

Bekanntmachung
des Sächsischen Staatsministeriums des Innern
Hinweise zur Anwendung des Sächsischen Kommunalabgaben-
gesetzes
(AnwHinwSächsKAG 2014)

Das Sächsische Staatsministerium des Innern gibt zur Anwendung des Sächsischen Kommunalabgabengesetzes (SächsKAG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. August 2004 (SächsGVBl. S. 418, 2005 S. 306), zuletzt geändert durch Artikel 6 des Gesetzes vom 28. November 2013 (SächsGVBl. S. 822, 840), folgende Hinweise:

Vorbemerkung:

Die Anwendungshinweise sollen ein Hilfsmittel für den Rechtsanwender sein. Sie stehen unter dem Vorbehalt künftiger Änderungen der Rechtslage und der Rechtsprechung. Eine erschöpfende Darstellung der Rechtslage ist ebensowenig beabsichtigt wie eine verbindliche Weisung im Sinne einer Verwaltungsvorschrift. Der vorliegende Text ist eine vollständige Neubearbeitung gegenüber der Fassung vom 31. August 2004 (SächsABl. S. 973). Soweit einzelne Aussagen aus den Anwendungshinweisen vom 31. August 2004 nicht übernommen worden sind, bedeutet dies nicht, dass sie inzwischen nicht mehr der Rechtsauffassung des Staatsministeriums des Innern entsprechen.

Hinweis:

Soweit Vorschriften der Abgabenordnung (AO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. Oktober 2002 (BGBl. I S. 3866; 2003 I S. 61), zuletzt geändert durch Artikel 16 des Gesetzes vom 25. Juli 2014 (BGBl. I S. 1266, 1291), zitiert werden, wird von einem ausdrücklichen Hinweis auf die jeweils zugehörige Verweisungsnorm in § 3 SächsKAG abgesehen.

Inhaltsverzeichnis:

Abschnitt 1 (Allgemeine Vorschriften)

I. zu § 1 (Geltungsbereich)

1. Abgabengläubiger
2. Abgabenarten
 - a) Nebenleistungen
 - b) Verwaltungsgebühren
3. Einnahmebeschaffungsgrundsätze (Abgabenerhebungspflicht)
 - a) Allgemeine Grundsätze
 - b) Straßenbaubeiträge

II. zu § 2 (Rechtsgrundlage für Kommunalabgaben)

1. Satzungsbefugnis
2. Satzungsermessen
3. Verfassungsrechtliche Grenzen der Ermessensausübung
4. Anzeigepflicht
5. Nichtigkeit/Heilung von Verfahrensmängeln
6. Rückwirkung von Satzungen
 - a) Allgemeine Grundsätze
 - b) Beitragsrecht
7. Mindestinhalt der Satzung
 - a) Entstehung der Abgabenschuld
 - b) Abgabenschuldner
 - c) Abgabenmaßstab

III. zu § 3 und § 3a (Verwaltungsverfahren)

1. Anwendungsbereich
 - a) Abgabenordnung
 - b) Allgemeines Verwaltungsverfahren
 - c) Verwaltungsrechtliche Verträge
2. Einzelfragen
 - a) Gesamtschuldnerschaft
 - b) Erbenhaftung
 - c) Festsetzungsbedürftigkeit
 - d) Festsetzungsverjährung
 - e) Festsetzungsverjährung und Neuerlass der Abgabensatzung
 - f) Bestimmtheit von Beitragsbescheiden
 - g) Förmliche Zustellung
 - h) Unbekannte Eigentümer und Eigentümer unbekanntes Aufenthalts
 - i) Widerspruchsverfahren
 - j) Vollstreckungsverfahren
 - k) Stundung von Beiträgen für landwirtschaftliche Grundstücke

IV. zu § 4 (Verwaltungshelfer)**V. zu § 5 (Abgabenhinterziehung)**

1. Zuständigkeit der Staatsanwaltschaften
2. Realsteuern und Kurtaxe

VI. zu § 6 (Leichtfertige Abgabenverkürzung und Abgabengefährdung)**Abschnitt 2 (Steuern)****VII. zu § 7 (Gemeindesteuern)**

1. Örtliche Aufwand- und Verbrauchsteuern
 - a) Bundesrechtliche Grenzen des Steuerfindungsrechts
 - b) Landesrechtliche Grenzen des Steuerfindungsrechts
2. Realsteuern

VIII. zu § 8 (Kreissteuern)

Abschnitt 3 (Benutzungsgebühren)

