

Bayerischer Kommunalen
Prüfungsverband

BKPV

Gutachten

zur Berechnung der Obergrenzen der Herstellungsbeitragsätze für die Entwässerungseinrichtung der

Ingolstädter Kommunalbetriebe AöR

Bayerischer Kommunalen
Prüfungsverband

BKPV

Bayerischer Kommunalen Prüfungsverband
Renatastraße 73, 80639 München
Telefon: (089) 1272-0, Telefax: (089) 168 86 46
E-Mail: poststelle@bkpv.de

Inhaltsverzeichnis

| | Seite |
|---|--------------|
| 1. Auftrag | 3 |
| 2. Allgemeine Angaben | 4 |
| 3. Kalkulation der Obergrenzen der Herstellungsbeitragssätze | 5 |
| 3.1 Vorbemerkung | 5 |
| 3.2 Ermittlung des beitragspflichtigen Investitionsaufwands | 5 |
| 3.2.1 Verteilung des Investitionsaufwands | 6 |
| 3.2.2 Anderweitig gedeckter Investitionsaufwand | 8 |
| 3.2.3 Maßstabsgrößen..... | 8 |
| 3.3 Ermittlung der Obergrenzen der Herstellungsbeitragssätze | 9 |

Anlagen

- 1 Zusammenstellung des bestehenden Anschaffungs- und Herstellungsaufwands
- 2 Zusammenstellung des künftigen Anschaffungs- und Herstellungsaufwands
- 3 Erhaltene Finanzhilfen
- 4 Maßstabsgrößen
- 5 Obergrenzen der Herstellungsbeitragssätze

1. Auftrag

Die Kommunalbetriebe Ingolstadt AöR haben uns mit der Erstellung einer Beitragskalkulation für ihre Entwässerungseinrichtung beauftragt. Das Gutachten wurde von unserem Prüfer Armin Demmeler erstellt.

Die wesentlichsten Kalkulationsgrundsätze und die Ergebnisse der Berechnungen stellen wir nachfolgend kurz dar. Wegen weiterer Einzelheiten verweisen wir auf folgende Unterlagen, die wir der Verwaltung überlassen haben:

- Ermittlung des Anschaffungs- und Herstellungsaufwands aus der Vermögensbuchführung der Kommunalbetriebe
- Einzelpositionen des künftigen Anschaffungs- und Herstellungsaufwands
- Ermittlung der beitragspflichtigen Grundstücks- und Geschossflächen

Die Anlagen zu diesem Gutachten wurden mit Hilfe von Excel erstellt; geringfügige Rundungsdifferenzen wurden aus Vereinfachungsgründen nicht bereinigt. Das für unsere Berechnungen erforderliche Zahlenmaterial wurde in Zusammenarbeit mit der Verwaltung ermittelt.

Das Ergebnis der Berechnungen erörterte unser Prüfer am 03.05.2018 mit Herrn Dr. Schwaiger, Vorstand, Frau Wagner, Bereichsleiterin Buchhaltung, Steuern und Controlling, Herrn Lechermeier, Bereichsleiter Finanzen und Steuerung, Frau Steinherr, Beteiligungsmanagement der Stadt Ingolstadt, und Frau Schneider, Beteiligungsmanagement der Stadt Ingolstadt.

2. Allgemeine Angaben

Die Stadt betreibt zwei technisch getrennte Entwässerungsanlagen (Entwässerung zur Zentralkläranlage Ingolstadt und Entwässerung zur Kläranlage Bergheim für den Stadtteil Irgertsheim) als eine rechtlich einheitliche öffentliche Entwässerungseinrichtung. Die Entwässerung erfolgt weit überwiegend im Mischsystem, in Teilbereichen im sog. Trennsystem (getrennte Schmutz- und Regenwasserkanäle) und in wenigen Bereichen im reinen Schmutzwassersystem.

