

Gesetzentwurf

der Staatsregierung

zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes

A) Problem

Nach geltender Rechtslage können die Träger kommunaler Wasserversorgungs- und Entwässerungseinrichtungen bei der Gebührenfinanzierung für diese Einrichtungen nur in eingeschränktem Maße Geldmittel für künftig entstehenden Kostenaufwand ansparen.

Nach Art. 8 Abs. 3 Sätze 1 und 3 Kommunalabgabengesetz (KAG) gehören zu den über Benutzungsgebühren umlagefähigen Kosten unter anderem Abschreibungen von den Anschaffungs- und Herstellungskosten, die nicht bereits über Beiträge oder sonstige Entgelte gedeckt sind. Demnach sind für die Ermittlung der Gebührenhöhe die in der Vergangenheit verauslagten und noch nicht refinanzierten Anschaffungs- und Herstellungskosten im Fokus, nicht aber der künftig zu erwartende Kostenaufwand. Insoweit besteht kein Spielraum für das Ansparen von Geldmitteln bzw. aufgrund der Tatsache, dass eine Abschreibung von zuwendungsfinanzierten Anschaffungs- und Herstellungskosten nach Art. 8 Abs. 3 Satz 4 KAG zulässig ist, nur in gewissem Umfang, wovon bislang jedoch kaum Gebrauch gemacht wurde.

Der anstehende Kostenaufwand im Bereich der Wasserversorgungs- und Entwässerungseinrichtungen ist jedoch vielerorts enorm und wird künftig massiv zunehmen.

Um einen neuen Anreiz dafür zu schaffen, dass – langfristig betrachtet – erforderliche Maßnahmen zeitnah durchgeführt und nicht aus Furcht vor plötzlichen massiven Gebührensteigerungen hinausgeschoben werden, ist der Handlungsspielraum der Einrichtungsträger auszudehnen, indem ihnen die Möglichkeit eingeräumt wird, an den Substanzerhalt der Einrichtung anknüpfende finanzielle Reserven zu bilden. Auch bei Maßnahmen, die zwar rechtzeitig durchgeführt werden, aber bereits für sich gesehen sehr kostenintensiv sind, könnten dann höhere Gebührensteigerungen vermieden werden, sodass sich das Gebührenaufkommen insgesamt verstetigt.

B) Lösung

Den Einrichtungsträgern wird durch eine Änderung des Art. 8 Abs. 3 KAG ermöglicht, alternativ zur Abschreibung von Anschaffungs- und Herstellungskosten auch von Wiederbeschaffungszeitwerten abschreiben zu können. Hierdurch wird ein Ansparvolumen generiert, das in der Differenz zwischen beiden Abschreibungsmethoden besteht.

C) Alternativen

Keine

D) Kosten**1. Staat:**

Dem Staat entstehen keine Kosten.

2. Kommunen:

Wenn Träger kommunaler Einrichtungen von der Möglichkeit Gebrauch machen, von Wiederbeschaffungszeitwerten abzuschreiben, führt das bei diesen zu einem geringfügigen Vollzugsmehraufwand, der auf die gebührenpflichtigen Anschlussnehmer umzulegen ist. Die Regelung bleibt daher für Kommunen kostenneutral und ist nicht konnexitätsrelevant.

3. Bürger und Wirtschaft:

Die Abschreibung von Wiederbeschaffungszeitwerten dient dem Substanzerhalt der Einrichtung, indem über erhöhte Benutzungsgebühren Geldmittel für künftigen Kostenaufwand angespart werden. In Zukunft entstehende Ausgaben werden daher in Teilen vorfinanziert, sodass – unter Verstetigung des Gebührenaufkommens – die Gebührenmehrbelastung in naher Zukunft eine Gebührenentlastung in fernerer Zukunft ermöglicht. In der Totalperiode steht zu erwarten, dass dies zu keiner Mehrbelastung der Gebührenschuldner führt, weil die (zweckgebunden zu verwendenden) Geldmittel bei künftigen Gebührenkalkulationen zu ihren Gunsten verzinst berücksichtigt werden müssen und sich langfristig der gebührenfähige Ansatz kalkulatorischer Zinsen verringert, soweit die Gemeinde aufgrund der angesparten Gelder zur Zwischenfinanzierung weniger Eigen- oder Fremdkapital zur Verfügung stellt.