IX. zu § 9 (Erhebungsermächtigung, Einrichtungsbegriff)

1. Anwendungsbereich
2. Privatrechtliches Entgeltregime
3. Entstehung der Gebührenpflicht/Leistungsbegriff
 - a) Vorhalteleistung
 - b) Laufender Leistungsbezug
4. Einheitsgebühren und Sondergebühren
 - a) Abwassergebühren
 - b) Abfallgebühren
 - c) Trägerübergreifende Einheitsgebühren
5. Gebührengläubiger
6. Gebührenschuldner
7. Öffentliche Einrichtungen
 - a) aufgabenbezogene Einheitseinrichtungen
 - b) anlagenbezogene Teileinrichtungen
 - c) nicht anlagenbezogene Teileinrichtungen
 - d) Trägerbezogenheit des Einrichtungsbegriffs
 - e) Widmung

X. zu § 10 (Kostendeckungsgrundsatz, Kalkulationszeitraum)

1. Kostendeckung
 - a) Kostenüberschreitungsverbot
 - b) Verbot der Quersubventionierung
2. Gebührenbemessung
 - a) Voraus- und Nachkalkulation
 - b) Kalkulationszeitraum
 - c) „Deckungsgleichheit“ von Kalkulations- und Veranlagungszeitraum
 - d) Kostenüber- und -unterdeckung
 - aa) Kostenüberdeckungen
 - bb) Kostenunterdeckungen
 - cc) Ausgleichsverfahren

XI. zu § 11 (Kosten)

1. Gebührenrechtlicher Kostenbegriff
2. Keine Anwendung haushaltsrechtlicher Vorschriften
3. Kostenermittlung bei Einschaltung Dritter in die Aufgabenwahrnehmung
 - a) Teilzweckverbände
 - b) Betreibergesellschaften
4. Nicht betriebsbedingte gebührenfähige Kosten
5. Einzelne Kostenarten
 - a) Rückstellungen
 - b) Deponienachsorge
 - c) Abschreibungen
 - d) Wagnisse
 - e) Steuern
 - f) Vorfinanzierungskosten
6. Straßenentwässerungskosten

XII. zu § 12 (Zinsen)

1. Zinsbasis
 - a) Restwert- und Durchschnittswertmethode
 - b) Bestimmung des Anlagekapitals bei Abschreibung nach der Bruttomethode
2. Kalkulatorischer Zinssatz
3. Abzugszinsen
 - a) refinanzierte Kapitalzuschüsse
 - b) reinvestierte refinanzierte Kapitalzuschüsse
4. Tatsächlicher Zinsaufwand statt kalkulatorischer Zinsen

XIII. § 13 (Abschreibungen)

1. Abschreibungsbasis
 - a) Ertrags- und Kapitalzuschüsse
 - b) Brutto- und Nettomethode
 - c) Abschreibung auf der Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten
2. Abschreibungsraten

XIV. zu § 14 (Gebührenbemessung)

1. Kosten- und leistungsproportionale Gebührenmaßstäbe
2. Lenkungszwecke
3. Grund-, Fest- und Mindestgebühren
 - a) Grundgebühren
 - b) Festgebühren
 - c) Mindestgebühren
4. Gestaffelte Gebührensätze

XV. zu § 15 (Vorauszahlungen)

XVI. zu § 16 (Eigenverbrauch)

Abschnitt 4 (Beiträge für öffentliche Einrichtungen)

XVII. zu § 17 (Erhebungsermächtigung, Grundsätze)

1. Zur Rechtsnatur des Anschlussbeitrags
2. Anwendungsbereich des Anschlussbeitragsrechts
3. Mischfinanzierung und Doppelbelastungsverbot
4. Beitragsgegenstand
 - a) Grundstücksbegriff
 - b) Anschlussmöglichkeit
 - c) Wirtschaftlicher Vorteil
5. Betriebskapital
 - a) Höchstzulässiges Betriebskapital
 - b) Höchstzulässiges angemessenes Betriebskapital
 - c) Festgesetztes Betriebskapital
 - d) Erhöhung des festgesetzten Betriebskapitals
6. Erstbeiträge und weitere Beiträge
7. Teilleistungsbereiche im Anschlussbeitragsrecht
8. Übergangsvorschriften für nach früherem Recht gebildete Teileinrichtungen

