

Globalberechnung in Sachsen

von Diplom-Verwaltungswirt Wolfgang Heyer und Diplom-Verwaltungswirt Norbert Kranz,
Geschäftsführer des Kommunalberatungsunternehmens Heyder + Partner, Tübingen

1. Vorbemerkung

Das Sächsische Kommunalabgabengesetz (SächsKAG) löst mit seinem Inkrafttreten am 1. 9. 1993 das Vorschaltgesetz Kommunalfinanzen vom 19. 12. 1990 i. d. F. vom 24. 3. 1992 endgültig ab. Ein Gesamtüberblick über das 40 Paragraphen umfassende Regelwerk wurde bereits veröffentlicht.¹ Im folgenden soll schwerpunktmäßig die Thematik der sog. *Globalberechnung* beleuchtet werden, welche per Gesetz (§ 18 Abs. 2 Satz 1 SächsKAG) zwingende Voraussetzung für eine *Beitragshebung* im Bereich *Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung* ist. Der Begriff der Globalberechnung, die Vorgehensweise sowie die Umsetzung der Ergebnisse dieser Kalkulation sollen näher erläutert werden.

2. Entstehung

Der Begriff und das Konzept der Globalberechnung wurde erstmals Mitte der 70er Jahre vom Verwaltungsgerichtshof in Baden-Württemberg geprägt (Urteil VGH Bad.-Württ vom 2. 7. 1975 – II 881/72) und dann in ständiger Rechtsprechung fortentwickelt.

Verkürzend gesagt, sollte von der bis zu diesem Zeitpunkt praktizierten Kalkulationsweise über Baugebiete weggekommen werden, da sich im Laufe der Zeit Beitragsüberdeckungen, insbesondere durch weitere Erschließung von Neubaugebieten, die in der bisherigen Kalkulation nicht berücksichtigt waren, ergaben. Basierend auf Art. 3 Abs. 1 GG, dem Gleichheitsgrundsatz, ist der Beitragssatz nicht allein unter Beschränkung auf die beim Erlaß der Satzung beitragspflichtigen Grundstücke, sondern auch unter *Einbeziehung der Grundstücksflächen* zu ermitteln, die voraussichtlich *künftig* an die öffentliche Einrichtung angeschlossen und damit beitragspflichtig werden.²

Diesem Grundgedanken haben sich zwischenzeitlich auch alte (Bayern, Niedersachsen, ansatzweise Schleswig-Holstein) und neue Bundesländer angeschlossen. Dies gilt in besonderem Maße für den Freistaat Sachsen, der die Globalkalkulation in § 18 Abs. 2 Satz 1 des SächsKAG zwingend vorschreibt. Im nunmehr fortlaufenden Text wird sehr stark auf die baden-württembergische Rechtsprechung verwiesen. Sie hat sich bisher zur umfassendsten Rechtsprechung zur Globalberechnung bzw. -kalkulation oder auch Beitragsbedarfsberechnung in fast 20 Jahren entwickelt. Die

sächsischen Besonderheiten werden bei den jeweiligen Punkten speziell erläutert, wobei noch abzuwarten bleibt, wie sich die Rechtsprechung für den Freistaat Sachsen hinsichtlich der Grundsätze der Globalkalkulation entwickelt.

3. Prinzip der Globalberechnung

In die Globalberechnung müssen die bisher angefallenen *Kosten* zuzüglich der künftig anfallenden Kosten einerseits und die bisher bebauten bzw. bebaubaren *Flächen* sowie die künftig bebaubaren Flächen andererseits – jeweils bezogen auf denselben Zeitraum – eingestellt werden. Die Beitragsobergrenze ist das Ergebnis der Division des Betriebskapitals durch die beitragsfähigen Bemessungseinheiten.

Die Globalberechnung stellt die Grundlage des Gemeinderatsbeschlusses über die Höhe des *Beitragssatzes* dar. Da dieser Beitragssatz als rechnerisches Endergebnis auf Kosten- und Flächenfaktoren beruht, die z. T. geschätzt wurden, sollte dem Gemeinderat vor der Beschlußfassung die Globalberechnung komplett vorliegen.