Gesetzentwurf

zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes

§ 1

Das Kommunalabgabengesetz (KAG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 4. April 1993 (GVBl S. 264, BayRS 2024-1-I), zuletzt geändert durch Art. 78 Abs. 6 des Gesetzes vom 25. Februar 2010 (GVBl S. 66), wird wie folgt geändert:

1. Art. 8 Abs. 3 wird wie folgt geändert:
 - a) In Satz 1 werden die Worte „von den Anschaffungs- und Herstellungskosten“ gestrichen.
 - b) Es wird folgender neuer Satz 2 eingefügt:

„²Den Abschreibungen zugrunde zu legen sind die Anschaffungs- und Herstellungskosten oder Wiederbeschaffungszeitwerte, die jeweils um Beiträge und ähnliche Entgelte zu kürzen sind und um Zuwendungen gekürzt werden können.“
 - c) Der bisherige Satz 2 wird Satz 3.
 - d) Die bisherigen Sätze 3 bis 5 werden durch folgenden neuen Satz 4 ersetzt:

„⁴Mehrerlöse, die sich aus einer Abschreibung von Wiederbeschaffungszeitwerten gegenüber einer Abschreibung von Anschaffungs- und Herstellungskosten oder dadurch ergeben, dass Zuwendungen nicht in Abzug gebracht werden, sind der Einrichtung einschließlich einer angemessenen Verzinsung wieder zuzuführen.“
 - e) Der bisherige Satz 6 wird Satz 5.
2. Art. 19 Abs. 5 erhält folgende Fassung:

„(5) Die für Zuwendungen maßgeblichen Regelungen in Art. 8 Abs. 3 Sätze 2 und 4 gelten auch in Fällen, in denen Anlagenteile vor dem 1. Januar 2000 mit Zuwendungen finanziert worden sind.“

§ 2

Dieses Gesetz tritt am in Kraft.

Begründung:

A) Allgemeines:

Zustand der Entwässerungs- und Wasserversorgungseinrichtungen

Wie ein bereits seit Ende 2008 vorliegendes Gutachten, das vom Bayer. Landesamt für Umwelt in Auftrag gegeben wurde, zeigt, ist der bei bayerischen Entwässerungseinrichtungen mittelfristig zu erwartende Aufwand erheblich. Ca. 12.500 km der Schmutz- und Mischwasserkanäle im Freistaat (15,7 Prozent des Gesamt-Kanalbestands) weisen kurz- bis mittelfristigen Sanierungsbedarf auf. Um diesem gerecht zu werden, müsste über einen Zeitraum von fünf Jahren ein jährliches Sanierungsausmaß von ca. 2.000 bis 2.500 km erreicht werden. In den letzten Jahren wurden aber nur ca. 500 km pro Jahr saniert. Pro Meter schadhaftem öffentlichen Kanal können durchschnittliche Sanierungskosten von ca. 300 Euro angesetzt werden. Daraus ergeben sich erforderliche Kosten für öffentliche Kanalnetze in Höhe von mindestens ca. 3,6 Mrd. Euro; unter Berücksichtigung der Schachtbauwerke und der öffentlichen Anteile an Hausanschlussleitungen summieren sich die Kosten auf einen Betrag von ca. 4 bis 5 Mrd. Euro.

Auch im Bereich der Wasserversorgung besteht Handlungsbedarf: Ein wesentlicher Teil des Anlageninventars ist im Zeitraum von 1960 bis 1980 erstmals errichtet worden. Insgesamt gibt es in Bayern ca. 115.000 km Wasserversorgungsleitungen. Nach Schätzungen wären jährlich ca. 300 Mio. Euro für die Sanierung der Wasserversorgungseinrichtungen in Bayern aufzuwenden.