Die Stadt ist Mitglied des Zweckverbandes Zentralkläranlage Ingolstadt. Der Zweckverband betreibt ausschließlich die zentrale Kläranlage. Er erhebt zur Deckung seines Finanzbedarfs Investitions- und Betriebskostenumlagen. Für die Kläranlage Bergheim besteht eine Zweckvereinbarung mit der Gemeinde Bergheim vom 23.05.2016.

Die Benutzung der Entwässerungseinrichtung war zum Zeitpunkt unserer Beratung in der Entwässerungssatzung (EWS) vom 26.08.2013 i.d.F. vom 21.08.2017 geregelt. Die Erhebung der Herstellungsbeiträge sowie der Einleitungsgebühren richtete sich nach der Beitrags- und Gebührensatzung zur Entwässerungssatzung (BGS-EWS) vom 04.08.2016 i.d.F. vom 21.08.2017.

Die Herstellungsbeitragssätze betragen derzeit:

- pro m² Grundstücksfläche 1,78 €
- pro m² zulässiger Geschossfläche 7,15 €

Nach § 1 Abs. 3 EWS gehören zur Entwässerungseinrichtung der INKB auch die Grundstücksanschlüsse.

3. Kalkulation der Obergrenzen der Herstellungsbeitragssätze

3.1 Vorbemerkung

Nach Art. 5 Abs. 1 KAG können die Gemeinden zur Deckung des Aufwands für die Herstellung, Anschaffung, Verbesserung oder Erneuerung ihrer öffentlichen Einrichtungen (Investitionsaufwand) Beiträge von den Grundstückseigentümern und Erbbauberechtigten erheben, denen die Möglichkeit der Inanspruchnahme besondere Vorteile bietet.

3.2 Ermittlung des beitragspflichtigen Investitionsaufwands

Die Beitragssätze sind grundsätzlich durch eine sog. Globalberechnung zu ermitteln. Dabei sind alle beitragsfähigen Aufwendungen für die bisher errichteten und die in absehbarer Zeit noch zu errichtenden Anlagen auf alle bereits erschlossenen und künftig noch zu erschließenden Grundstücke unter Anwendung des satzungsgemäßen Beitragsmaßstabs umzulegen. Die Globalberechnung beruht auf dem Grundgedanken, dass alle gegenwärtigen und künftigen Benutzer der Entwässerungseinrichtung gleichmäßig zum Investitionsaufwand dieser Einrichtung beizutragen haben (VGH Baden-Württemberg, Urteile vom 28.09.1978, Nr. II 144/78, GemH 1980, 19, und vom 18.11.1980, Nr. II 1402/78, ZKF 1981, 133). Sie soll außerdem gewährleisten, dass eine Überdeckung des Investitionsaufwands durch Beiträge vermieden wird (vgl. Nitsche/Baumann/Mühlfeld, Satzungen zur Abwasserbeseitigung, Erl. 20.052/10 m.w.H.).

Alternativ kann gemäß Art. 5 Abs. 1 Satz 4 KAG der durchschnittliche Investitionsaufwand für die gesamte Einrichtung veranschlagt und zugrunde gelegt werden (sog. Rechnungsperiodenkalkulation - vgl. FSt 205/1998 Ziff. 1, BayGT 11/1998, S. 284, Ziff. 2).

Im Einvernehmen mit den Kommunalbetrieben ermittelten wir die Obergrenze der Beitragssätze durch eine Globalberechnung.

Den bestehenden Anschaffungs- und Herstellungsaufwand ermittelte die Verwaltung nach Rücksprache mit unserem Berater aus der Anlagenbuchhaltung zum Stand 31.12.2017.

Die Satzungsregelungen hinsichtlich der Aufwandserstattung für Grundstücksanschlüsse wurden in der Vergangenheit mehrfach geändert. Bis 31.12.1993 wurde der Aufwand sowohl für den öffentlichen Bereich als auch für den im anzuschließenden Grundstück liegenden Teil des Grundstücksanschlusses vom Grundstückseigentümer in voller Höhe erstattet. Vom 01.01.1994 bis zum 30.09.2016 war der Aufwand für die

Grundstücksanschlüsse mit Ausnahme des Aufwands, der auf die im öffentlichen Straßengrund liegenden Teile der Grundstücksanschlüsse entfiel, zu erstatten. Seit 01.10.2016 werden die Grundstücksanschlüsse vollständig über Einleitungsgebühren finanziert. Die BGS-EWS vom 04.08.2016 enthielt daher keine Aufwandserstattungsregelung mehr.