4. Begriff der Globalberechnung

Legaldefinition § 18 Abs. 2 Satz 1 SächsKAG: Die höchstzulässigen Beitragssätze sind auf der Grundlage des Betriebskapitals, des Beitragsmaßstabes und der Summe aller Bemessungseinheiten der an die Einrichtung angeschlossen und noch anzuschließenen Grundstücke zu ermitteln.

4.1. Betriebskapital

4.1.1. Begriff

Der Beitrag wird zur Bildung eines angemessenen Betriebskapitals erhoben. Er bekommt dadurch den Charakter einer Einlage.³ Wie die Abbildung zeigt, ist das Betriebskapital als Saldo aus dem bestehenden und künftigen Anlagevermögen, bewertet nach dem Wiederbeschaffungszeitwert (WZW) und dem sog. Abzugskapi-

1 Vgl. H. Schärlich, Der Entwurf eines Sächsischen Kommunalabgabengesetzes, Finanzwirtschaft 1993, S. 77.

2 Vgl. u. a. VGH BW Ur. v. 2. 10. 1986 – 2 S 2272/85 –, ESVGK 37, S. 29 ff.

3 Vgl. H. Schärlich, ebenda, S. 79.

tal, zu verstehen. Letzteres wird gebildet durch Zuschüsse von Bund und Land, die lediglich zur Eigenkapitalbildung gewährt sind⁴, und dem Straßenentwässerungskostenanteil.

Aktiva	Passiva
Anlagevermögen	Betriebskapital (§ 17 Abs. 3)
(bestehend und künftig) nach Wiederbeschaffungszeitwerten	Beiträge der Anschlußnehmer
	Abzugskapital (§ 17 Abs. 3)
	Kapitalzuschüsse von Bund und Land
	Straßenentwässerungsanteil ⁵

Schematische Bilanz

4.1.2. Ermittlung des Betriebskapitals

4.1.2.1. Bestehendes und künftiges Anlagevermögen

Das Betriebskapital wird auf der Grundlage aller bereits gebauten und aller bis zum Planungsendzeitpunkt noch herzustellenden Anlagen berechnet. Die Einrichtungen werden im Gegensatz zum KAG Baden-Württemberg nicht auf der Basis von Anschaffungs- und Herstellungskosten bewertet, sondern zu Wiederbeschaffungszeitwerten (§ 17 Abs. 3 SächsKAG).

4.1.2.2. Exkurs: Wertansätze

(1) Nominalwert

Der Nominalwert ist der *ausgabegleiche Wert*. Er dokumentiert das Kapital, das vom Einrichtungsträger aufgebracht werden mußte, um ein Anlagenteil zu beschaffen.

Beispiele zum Kalkulationszeitpunkt 1993:

Baujahr 1990: Kanalisation Bachstraße (200 m/NW 300)	
Kosten lt. Rechnung	100 000,- DM
Ansatzfähigkeit nach Nominalwert	100 000,- DM
Baujahr 1995: Kanalisation Ebertstraße (200 m/NW 300)	
Kosten nach Kostenschätzung in 1993:	133 100,- DM
Kosten müssen bis 1995 mit Zinssatz von ca. 3 % aufgezinnt werden. ⁶	
Ansatzfähig nach Nominalwert	141 205,- DM

(2) Wiederbeschaffungszeitwert

Der Wiederbeschaffungszeitwert ist im *Zeitpunkt der Kalkulation der Anlagenwert nach aktuellen Preisen*. Er entspricht also dem Kapital, das aufgewendet werden müßte, um das Anlagenteil neu zu beschaffen.

