers bezahlen müsste.

Das daraus resultierende Entgelt dürfte jeden Aufgabenträger von der Schaffung sinnvoller Entsorgungsstrukturen abschrecken.

2. Bedeutung:

Die uneingeschränkte Übertragbarkeit des Beschlusses des OVG Lüneburg auf das Land Sachsen-Anhalt dürfte in Ermangelung vergleichbarer Entscheidungen fraglich sein. Ferner muss beachtet werden, dass der Beschluss des OVG Lüneburg nur in einem Berufungszulassungsverfahren ergangen ist, so dass in der Hauptsache auch eine andere Sachentscheidung möglich ist.

Die Entscheidung des OVG Lüneburg ist darüber hinaus durch die Literatur stark kritisiert worden (vgl. Lichtenfeld in Driehaus Kommunalabgabenrecht § 6 Rn 739a ff.). Dies vor allem, weil der einleitende Nachbaraufgabenträger gerade kein Gebührenpflichtiger im Sinne des Satzungsrechtes des Abwasser aufnehmenden Aufgabenträgers ist. Die Rechten und Pflichten des Nachbaraufgabenträgers sind somit mit denen eines angeschlossenen Bürgers nicht vergleichbar.

Richtigerweise darf aus einer so ausgestalteten Abwasserbeseitigung kein Nachteil für die Bürger des die Abwässer aufnehmenden Aufgabenträgers resultieren. Auf der anderen Seite wird durch die Vorgaben des Gerichtes aber eine für die Bürger beider Verbände günstigere Abgabengestaltung verhindert, was nicht dem Interesse der Solidargemeinschaft entsprechen kann.

Insoweit bleibt abzuwarten, wie in der Hauptsache entschieden wird.