Der Aufwand für Grundstücksanschlüsse wurde in der Beitragskalkulation nicht angesetzt. Eine Abstufung der Herstellungsbeitragsätze für Alt- und Neuanschließer ist daher nicht erforderlich (vgl. Wuttig/Thimet, Gemeindliches Satzungsrecht und Unternehmensrecht, Teil IV, Frage 16, 5.2). Da die Auswirkungen auch bei der Kalkulation der Einleitungsgebühren geringfügig sind und deutlich unter der von der Rechtsprechung schon mehrfach als „Erheblichkeitsschwelle“ angesehenen „10 %-Grenze“ liegen dürften, ist nach dem Grundsatz der Typengerechtigkeit eine Gebührenabstufung ebenfalls nicht erforderlich (vgl. Ecker, Kommunalabgaben in Bayern, Nr. 26.00, S. 16 f.).

Den künftigen Investitionsaufwand ermittelte die Verwaltung aus dem Wirtschaftsplan 2017/2018 und der fortgeschriebenen Finanzplanung bis 2022/2023. Die Investitionssummen der Anlagegruppen Kanalerneuerungen/aktivierungspflichtige Inlinersanierungen und Regenrückhaltebecken erhöhten wir nach Rücksprache mit der Verwaltung pauschal um aktivierte Eigenleistungen für Planung und Bauleitung von 4 % (vgl. Schieder/Happ, Bayerisches Kommunalabgabengesetz, Erl. 2.3.1 zu Art. 5 KAG). Der Aufwand für die Zentralkläranlage betrifft Investitionsumlagen an den Zweckverband Zentralkläranlage Ingolstadt. Nicht ansatzfähig ist der Aufwand für Anlagenteile, die bereits ausgesondert bzw. nicht mehr benutzbar sind und daher nicht mehr zum betriebsnotwendigen Anlagevermögen der Entwässerungseinrichtung gehören (BayVGH, Urteil vom 01.12.1997, Nr. 23 B 96.851, BayVBI 1998, 214, LSKAG Nr. 5.6.4/46). Da die Kanalerneuerungen und teilweise auch die Investitionen der Zentralkläranlage vorhandene Anlagenteile ersetzen, kürzten wir den künftigen Aufwand dieser Anlagegruppen pauschal um 30 %, um einen doppelten Ansatz des Anlagevermögens zu vermeiden.

Neubaugebiete wurden nur berücksichtigt, sofern verdichtete Planungsabsichten bestehen und damit Investitionskosten sowie beitragspflichtige Grundstücks- und Geschossflächen sachgerecht geschätzt werden konnten (vgl. Nitsche/Baumann/Mühlfeld, a.a.O., Erl. 20.052/10 Buchst. c).

3.2.1 Verteilung des Investitionsaufwands

Über Herstellungsbeiträge kann nur der Investitionsaufwand für die Grundstücksentwässerung, nicht dagegen der Aufwand für die Herstellung der Straßenentwässerung abgedeckt werden. Bei der Kalkulation der Herstellungsbeiträge muss sich die Aufteilung der Kosten auf Grundstücksentwässerung und Straßenentwässerung an den

Grundsätzen orientieren, die das BVerwG für die Aufteilung der Kosten einer sowohl der Straßenentwässerung als auch der Grundstücksentwässerung dienenden Mischkanalisation im Hinblick auf § 128 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB entwickelt hat (vgl. BVerwG, Urteil vom 27.06.1985, BayVBI 1986, 277; FSt 18 bis 20/1986).