Baujahr 1990: Kanalisation Bachstraße (200 m/NW 300)	
Kosten lt. Rechnung	Wert 100 000,- DM
Preissteigerung 1991 10 %	Wert 110 000,- DM
Preissteigerung 1992 10 %	Wert 121 000,- DM
Preissteigerung 1993 10 %	Wert 133 100,- DM
Ansatzfähig nach Wiederbeschaffungszeitwert	133 100,- DM

Baujahr 1995: Kanalisation Ebertstraße (200 m/NW 300)	
Kosten nach Kostenschätzung in 1993	133 100,- DM
Ansatzfähig nach Wiederbeschaffungszeitwert	133 100,- DM

(3) Wiederbeschaffungswert

Der Wiederbeschaffungswert ist der Wert im *Zeitpunkt der Ersatzbeschaffung*. Er verdeutlicht das Kapital, das eingesetzt werden muß, um die Ersatzbeschaffung vorzunehmen.

Baujahr 1990: Kanalisation Bachstraße (200 m/NW 300)	
Kosten lt. Rechnung	100 000,- DM
Nutzungsdauer des Kanals 50 Jahre.	

Angenommene Preissteigerung bis zum Ende der Nutzungsdauer = 500 % – Wert	500 000,- DM
Ansatzfähig nach Wiederbeschaffungswert	500 000,- DM

Während sowohl der Nominal- als auch der Wiederbeschaffungszeitwert im KAG verwendet werden, ist der *Wiederbeschaffungswert unzulässig*, da dies die abgabepflichtigen Benutzer der Einrichtung mit den Kosten einer künftigen Einrichtung, die sie im Zeitpunkt der Gebührenzahlung (noch) nicht in Anspruch nehmen, belasten würde. Das ist mit dem Entgeltcharakter der Gebühr *nicht zu vereinbaren*.⁷

Die Kostenaufstellung der Globalberechnung würde also folgende Werte enthalten:

Bestehendes Anlagevermögen: Bachstraße	133 100,- DM
Künftiges Anlagevermögen: Ebertstraße	133 100,- DM

4.1.2.3. Probleme bei der Erfassung

Probleme bestehen derzeit vor allem im Bereich der Ermittlung der Investitionen, die vor dem 1. 7. 1990 von den Wasser- und Abwasserbetrieben (WAB) getätigt wurden. Zwar liegen zumeist "saubere" DM-Eröffnungsbilanzen vor, die allerdings nur Restbuchwerte, d. h. Anschaffungs- und Herstellungskosten, die bereits um die Abschreibung vermindert wurden, ausweisen. Hier muß, wenn keine Erfassungslisten vorliegen, über Kanalbestandspläne und aktuelle Ausschreibungsergebnisse der Zeitwert der Abwasserbeseitigungs- bzw. Wasserversorgungsanlagen ermittelt bzw. geschätzt werden. § 37 Abs. 1 Nr. 1 des SächsKAG sowie § 46 der GemHVO eröffnen den Kommunen sowie den Zweckverbänden diese Möglichkeit. Eine Schätzung nach § 37 Abs. 1 Nr. 1 SächsKAG ist jedoch zeitlich bis 31. 12. 1996 befristet und kann nur bei *fehlenden Kalkulationsgrundlagen* herangezogen werden. Liegen die Grundlagen jedoch vor, und würde eine pfenniggenaue Ermittlung keinen unvertretbar hohen Verwaltungsaufwand erfordern, ist eine *Kostenschätzung untersagt*.⁸ Ob sich die Verwaltungsrechtsprechung in Sachsen dieser – auch vom OVG Lüneburg vertretenen – Auffassung anschließt, ist noch offen.

4.2. Abzugskapital

4.2.1. Kapitalzuschüsse von Bund und Land

Zum Abzugskapital gehören u. a. die sog. *Kapitalzuschüsse* (§ 17 Abs. 3 SächsKAG). Sie dienen der Eigenkapitalbildung der Kommune bzw. des Zweckverbandes und sind als eine Art *Starthilfe* für die Einrichtung gedacht. Der Zuschußzweck ist entweder im Förderungsprogramm oder im Bewilligungsbescheid genannt.