XVIII. zu § 18 (Beitragsmaßstab, Beitragssatz)

1. Grundstücksbezogener Vorteilsbegriff
2. Zulässige Beitragsmaßstäbe

3. Globalberechnung
 - a) Flächenseite
 - b) Aufwandsseite
4. Kontrollrechnung

XIX. zu § 19 (Abgrenzung von Teilflächen bei der Beitragsbemessung; weitere Beitragspflichten)

1. Teilflächenabgrenzung als Teil der Beitragsbemessung
 - a) Fehlende bauliche und gewerbliche Nutzbarkeit
 - b) Möglichkeit der grundbuchmäßigen Abschreibung der abzugrenzenden Fläche
2. Teilflächenabgrenzung unmittelbar durch Gesetz
3. Wegfall der Abgrenzungsgründe

XX. zu § 20 (Zusätzliche Beiträge von Großverbrauchern)

1. Nachhaltig überdurchschnittliche Inanspruchnahme
2. Satzungsregelung
3. Vertragliche Vereinbarungen

XXI. zu § 21 (Beitragsschuldner)

1. Für die Bestimmung des Beitragsschuldners maßgeblicher Zeitpunkt
2. Erbbaurecht und Gebäudeeigentum/Übergangsregelungen
3. Gesamtschuldnerschaft

XXII. zu § 22 (Entstehung der Beitragsschuld, Verrentung)

1. Entstehung der Beitragsschuld
 - a) sachliche Beitragspflicht
 - aa) Erstbeiträge
 - bb) Weitere Beiträge
 - cc) Zusätzliche Beiträge
 - dd) Beiträge gemäß § 19 Abs. 2 SächsKAG
 - b) Einmaligkeit der Beitragsentstehung
 - c) Doppelveranlagungsverbot
2. Gemeindeanteil
3. Entstehung der Beitragsschuld in Raten
4. Verrentung

XXIII. zu § 23 (Vorauszahlung)

1. Beitragsvorauszahlung
2. Verrechnung mit dem Beitragsanspruch
3. Rückerstattung von Vorauszahlungen

XXIV. zu § 24 (Öffentliche Last)

1. Haftungsgegenstand
2. Doppelte Akzessorietät
3. Durchsetzung des Anspruchs auf Duldung der Zwangsvollstreckung

XXV. zu § 25 (Ablösung, Erschließung durch Dritte)

1. Ablösung der Beitragspflicht
2. Übertragung der Erschließungspflicht auf Dritte

Abschnitt 5 (Beiträge für Verkehrsanlagen)

XXVI. zu § 26 (Erhebungsermächtigung für Beiträge zu Verkehrsanlagen, beitragsfähige Maßnahmen)

1. Anwendungsbereich
 - a) Verkehrsanlagen
 - aa) Gemeindeverbindungsstraßen
 - bb) Wirtschaftswege
 - b) Herstellung
 - c) Anschaffung
 - d) Ausbau
 - aa) Erweiterung
 - bb) Verbesserung
 - cc) Erneuerung
 - e) Vorrang des BauGB
2. Vorteilsbegriff des Straßenbaubeitragsrechts

XXVII. zu § 27 (Beitragsfähiger Aufwand)

1. Bestimmung des beitragsfähigen Aufwands
 - a) Aufwandsarten
 - b) Ausschluss der Beitragsfähigkeit durch Satzung
 - c) Bauprogramm
 - d) Einheitssätze
2. Erschließungseinheit und Abschnittsbildung

XXVIII. zu § 28 (Grundsätze der Beitragsbemessung, öffentliches Interesse)

1. Anteil des öffentlichen Interesses
 - a) Äquivalenzgedanke und Straßenbaubeitragsrecht
 - b) Mindestanteil des öffentlichen Interesses
2. Beitragsverzicht
3. Zuweisungen und Zuschüsse Dritter

XXIX. zu § 29 (Maßstäbe für die Beitragsbemessung)

1. Beitragsmaßstab
2. Grundsatz der regionalen Teilbarkeit
3. Teilflächenabgrenzung

XXX. zu § 30 (Entstehung der Beitragsschuld, Verrentung)

1. Entstehung der sachlichen Beitragspflicht
2. Kostenspaltung
3. Verrechnung, Verrentung, Entstehung in Raten

XXXI. zu § 31 (Beitragsschuldner, Vorauszahlungen, öffentliche Last, Ablösung)**XXXII. zu § 32 (Besondere Wegebeiträge)****Abschnitt 6 (Aufwandsersatz und sonstige Abgaben)****XXXIII. zu § 33 (Ersatz des Aufwandes für Haus- und Grundstücksanschlüsse)**