Förderrechtliche Situation

Nach den Richtlinien für Zuwendungen zu wasserwirtschaftlichen Vorhaben (RZWas2005) kann nur der erstmalige Bau von Anlagen der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung gefördert werden, nicht hingegen die Durchführung von Maßnahmen an bestehenden Einrichtungen. Mit staatlichen Mitteln soll nur die erstmalige Ausstattung mit zentraler Infrastruktur gefördert werden. Daher muss der Finanzbedarf für Sanierungen vollständig über Beitrags- und Gebührenzahlungen der Anschlussnehmer gedeckt werden.

„Wiederbeschaffungszeitwert“ – Begriff und Ermittlung

Unter dem Begriff „Wiederbeschaffungszeitwert“ ist der Betrag zu verstehen, der aufzuwenden wäre, wenn das Anlagegut zu jeweils aktuellen Preisen neu gekauft würde. Weil sich dieser Wiederbeschaffungszeitwert in der Zukunft kontinuierlich von den historischen Anschaffungs- und Herstellungskosten entfernt, wird bei der Abschreibung von diesem Wert ein Ansparvolumen generiert, das der Differenz zwischen beiden Abschreibungsmethoden entspricht. Mit zunehmender Alterung der Einrichtung steigen auch die vereinnahmten Mehrerlöse, was sachgerecht ist, weil sie gerade dann verstärkt benötigt werden, z.B. zur Erneuerung von Anlagenteilen.

Zur Ermittlung der Wiederbeschaffungszeitwerte kann bei Entwässerungseinrichtungen auf das Arbeitsblatt DWA-A 133 „Wertmittlung von Abwasseranlagen – Systematische Erfassung, Bewertung und Fortschreibung“ der Deutschen Vereinigung für Wasserwirtschaft, Abwasser und Abfall e.V. zurückgegriffen werden. Für den Bereich der Wasserversorgung sind die in diesem Arbeitsblatt getroffenen Feststellungen grundsätzlich übertragbar.

Zulässigkeit der Abschreibung von Wiederbeschaffungszeitwerten

Die Abschreibung von Wiederbeschaffungszeitwerten ist eine nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen übliche Abschreibungsmethode. Sie dient nicht nur dem Zweck, die durch Nutzung und Zeitlauf bedingte Entwertung der Anlage auszugleichen, sondern auch dem Zweck, die Substanz der Anlage zu erhalten. Die Gefahr einer Überfinanzierung oder der Bildung von Reserven in unangemessenem Ausmaß besteht nicht. Die Einbeziehung von auf der Grundlage des Wiederbeschaffungszeitwerts ermittelten Abschreibungsbeträgen in die durch Benutzungsgebühren zu deckenden Kosten verletzt weder den Gleichheitssatz noch das Äquivalenzprinzip (vgl. hierzu Bundesverwaltungsgericht, Beschluss vom 25. März 1985, NVWZ 1985, S. 496). Das Volumen für das Ansparen von Geldmitteln steht in engem sachlichem Zusammenhang mit dem künftigen Kostenaufwand.

Auch im Hinblick auf die Generationengerechtigkeit handelt es sich bei der Abschreibung von Wiederbeschaffungszeitwerten um eine ausgewogene Lösung. Zwar wird mit den vereinnahmten Gebühren einerseits die bestehende Einrichtung weiterhin refinanziert und die künftige Einrichtung teilweise vorfinanziert. Dies ist jedoch keine unbillige Lösung zulasten der aktuellen Nutzergeneration. Denn es wird nicht der Betrag für die Ermittlung der Abschreibungssätze herangezogen, der in der Zukunft im Zeitpunkt der tatsächlichen Ersatzbeschaffung aufzuwenden ist („Wiederbeschaffungswert“), sondern der Wert, der aufzuwenden wäre, wenn die Ersatzbeschaffung in der Gegenwart erfolgen würde. Genauso wenig wie ein aktueller Nutzer mit den tatsächlichen Preisen der Zukunft konfrontiert werden darf, kann ein Anschlussnehmer bei der Abschreibung von Wiederbeschaffungszeitwerten nicht davon profitieren, dass er z.B. zu niedrigen Gebühren eine Einrichtung nutzt, die aufgrund ihres hohen Alters mit günstigen Anschaffungs- und Herstellungskosten in Betrieb genommen wurde. Die mit der Abschreibung von Wiederbeschaffungszeitwerten einhergehende Verstetigung des Gebührenaufkommens bildet daher auch vorteilsgerecht den aktuell aus der Einrichtung gezogenen Nutzen ab.