Nach § 17 Abs. 3 Satz 4 i. V. m. § 13 Abs. 3 Satz 2 SächsKAG müssen auch die in Vorjahren erhaltenen Kapitalzuschüsse ebenso wie die Kosten mit den amtlichen *Baukostenindices aufgezinnt* werden. Die Wahl anderer Indices – z. B. der Zinssatz für langfristige Finanzanlagen, der dem Grunde nach eher die Wertentwicklung des Zuschusses widerspiegeln würde – scheidet aus zwei Gründen aus:

– Für spätere Fortschreibungen der Globalberechnung darf sich die Quote zwischen bestehendem Anlagevermögen und bestehenden Kapitalzuschüssen durch die Wahl unterschiedlicher

4 Vgl. § 17 Abs. 3 Satz 2 i. V. m. § 13 Abs. 1 Satz 2 SächsKAG.

5 Nur in der Abwasserbeseitigung; ist beitragspflichtiger Aufwand bei Beiträgen nach BauGB und Beiträgen nach § 27 Abs. 1 SächsKAG

6 Der Satz von 3 % entspricht der derzeitigen Rechtsprechung des 2. Senates des VGH BW. Im Gegensatz zur Aufzinsung der Kosten nach dem Wiederbeschaffungszeitwert stehen bei der Kalkulation keine amtlichen Indextabellen zur Verfügung, so daß bei einer Kalkulation die fiktive Preisentwicklung geschätzt werden sollte. Die Bearbeiter der Globalberechnung in Sachsen werden durch die Auswahl des WZW nicht vor diese Problematik gestellt.

7 Vgl. Lohmann in Driehaus, Kommunalabgaberecht, § 6 Rdnr. 678.

8 Vgl. Birk in Driehaus, Kommunalabgaberecht, § 6 Rdnr. 657.

Aufzinsungsfaktoren nicht verändern. Einfacher gesagt, wurde eine Maßnahme 1991 einmal mit 50 % durch Kapitalzuschüsse finanziert, darf der Anteil der Finanzierung über Kapitalzuschüsse im Jahr 1998 nicht 45 % betragen, weil die Baupreisentwicklung und der Zinssatz für langfristige Kapitalanlagen sich unterschiedlich entwickelt haben.

- Der Zuschuß ist als Deckungsbeitrag für das Vermögen bereits verbraucht und kann nur bei Verkauf des Vermögens freigesetzt werden.

4.2.2. Straßenentwässerungsanteil

Ebenso wie in anderen Bundesländern gehört auch in Sachsen nach § 17 Abs. 3 Satz 2 SächsKAG der Straßenentwässerungsanteil zum Abzugskapital. Das ist folgerichtig, da auch in § 17 Abs. 1 SächsKAG das *Vorteilsprinzip* festgelegt ist. Soweit einzelne Anlagen der öffentlichen Entwässerungseinrichtung auch der Ableitung und Reinigung des Straßenoberflächenwassers dienen, sind sie zur Entwässerung der angeschlossenen Grundstücke nicht erforderlich und daher auch nicht geeignet, diesen einen beitragsrechtlich relevanten Vorteil zu vermitteln.⁹

Das Sächsische KAG regelt bzw. führt nicht aus, inwieweit eine Berechnung nach dem Drei-Kanal-Modell durchgeführt werden bzw. eine Berechnung leistungsorientiert erfolgen muß. Momentan wird davon ausgegangen, daß eine Berechnung nicht unbedingt erforderlich ist und eine Modellrechnung der VEDEWA, die vom baden-württembergischen Gemeindetag in Auftrag gegeben wurde, für eine Übergangsfrist angesetzt werden kann. Sollte die Rechtsprechung konkrete Berechnungen fordern, wird sicherlich die Drei-Kanal-Modell-Rechnung verlangt. Es wird auf nachfolgende Veröffentlichungen sowie Urteile verwiesen.