1. Haus- und Grundstücksanschlüsse
2. Anspruchsvoraussetzungen und -inhalt

3. Satzungsregelung
4. Entstehen des Erstattungsanspruchs

XXXIV. zu § 34 (Kurtaxe)

1. Anwendungsbereich
2. Abgabenschuldner
3. Erhebungsvoraussetzungen
4. Erhebungsmodalitäten
5. Staatsbäder
6. Straf- und Bußgeldvorschriften

XXXV. zu § 35 (Fremdenverkehrsabgabe)

1. Abgabenschuldner
2. Abgabengläubiger
3. Abgabenmaßstab
4. Schätzung der Bemessungsgrundlagen

XXXVI. zu § 36 (Sonstige öffentlich-rechtliche Abgaben und Umlagen)

Abschnitt 7 (Übergangs- und Schlussbestimmungen)

XXXVII. zu §§ 37 bis 39a

Abschnitt 1 (Allgemeine Vorschriften)

I. zu § 1 (Geltungsbereich)

1. Abgabengläubiger

Das SächsKAG gilt unmittelbar für alle Gemeinden und Landkreise des Freistaates Sachsen. Auch Verwaltungsverbände und Zweckverbände im Sinne des Sächsischen Gesetzes über kommunale Zusammenarbeit (SächsKomZG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. März 2014 (SächsGVBl. S. 196) können gemäß § 5 Abs. 4, § 25 Abs. 3 und § 60 Abs. 3 SächsKomZG in dem dort bestimmten Umfang Kommunalabgaben erheben. Gleiches gilt gemäß § 10 Abs. 1 Satz 3 des Gesetzes über die Errichtung der Sächsischen Anstalt für kommunale Datenverarbeitung (SAKDG) vom 15. Juli 1994 (SächsGVBl. S. 1432), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 9. Juli 2014 (SächsGVBl. S. 398, 403) geändert worden ist, für die Sächsische Anstalt für kommunale Datenverarbeitung.

2. Abgabenarten

§ 1 Abs. 2 SächsKAG führt die Kommunalabgaben, auf die die Vorschriften des SächsKAG unmittelbar anzuwenden sind, abschließend auf. Für andere kommunale Abgaben und Umlagen gelten die §§ 3, 3a Abs. 1 und 2 sowie §§ 5 und 6 SächsKAG entsprechend (siehe § 36 SächsKAG).

a) Nebenleistungen

In § 1 Abs. 2 SächsKAG werden abschließend die kommunalabgabenrechtlichen Ne-

benleistungen – Verspätungszuschläge, Zinsen und Säumniszuschläge – benannt. Nebenleistungen sind Kommunalabgaben im Sinne des SächsKAG, jedoch nicht zwangsläufig auch Abgaben im Sinne des § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. März 1991 (BGBl. I S. 686), die zuletzt durch Artikel 13 des Gesetzes vom 8. Juli 2014 (BGBl. I S. 890, 895) geändert worden ist. So entfalten Widerspruch und Klage gegen einen Bescheid, der Säumniszuschläge isoliert festsetzt, aufschiebende Wirkung, da Säumniszuschläge keine Abgaben im Sinne des § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 VwGO sind (siehe SächsOVG, Beschluss vom 22. Februar 1996 – Az. 2 S 242/95 und unten Ziffer III Nr. 2 Buchst. c).

Grundsätzlich ist die Nebenleistungspflicht von der Existenz der abgabenrechtlichen Hauptforderung abhängig (Akzessorietät der Nebenleistungen). Die einzige Ausnahme stellen Säumniszuschläge dar, die auch dann bestehen bleiben, wenn der die Hauptforderung festsetzende Abgabenbescheid aufgehoben wird (§ 240 Abs. 1 Satz 4 1. Halbsatz AO). Die Pflicht zur Zahlung von Säumniszuschlägen entfällt nur, wenn die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs/der Anfechtungsklage gegen den die Hauptforderung festsetzenden Bescheid rückwirkend angeordnet wird (SächsOVG, Urteil vom 12. Oktober 2005 – Az. 5 B 471/04).

b) Verwaltungsgebühren

Verwaltungsgebühren sind keine Kommunalabgaben im Sinne des SächsKAG. Insoweit gilt das Verwaltungskostengesetz des Freistaates Sachsen (SächsVwKG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 17. September 2003 (SächsGVBl. S. 698), zuletzt geändert durch Artikel 31 des Gesetzes vom 27. Januar 2012 (SächsGVBl. S. 130, 144). Für Amtshandlungen im Rahmen der Wahrnehmung von Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung sind Verwaltungsgebühren gemäß § 6 SächsVwKG zu erheben. Im Bereich weisungsfreier Selbstverwaltungsaufgaben können Verwaltungsgebühren auf der Basis entsprechender kommunaler Satzungen erhoben werden (§ 25 SächsVwKG).