Das Kanalnetz besteht aus Anlageteilen, die von ihrer Funktion her nur der Grundstücksentwässerung (z.B. Grundstücksanschlussleitungen), nur der Straßenentwässerung (z.B. Straßenabläufe und Verbindungsleitungen zum Hauptkanal) oder beiden Zwecken (sog. dritte Kostenmasse, z.B. der in der Straße liegende Hauptkanal) dienen. Die drei Kostenmassen, d.h. die Kosten für jeden dieser Funktionsbereiche, sind getrennt zu ermitteln (vgl. dazu auch FSt 19/1986). Die Aufteilung der Kanalherstellungskosten (dritte Kostenmasse) auf Grundstücks- und Straßenentwässerung ist unter dem Gesichtspunkt der Baukostensparnis vorzunehmen, die dadurch eintritt, dass anstelle von zwei Kanälen (Grundstücksentwässerungskanal und Straßenentwässerungskanal) nur eine Kanalleitung verlegt wird (vgl. FSt 20/1986). Die Funktionen Schmutzwasserableitung und Niederschlagswasserableitung sind dabei als gleichwertige Aufgaben der Abwasserbeseitigung zu betrachten, sodass keiner der beiden Funktionen Vorrang in der Weise eingeräumt werden kann, dass dem vermeintlich nachrangigen Zweck lediglich die Mehrkosten zugeordnet werden (BVerwG, Urteil vom 27.06.1985, a.a.O.). Der Herstellungsaufwand für das Kanalnetz ist deshalb in dem Verhältnis auf Grundstücks- und Straßenentwässerung aufzuteilen, in dem der Herstellungsaufwand für eine fiktive Grundstücksentwässerung zum Herstellungsaufwand für eine fiktive Straßenentwässerung steht. Dieser fiktive Aufwand kann auf der Grundlage gesicherter Erfahrungswerte angesetzt werden (vgl. Nitsche/Baumann/Mühlfeld, a.a.O., Erl. 20.01/14).

Die Bestimmung des Anteils des Investitionsaufwands, der auf die Grundstücksflächen zu verteilen ist, und des Aufwands, der auf die Geschossflächen zu verteilen ist, hat sich daran zu orientieren, inwieweit der Herstellungsaufwand auf die Oberflächenentwässerung der Grundstücke und inwieweit er auf die Schmutzwasserentwässerung entfällt (vgl. BayVGH, Urteil vom 26.10.2000, Az. 23 B 00.1146, BayVBI 2001, S. 498).

Für die INKB erstellte die Dr.-Ing. Pecher und Partner Ingenieurgesellschaft mbH am 22.03.2010 und am 20.05.2015 Gutachten zur Ermittlung des technischen Verteilungsschlüssels für die Entwässerungseinrichtung auf die Bereiche Schmutzwasser, Niederschlagswasser der Grundstücke und Niederschlagswasser der Straßen. Auf der Basis des Gutachtens vom 22.03.2010 ermittelten die INKB zum 30.09.2012 den Anteil des Anlagevermögens, der der Straßenentwässerung zuzurechnen war, und rechneten diesen mit der Stadt Ingolstadt endgültig ab (vgl. Vereinbarung vom 16.03.2018). Für die Beitragskalkulation errechnete die Verwaltung daher zunächst die nach der genannten Vereinbarung der Straßenentwässerung zuzurechnenden Anteile der Anschaffungs- und Herstellungskosten. Für die ab Oktober 2014 fertiggestellten Baumaßnahmen und künftigen Investitionen wurde der Straßenentwässerungsanteil nach dem

Gutachten vom 20.05.2015 ermittelt. Den verbleibenden Investitionsaufwand verteilen wir auf die Bereiche Schmutzwasser und Niederschlagswasser der Grundstücke nach den für die kalkulatorischen Kosten errechneten Verteilungsschlüsseln im Gutachten vom 20.05.2015 (vgl. Anlagen 1 und 2). Die durch die INKB ermittelten Straßenentwässerungsanteile und die Verteilungsschlüssel lt. o.a Gutachten erschienen uns nach der o.a. Rechtsprechung des BVerwG sachgerecht.