Wahlrecht zwischen den Abschreibungsmethoden

Der Gesetzentwurf sieht ein Wahlrecht für die Einrichtungsträger vor, sich für die Abschreibung von Anschaffungs- und Herstellungskosten oder für die Abschreibung von Wiederbeschaffungszeitwerten zu entscheiden. Die Bildung von finanziellen Reserven ist daher freiwillig. Es besteht keine Veranlassung, Einrichtungsträgern, die bisher gut und vorausschauend gewirtschaftet haben und bei denen kein schwer zu bewältigender Finanzierungsaufwand absehbar ist, zu abschreibungsbedingten Gebührenerhöhungen zu zwingen.

Die Abschreibung von Wiederbeschaffungszeitwerten wird unter keine besonderen Voraussetzungen gestellt. Auf diese Methode kann ohne Weiteres zu Beginn eines neuen Kalkulationszeitraums gewechselt werden.

Das Wahlrecht ermöglicht den Einrichtungsträgern auch, die Bildung finanzieller Reserven flexibel zu handhaben. So ist es möglich, für jeden Kalkulationszeitraum eine neue Entscheidung über die Abschreibungsmethode zu treffen. Ebenso möglich ist die Festlegung unterschiedlicher Abschreibungsmethoden für Teileinrichtungen.

Abschreibung von Wiederbeschaffungszeitwerten bei allen Einrichtungen

Auf eine Eingrenzung dergestalt, dass eine Abschreibung von Wiederbeschaffungszeitwerten nur bei Einrichtungen der Wasserversorgung und Entwässerung zulässig wäre, wird verzichtet. Aufgrund der vielfach vorhandenen und vor allem steigenden Sanierungsbedürftigkeit des öffentlichen Leitungsnetzes besteht zwar hier in erster Linie Bedarf für eine Abschreibung von Wiederbeschaffungszeitwerten, sie kann aber gleichwohl auch bei anderen Einrichtungen in Betracht kommen.

Keine tragfähige Alternative

Das Staatsministerium des Innern hat mit Bericht an den Landtag vom 19. Juli 2011 zu Drs. 16/8008 vier grundsätzlich denkbare Lösungsmöglichkeiten dargestellt.

Die mit diesem Gesetzentwurf aufgegriffene und bereits in neun anderen Flächenstaaten geregelte Variante 4 („Abschreibung von Wiederbeschaffungszeitwerten“) ist die geeignete Alternative.

Die erwirtschafteten Mehrerlöse dienen bei der Abschreibung von Wiederbeschaffungszeitwerten dem Substanzerhalt der Einrichtung. Im Hinblick auf das verfassungsrechtliche Äquivalenzprinzip, wonach Leistung und Gegenleistung in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen müssen, besteht ein die Mehrerlöse rechtfertigender Sachzusammenhang zwischen dem künftigen Kostenaufwand bei der öffentlichen Einrichtung und dem generierbaren Ansparovolumen. Der künftige Investitionsbedarf wird letztlich durch die Festlegung von Wiederbeschaffungszeitwerten als Bemessungsgrundlage möglichst präzise widerspiegelt.

Die anderen drei Varianten, die in dem Bericht an den Landtag vom 19. Juli 2011 dargestellt sind („Verbreiterung der Bemessungsgrundlage“ – Variante 1; „prozentualer Gebührenzuschlag“ – Variante 2; „angemessene Rückstellungen“ – Variante 3), eignen sich hingegen nicht.

Während die Variante 1 zu ungewollten Ergebnissen führt, da das Ansparovolumen stets abhängig ist vom Ausmaß einer vorherigen Beitragsfinanzierung, sind die Varianten 2 und 3 im Lichte des Äquivalenzprinzips bedenklich, da ihre jeweiligen Bemessungsgrundlagen nicht automatisch in einem direkten Sachzusammenhang mit dem künftigen Investitionsbedarf stehen und daher in jedem Einzelfall sicherzustellen wäre, dass es nicht zu (teilweise) sachgrundlosen Ansparungen kommt, was die Fehleranfälligkeit kommunaler Kalkulationen erhöhen dürfte. Bei der Abschreibung von Wiederbeschaffungszeitwerten ist der Sachzusammenhang bereits durch die gesetzliche Bemessungsgrundlage gewährleistet, sodass entsprechende Probleme systemimmanent ausgeschlossen sind.