3. Einnahmebeschaffungsgrundsätze (Abgabenerhebungspflicht)

Das SächsKAG begründet keine Abgabenerhebungspflicht. Sie kann sich aber aus den so genannten Grundsätzen der Einnahmenbeschaffung (§ 73 Abs. 2 Nr. 1 der Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen [SächsGemO] in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. März 2014 [SächsGVBl. S. 146], die zuletzt durch Artikel 6 des Gesetzes vom 2. April 2014 [SächsGVBl. S. 234, 237] geändert worden ist) ergeben.

a) Allgemeine Grundsätze

§ 73 Abs. 2 Nr. 1 SächsGemO verlangt, dass die Kommunen die Finanzierung kommunaler Leistungen über Gebühren, Beiträge und andere Entgelte sicherstellen, soweit dies „vertretbar und geboten“ ist. Dem liegt der Gedanke zu Grunde, dass unmittelbar wirtschaftlich Begünstigte die anteiligen Kosten der ihnen zu Gute kommenden öffentlichen Dienstleistungen tragen sollen. Ist die staatliche Leistung nur teilweise privatnützig, ist ihre Entgeltfinanzierung auch nur insoweit geboten (vergleiche SächsOVG, Urteil vom 31. Januar 2007 – Az. 5 B 522/06). Der kommunale Aufgabenträger hat dann einen Teil der Kosten, der als Anteil des öffentlichen Interesses bezeichnet werden kann (siehe etwa § 28 Abs. 2 und § 11 Abs. 3 2. Halbsatz SächsKAG), aus allgemeinen Deckungsmitteln zu tragen.

Grundsätzlich steht den Kommunen bei der Entscheidung, ob sie ihre Aufgaben über Entgelte finanzieren, ein Ermessensspielraum zu. Erfolgt die Nutzung bestimmter Einrichtungen ausschließlich im wirtschaftlichen Interesse der Abgabepflichtigen, sind jedoch zwingend kostendeckende Entgelte – z. B. Gebühren – zu erheben, soweit nicht in begründeten Einzelfällen nach Maßgabe der einschlägigen Vorschriften der Abgaben-

ordnung (siehe § 163 Satz 1 und 3, §§ 222, 227 und 261 AO) aus Billigkeits- oder Zweckmäßigkeitsgründen von der Abgabenerhebung abgesehen wird. So sind insbesondere bei der Abfallbeseitigung, der Abwasserbeseitigung und der Wasserversorgung kostendeckende Gebührensätze festzulegen. Die Erhebung von Anschlussbeiträgen gemäß §§ 17 ff. SächsKAG ist den Einrichtungsträgern dagegen freigestellt, solange eine vollständige Kostendeckung über Gebühren sichergestellt ist. Bei Fremdenverkehrsabgaben (siehe Ziffer XXXV) und Straßenreinigungsgebühren ist ein angemessener Anteil des öffentlichen Interesses zu berücksichtigen, so dass nicht die gesamten Kosten auf die Abgabepflichtigen umgelegt werden dürfen. Das Oberverwaltungsgericht hat in einem Fall (Straßenreinigungsgebühren) die Berücksichtigung eines 25prozentigen Anteils des öffentlichen Interesses als angemessen angesehen (vergleiche SächsOVG, Urteil vom 27. Juli 2011 – Az. 5 A 540/08).

Das allgemeine Gebot der Rücksichtnahme auf die wirtschaftlichen Kräfte der Abgabepflichtigen (§ 73 Abs. 3 SächsGemO) ist als Programmsatz bei allen kommunalpolitischen Entscheidungen, die sich auf die Abgabenlast der Bevölkerung auswirken können, zu beachten.

b) Straßenbaubeiträge

Nach der Rechtsprechung des Sächsischen Oberverwaltungsgerichts ist § 73 Abs. 2 Nr. 1 SächsGemO auf Straßenbaubeiträge (§§ 26 ff. SächsKAG) nicht anwendbar, so dass insoweit keine Abgabenerhebungspflicht besteht (SächsOVG, Urteil vom 31. Januar 2007 – Az. 5 B 522/06). Der Verzicht auf Straßenbaubeiträge steht jedoch unabhängig davon unter Finanzierungsvorbehalt. Lässt sich der gemeindliche Straßenbau auf Dauer nicht anderweitig finanzieren, darf auf die Erhebung von Straßenbaubeiträgen nicht vollständig verzichtet werden. Denn die Gemeinden sind verpflichtet, ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass eine stetige Aufgabenerfüllung gesichert ist (§ 72 Abs. 1 Satz 1 SächsGemO).