3.2.2 Anderweitig gedeckter Investitionsaufwand

Zuwendungen Dritter zogen wir vom Investitionsaufwand ab, soweit diese zur Entlastung der Beitrags- und Gebührenpflichtigen gewährt wurden (vgl. Schieder/Happ, a.a.O., Erl. 2.3.3 zu Art. 5 KAG.). Nach einer Auswertung der Verwaltung betragen die zu berücksichtigenden Zuwendungen insgesamt rd. 15.434.000 € (vgl. Anlage 3).

3.2.3 Maßstabsgrößen

Die Abwasserbeseitigung bietet den angeschlossenen Grundstücken unterschiedliche Vorteile, da von einem Teil nur Schmutzwasser eingeleitet werden darf. In diesen Fällen wird nur der Beitrag nach der (zulässigen) Geschossfläche erhoben. Für Grundstücke, von denen Schmutz- und Niederschlagswasser eingeleitet werden darf, wird der Beitrag nach der Grundstücksfläche und der zulässigen Geschossfläche erhoben (vgl. § 6 BGS-EWS).

Die beitragspflichtigen Grundstücks- und Geschossflächen der bislang veranlagten Grundstücke wurden von der Verwaltung mit insgesamt rd. 28.621.000 m² Grundstücksfläche und rd. 20.098.000 m² Geschossfläche ermittelt (vgl. Anlage 4).

Die Geschossflächen für künftige Erweiterungen betragen nach einer Aufstellung der Verwaltung rd. 1.610.000 m². Da gemäß § 4 Abs. 5 EWS seit dem 15.03.2011 ein Benutzungsrecht für Niederschlagswasser grundsätzlich nicht mehr besteht, soweit eine Versickerung oder anderweitige Beseitigung ordnungsgemäß möglich ist, ging die Verwaltung bei den Erweiterungen davon aus, dass die Grundstücksflächen nicht beitragspflichtig sind. Nach den Erfahrungen der Vergangenheit dürfte jedoch nicht in allen Fällen eine ordnungsgemäße Versickerung möglich sein, so dass das Niederschlagswasser von Grundstücken (auch durch nachträgliche Verdichtung) teilweise später an die öffentliche Entwässerungseinrichtung angeschlossen werden muss. Dies berücksichtigten wir durch einen pauschalen Zuschlag i.H. von 2,5 % auf die erschlossenen Grundstücksflächen. Für Vergrößerungen der zulässigen Geschossflächen durch Änderungen von Bebauungsplänen oder Erhöhungen der Geschossflächen in unbeplanten Bereichen setzten wir ebenfalls einen pauschalen Zuschlag von 2,5 % auf die erschlossenen Geschossflächen an.

3.3 Ermittlung der Obergrenzen der Herstellungsbeitragssätze

Nach unseren Berechnungen entfallen vom gesamten anderweitig nicht gedeckten Investitionsaufwand rd. 84.757.000 € auf die Niederschlagswasserbeseitigung der Grundstücke und rd. 176.430.000 € auf die Schmutzwasserbeseitigung (vgl. Anlage 5).

Hieraus errechneten sich folgende Beitragssätze:

| | |
|---|--------|
| pro m ² Grundstücksfläche | 2,89 € |
| pro m ² (zulässige) Geschossfläche | 7,94 € |

Die ermittelten Beitragssätze bilden die rechnerischen Obergrenzen der Beitragssätze für den Herstellungsbeitrag. Im Allgemeinen empfiehlt es sich, den rechtlichen Rahmen bei der satzungsrechtlichen Bestimmung der Beitragssätze nicht vollständig auszuschöpfen, um u.a. eine (mögliche) unzulässige Überdeckung zu vermeiden.

München, 24.05.2018
Bayerischer Kommunalen
Prüfungsverband

Bestätigt:

gez.
Schmitt

Mayer