B) Zwingende Notwendigkeit einer normativen Regelung:

Das Ansparen von Geldmitteln für künftigen Kostenaufwand über die bestehenden Möglichkeiten hinaus ist ohne eine Änderung des Kommunalabgabengesetzes rechtlich unzulässig; diese ist daher erforderlich.

C) Einzelbegründung:**Zu § 1 Nr. 1a) – Art. 8 Abs. 3 Satz 1:**

Die in Satz 1 und 3 a. F. enthaltene Einengung für die Bemessungsgrundlage der Abschreibung auf Anschaffungs- und Herstellungskosten wird in Satz 1 nicht aufrechterhalten.

Zu § 1 Nr. 1b) – Art. 8 Abs. 3 Satz 2:

In Satz 2 Halbsatz 1 ist das Wahlrecht der Abschreibung von Anschaffungs- und Herstellungskosten oder von Wiederbeschaffungszeitwerten geregelt.

In Satz 2 Halbsatz 2 wird zunächst der in Satz 3 Halbsatz 2 a. F. angeordnete Abzug von Beiträgen und ähnlichen Entgelten übernommen. Diese Kürzungspflicht gilt bei beiden Abschreibungsmethoden. Zwar unterliegen auch die beitragsfinanzierten Anlagenteile im Hinblick auf eine Wiederbeschaffung einem Wertverzehr, sodass eine Abschreibung insoweit zwar rechtlich zulässig wäre, aber nicht ausgewogen erscheint. Satz 2 Halbsatz 2 gewährleistet dementsprechend, dass es nicht zu Mehrbelastungen kommt, die von Gebührenschuldern als „ungerechte Doppelfinanzierung“ angesehen werden könnten.

Die Regelung in Satz 4 a. F., wonach von zuwendungsfinanzierten Anschaffungs- und Herstellungskosten abgeschrieben werden kann, wird dem Grunde nach nicht verändert und in Satz 2 Halbsatz 2 am Ende an die geänderte Rechtslage angepasst, sodass nun sowohl die Anschaffungs- und Herstellungskosten als auch Wiederbeschaffungszeitwerte um Zuwendungen gekürzt werden können, aber nicht müssen. Verzichtet wird auf die in Satz 5 Halbsatz 2 a. F. geregelte Pflicht, künftige Anschaffungs- und Herstellungskosten um den Betrag zuwendungsfinanzierter Abschreibungen zu kürzen, um den Einrichtungsträgern zu ermöglichen, nicht nur Investitionen, sondern auch Unterhaltungsmaßnahmen mit den angesparten Mitteln zu finanzieren.

Zu § 1 Nr. 1c) – Art. 8 Abs. 3 Satz 3:

Satz 3 ist identisch mit Satz 2 a. F., inhaltliche Änderungen sind insoweit nicht veranlasst.

Zu § 1 Nr. 1d) – Art. 8 Abs. 3 Satz 4:

Mit Satz 4 wird in Anlehnung an Satz 5 a. F. ausdrücklich klargestellt, dass die durch Abschreibung von Wiederbeschaffungszeitwerten und/oder durch Verzicht auf die Kürzung um Zuwendungen erzielten Mehrerlöse in verzinster Form der Einrichtung wieder zuzuführen sind. Dem steht nicht entgegen, dass die Abschreibungserlöse vorübergehend anderweitig verwendet werden können. Die Einrichtungsträger haben nach Maßgabe des kommunalen Haushaltsrechts die Abschreibungserlöse transparent zu machen und die rechtzeitige Verfügbarkeit sicherzustellen.

Zu § 1 Nr. 1e) – Art. 8 Abs. 3 Satz 5:

Es handelt sich um eine redaktionelle Folgeanpassung.

Zu § 1 Nr. 2 – Art. 19 Abs. 5:

Es handelt sich um eine redaktionelle Folgeanpassung.

Zu § 2:

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.