Im Erschließungsbeitragsrecht besteht gemäß § 127 Abs. 1 des Baugesetzbuchs (BauGB) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. September 2004 (BGBl. I S. 2414), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 15. Juli 2014 (BGBl. I S. 954) geändert worden ist, eine Erhebungspflicht, wobei jedoch ein Anteil des öffentlichen Interesses beitragsmindernd zu berücksichtigen ist, der mindestens 10 Prozent betragen muss (§ 129 Abs. 1 Satz 3 BauGB).

II. zu § 2 (Rechtsgrundlage für Kommunalabgaben)

1. Satzungsbefugnis

§ 2 Abs. 1 SächsKAG ermächtigt zum Erlass kommunaler Abgabensatzungen. § 2 Abs. 1 Satz 2 schreibt für alle Abgabensatzungen einen bestimmten Mindestinhalt vor (siehe unten Nummer 7; Ausnahme: Straßenbaubeitragssatzungen müssen keinen Beitragssatz festlegen; siehe § 28 Abs. 1 Satz 3 SächsKAG). Abgabensatzungen dürfen jedoch auch andere Regelungen enthalten, wenn sie damit nicht gegen höherrangiges Recht verstoßen. Dabei sind insbesondere die Vorschriften der Abgabenordnung zu beachten. So darf eine Gebührensatzung zum Beispiel nicht den Erlass von Gebührengrundlagenbescheiden vorsehen, da dies nicht mit § 157 Abs. 2 AO vereinbar wäre (SächsOVG, Urteil vom 20. April 2011 – Az. 5 A 730/08). Ebenso wenig darf sie die Gesamtschuldnerschaft abweichend von § 44 AO regeln (siehe unten Nummer 7 Buchst. b). Unzulässig ist es auch, die Teilflächenabgrenzung abweichend von § 19 Abs. 1 SächsKAG zu regeln (SächsOVG, Urteil vom 17. Juli 2013 – Az. 5 A 150/11).

Nebenleistungen (siehe oben Ziffer I Nr. 2 Buchst. a) sind nicht durch Satzung zu regeln (vergleiche § 2 Abs. 1 Satz 3 SächsKAG). Das Gesetz ist insoweit abschließend.

2. Satzungsermessen

Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts folgt aus der verfassungsrechtlichen Garantie der kommunalen Selbstverwaltung (Artikel 28 Abs. 2 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland [GG] in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 11. Juli 2012 [BGBl. I S. 1478] geändert worden ist), dass kommunale Satzungen generell nur dann rechtswidrig sind, wenn sie gegen höherrangiges Recht verstoßen, und nicht bereits dann, wenn der Satzungsgeber sein Normsetzungsermessen nicht oder jedenfalls nicht nachweisbar ausgeübt hat (BVerwG, Urteil vom 17. April 2002 – Az. 9 CN 1/01; siehe auch SächsOVG, Urteile vom 11. Dezember 2002 – Az. 5 D 13/02 und 5 D 40/00).

§ 2 Abs. 2 Satz 1 SächsKAG konkretisiert diesen allgemeinen Rechtsgrundsatz für das Gebühren- und Beitragsrecht. Er gilt aber auch im Recht der örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern (§ 7 Abs. 2 und § 8 Abs. 2 SächsKAG).

Obwohl das Gesetz keinen Nachweis dafür verlangt, dass der Satzungsgeber sein kommunalpolitisches Ermessen betätigt hat, muss das für den Satzungserlass zuständige kommunale Beschlussorgan in die Lage versetzt werden, sein Satzungsermessen ordnungsgemäß auszuüben. Daher sind der Einberufung des Beschlussorgans „die für die Beratung erforderlichen Unterlagen beizufügen“ (§ 36 Abs. 3 Satz 1 SächsGemO). Sollen kalkulationsbedürftige Abgaben (Gebühren, Beiträge, Kurtaxe und Fremdenverkehrsabgaben) beschlossen werden, sind ihm also Unterlagen vorzulegen, die den Kalkulationsweg nachvollziehbar machen (vergleiche SächsOVG, Urteile vom 29. Januar 2003 – Az. 5 D 11/01 –, vom 28. April 2004 – Az. 5 D 31/02 – und vom 3. Dezember 2008 – Az. 5 D 15/06). Wurde dies versäumt, handelt es sich um einen Verfahrensmangel, der aber gemäß § 4 Abs. 4 SächsGemO heilbar ist (siehe unten Nr. 5).