Beispiel:

Bestehendes Anlagevermögen Bachstraße	133 100 DM
Künftiges Anlagevermögen Ebertstraße	133 100 DM
<hr/>	
Anlagevermögen nach WZW	266 200 DM
Bestehender Kapitalzuschuß Bachstraße	56 000 DM
Künftiger Kapitalzuschuß Ebertstraße	40 200 DM
<hr/>	
Kapitalzuschüsse nach WZW	96 200 DM
Zwischensumme	170 000 DM
<hr/>	
Straßenentwässerungsanteil (Mischsystem) 25 %	42 500 DM
Betriebskapital	127 500 DM

4.3. Kommunalen Eigenanteil

Im Gegensatz zur Rechtsprechung in Baden-Württemberg regelt das Sächsische KAG speziell, daß *kein* weiterer kommunaler Eigenanteil in der Globalberechnung in Abzug zu bringen ist (§ 17 Abs. 3 Satz 2 Halbsatz 2 i. V. m. § 11 Abs. 3 Halbsatz).

4.4. Gebührenfinanzierungsanteil

Da die Ratsgremien entscheiden, in welcher Höhe das betriebsnotwendige Kapital festgesetzt wird, ergibt sich quasi automatisch ein Gebührenfinanzierungsanteil, der die *Differenz* zwischen maximaler Beitragshöhe und dem vom Rat festgesetzten Beitragssatz darstellt.

Die vielerorts nach gegenwärtig neuester Technik gebauten Anlagen können vielfach nicht ausschließlich über Beiträge finanziert werden, da die sozial vertretbare Beitragsbelastung der Beitragspflichtigen nach § 21 SächsKAG überschritten würde.

Den Gebührenfinanzierungsanteil muß die Globalkalkulation nicht speziell regeln. Er ergibt sich jeweils aus dem nicht ausgeschöpften Beitragsanteil, der ohne weitere Berechnung automatisch in die Gebührenkalkulation eingeht, und der kalkulatorischen Verzinsung, die somit den Gebührensatz je Bemessungseinheit erhöht.

5. Flächenseite

5.1. Beitragsmaßstab

Der Beitragsmaßstab sichert, daß bei der Bemessung der Beiträge für die einzelnen Grundstücke die durch die Erschließung zuwachsenden Vorteile differenziert berücksichtigt werden. Ausgangspunkt ist grundsätzlich die bauliche *Nutzungsmöglichkeit*¹⁰.

Als gebräuchliche Verteilungsmaßstäbe führt der Regierungsentwurf zum KAG die zulässige Geschoßfläche, eine Kombination aus Grundstücks- und Geschoßfläche sowie den Nutzungsfaktor an. Während die zulässige Geschoßfläche einen sehr feinen und damit aufwendigen Verteilungsmaßstab darstellt, ist der Nutzungsfaktor, der vom BVerwG als Maßstab für die Bemessung des Erschließungsbeitrages entwickelt wurde, zwar etwas grober, aber weitaus praktischer.

Da der Gesetzgeber auf die Abschöpfung des Vorteils, der sich aus der *Möglichkeit der Nutzung* ergibt abstellt, ist u. E. der im Freistaat Bayern noch legitime Beitragsmaßstab – die tatsächliche Geschoßfläche – als geeigneter Verteilungsmaßstab abzulehnen. Die *Ermittlung* der Bemessungseinheiten ist sehr *kostenintensiv*, da Grundstück für Grundstück aufgemessen werden muß, um eine Globalberechnung zu erstellen. Mit der *Wahl des Maßstabes* werden die Aufwendungen für die Erstellung einer Globalberechnung leicht *vervielfacht*.

5.2. Summe der Beitragsbemessungseinheiten

Die Flächenseite der Globalberechnung sollte die ermittelten Flächen in Form einer Dokumentation ausweisen. Es bietet sich an, dafür amtliche Flurkarten zu nutzen. Als geeignet haben sich Flurkarten im Maßstab 1:2 720 bis 1: 1 500 erwiesen. Aus den *Flächentabellen* sollte ersichtlich sein, welche Flächen mit welchen *Nutzungsmöglichkeiten* in die Globalberechnung eingestellt wurden. Eine *Deckung* (Kongruenz) muß sich hinsichtlich der Flächen und der *Kosten-/Einnahmenseite* ergeben.