3. Verfassungsrechtliche Grenzen der Ermessensausübung

Verfassungsrechtliche Grenzen sind dem kommunalen Satzungsermessen vor allem durch den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und das Willkürverbot gesetzt. Während der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz im Steuerrecht nur eine geringe Rolle spielt – Steuern dürfen nur nicht derart unverhältnismäßig hoch sein, dass die besteuerte Betätigung faktisch unterbunden wird („Erdrosselungsverbot“) –, ist er im Gebühren- und Beitragsrecht von erheblicher Bedeutung. Soweit Gebühren und Beiträge als Leistungsentgelt konzipiert sind, wird der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz häufig auch als Äquivalenzgrundsatz bezeichnet. Inwieweit ihm im Kommunalabgabenrecht neben den einfachgesetzlichen Grundsätzen des Kostenüberschreitungsverbots (siehe unten Ziffer X Nr. 1 Buchstabe a) und der Leistungsproportionalität (siehe unten Ziffer XIV Nr. 1) eine eigenständige Bedeutung zukommt, ist jedoch zweifelhaft.

Bei der Anwendung des allgemeinen verfassungsrechtlichen Gleichheitssatzes (Artikel 3 Abs. 1 GG) auf das Abgabenrecht (Grundsatz der Abgabengerechtigkeit) ist Folgendes zu beachten: Im Abgabenrecht als „Massengeschäft“ ist der Satzungsgeber häufig aus Gründen der Verwaltungspraktikabilität gezwungen, bei der Festsetzung von Abgabensätzen zu typisieren, das heißt atypische Fallgestaltungen zu vernachlässigen (Grundsatz der Typengerechtigkeit), und zu pauschalisieren, das heißt sich für Abgabenmaßstäbe zu entscheiden, die nicht genau den Regelungszweck abbilden („Wahrscheinlichkeitsmaßstäbe“). Das hierbei bestehende Auswahlermessen der Verwaltung ist nur eingeschränkt gerichtlich überprüfbar. Die Verwaltung muss sich bei Abwägung

der verschiedenen gegenläufigen Gesichtspunkte nicht für die – nach Auffassung der Aufsichtsbehörden oder der Gerichte – jeweils zweckmäßigste und vernünftigste Lösung entscheiden (siehe SächsOVG, Urteil vom 18. Juni 2009 – Az. 5 A 67/08 und unten Nr. 7 Buchst. c). Nach dem Grundsatz der Typengerechtigkeit ist – als grober Anhalt – davon auszugehen, dass bis zu 10 Prozent atypischer Fallgestaltungen noch hingenommen werden können.

Diese Verfassungsgrundsätze gelten allerdings nur vorbehaltlich strengerer einfachgesetzlicher Regelungen. Wird ein Verstoß gegen einfaches Gesetzesrecht festgestellt, kann dieser Rechtsverstoß also nicht durch die Überlegung geheilt werden, dass nicht gegen den Grundsatz der Typengerechtigkeit verstoßen wurde (siehe BVerwG, Urteil vom 29. September 2004 – Az. 10 C 3/04 – und Beschluss vom 28. August 2008 – Az. 9 B 40/08 –; siehe auch SächsOVG, Urteile vom 4. Juni 2008 – Az. 5 B 65/06 – und vom 18. Juni 2009 – Az. 5 A 67/08). Eine den Grundsatz der Typengerechtigkeit einschränkende Bestimmung enthält § 9 Abs. 3 Satz 2 SächsKAG (siehe unten Ziffer IX Nr. 4).

4. Anzeigepflicht

Abgabensatzungen sind den Rechtsaufsichtsbehörden anzuzeigen (siehe § 4 Abs. 3 Satz 3 SächsGemO). Der Anzeige einer Abfallgebührensatzung ist außer dem Satzungstext auch die Gebührenkalkulation beizufügen (§ 3a Abs. 2 Satz 3 des Sächsischen Abfallwirtschafts- und Bodenschutzgesetzes [SächsABG] in der Fassung der Bekanntmachung vom 31. Mai 1999 [SächsGVBl. S. 261], das zuletzt durch Artikel 7 des Gesetzes vom 6. Juni 2013 [SächsGVBl. S. 451, 469] geändert worden ist). In allen anderen Fällen liegt es im Ermessen der Rechtsaufsichtsbehörden, sich aussagefähige Unterlagen zur Gebührenkalkulation vorlegen zu lassen (siehe § 113 SächsGemO).