Beispiel: Sollte die Anlage hinsichtlich des Ausbaustandes bis in das Jahr 2010 reichen, müssen auch die Flächenzuwächse bis zum Jahr 2010 in die Berechnung eingestellt werden. Die Flächenberechnung sollte verwaltungsgerichtlich soweit nachvollziehbar sein, daß erkennbar ist, welche Fläche wie ermittelt und mit welchen Faktoren eingestellt wurde. Da qualifizierte Bauplanungspläne nur ausnahmsweise zwischenzeitlich vorhanden sind, ist davon auszugehen, daß es sich bei einem überwiegenden Anteil der Flächen hinsichtlich der Planerfordernisse um unbeplanten Innenbereich nach § 34 BauGB handelt. Die alten Pläne nach

⁹ Vgl. Scholz/Sammet/Gössl, Globalberechnung in Baden-Württemberg, Schriftenreihe des Gemeindetages – Band 2, S. 50 und VGH BW, Urteil v. 19. 3. 1982 – 2 S 1679/80 –, BWGZ 1983, S. 438.

¹⁰ Vgl. Kommentar zum Regierungsentwurf des SächsKAG vom 10. 2. 1993; zu § 18 S. 24.



Rainer Voigt,
Geschäftsführender Präsident des
Sparkassenverbandes Ost

»Ich lese...
Die Wirtschaft

»... weil Sie mir faktenreiche Informationen über die
Situation in Branchen und Regionen gibt.«

Probexemplar:
☎ 030/42 87-329
Fax 030/42 87-251



“DDR-Recht” werden kaum als übergeleitet betrachtet werden können. In die Flächenberechnung ist selbstverständlich noch der Zukunftszeitraum aufzunehmen, der sich i. d. R. mit den Planungen des Flächennutzungsplanes deckt. Sollte der Ausbauzustand der Anlage über den Flächennutzungsplan hinausgehen, wird empfohlen, eventuell noch weitere Reserveflächen bei der Kalkulation zu berücksichtigen. So kann eine Überdeckung im Beitragsbereich bereits im Vorfeld verhindert werden.

Um unnötige Doppelarbeiten zu vermeiden, empfiehlt es sich lediglich für kleinere Gemeinden und Zweckverbände, auf der Flächenseite bei den bereits angeschlossenen Grundstücken *grundstücksgenau* vorzugehen. Voraussetzung hierfür sind aktuelle Grundbuchdaten und Flurkarten.

6. Umsetzung der Globalberechnung

Die Ergebnisse der Globalberechnung werden mit der Beitrags-erhebung umgesetzt. Die meisten Kommunen und Zweckverbände werden sämtliche angeschlossenen Grundstücke in den näch-

sten Jahren veranlagern. Vielerorts sind diese Arbeiten an externe Abrechnungsbüros vergeben – insbesondere hinsichtlich der Erstellung einer Globalberechnung (Baden-Württemberg, Niedersachsen). Die Veranlagung von KAG-Beiträgen erfolgte bisher zu- meist verwaltungsintern.

Da der Bereich des Beitragsrechtes für viele Beschäftigte noch Neuland ist, erscheint es sinnvoll, die Massenveranlagung in den nächsten Jahren zunächst an ein externes Fachbüro zu vergeben. Vor einer Bindung an derartige Büros sollten jedoch

1. Referenzen in alten und neuen Bundesländern sowie von den kommunalen Verbänden eingeholt sowie
2. Aufträgen nur mit Werkvertrag und Gewährleistungssummen vergeben werden;
3. Schulungen für Verwaltungskräfte auf dem Gebiet der Veranlagung veranstaltet werden, damit mittelfristig der Einrichtungsträger diese Aufgabe selbst übernehmen kann;
4. Daten über EDV mit spezieller Software für die Veranlagung bearbeitet werden.