5. Nichtigkeit/Heilung von Verfahrensmängeln

Im Gegensatz zu rechtswidrigen Verwaltungsakten sind rechtswidrige Abgabensatzungen stets nichtig bzw. – analog § 139 des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB) in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Januar 2002 (BGBl. I S. 42, 2909; 2003 I S. 738), das durch Artikel I des Gesetzes vom 22. Juli 2014 (BGBl. I S. 1218) geändert worden ist – teilnichtig (vergleiche BVerwG, Urteil vom 29. September 2004 – Az. 10 C 3/04). Ist eine Abgabensatzung teilnichtig, können die nichtigen Teile im Wege der Satzungsänderung durch rechtmäßige Regelungen ersetzt werden. Ist die Satzung insgesamt nichtig, kann sie nicht mehr geändert, sondern nur noch durch eine neue, rechtmäßige Satzung ersetzt werden.

§ 2 Abs. 2 Satz 2 SächsKAG stellt klar, dass kommunalabgabenrechtliche Satzungen auch wegen Verstoßes gegen Verfahrensvorschriften nichtig sein können. Haben dem kommunalen Beschlussorgan zum Beispiel keine aussagefähigen Unterlagen zu der von ihm beschlossenen Abgabensatzung (zum Beispiel zur Gebühren- oder Beitragskalkulation) vorgelegen, ist die Satzung wegen Verstoßes gegen § 36 Abs. 3 Satz 1 2. Halbsatz SächsGemO nichtig, aber heilbar. Der Verfahrensmangel ist geheilt, wenn eine Satzung für ein Jahr unbeanstandet geblieben ist (§ 4 Abs. 4 Satz 1 und Satz 2 Nr. 4 SächsGemO). Die Heilung kann allerdings nur dann eintreten, wenn die Behörde „bei der Bekanntmachung“ über die Heilungsmöglichkeit belehrt (§ 4 Abs. 4 Satz 4 SächsGemO). Es wird empfohlen, bei gleichzeitiger Bekanntmachung mehrerer Satzungen in einem Veröffentlichungsblatt die Belehrung gemäß § 4 Abs. 4 Satz 4 SächsGemO im Anschluss an jeden Satzungstext gesondert einzufügen, da sie sonst möglicherweise unwirksam ist.

6. Rückwirkung von Satzungen

a) Allgemeine Grundsätze

Eine wirksame Abgabensatzung darf nicht zu Lasten der Abgabepflichtigen rückwirkend geändert werden. Das verstieße gegen den verfassungsrechtlichen Vertrauensschutzgrundsatz. Nichtig Satzungen oder Satzungsbestandteile können dagegen rückwirkend durch neue, wirksame Regelungen ersetzt werden, da das Vertrauen der Betroffenen in die Nichtigkeit einer Satzung nicht schutzwürdig ist. Daher darf Regelungen, die nichtige Satzungen oder nichtige Satzungsbestandteile ersetzen, Rückwirkung bis zu dem Zeitpunkt beigemessen werden, zu dem die ursprüngliche, nichtige Satzung in Kraft treten sollte. Es ist jedoch unzulässig, bei Gelegenheit der Ersetzung nichtiger Teile einer Satzung auch die zweifellos rechtmäßigen Satzungsbestimmungen rückwirkend zu ändern (siehe nur BVerwG, Urteil vom 7. April 1989 – Az. 8 C 83/87 –; zum Erschließungsbeitragsrecht).

b) Beitragsrecht

Der Grundsatz der Einmaligkeit der Beitragsentstehung (siehe unten Ziffer XXII Nr. 1 Buchst. b) steht der echten Rückwirkung einer Beitragssatzung dann zwingend entgegen, wenn zuvor bereits eine wirksame Satzung bestanden hat. Denn eine rückwirkende Satzung kann bestehende Beitragsansprüche nicht mehr aufheben oder ändern (vergleiche SächsOVG, Urteil vom 25. April 2007 – Az. 5 B 288/04, zum Straßenbaubeitragsrecht – und BVerwG, Urteil vom 7. April 1989 – Az. 8 C 83/87, zum Erschließungsbeitragsrecht). Anders als zum Beispiel eine Gebührensatzung enthält die Beitragssatzung nicht die anspruchsbegründende Norm, sondern Anspruchsnorm ist insoweit § 22 SächsKAG. Bereits bestehende Beitragsansprüche könnten nur durch eine rückwirkende Änderung der Anspruchsnorm geändert werden.

Wurde jedoch noch keine Beitragssatzung erlassen oder ist die Satzung nichtig, bestehen keine rechtlichen Beschränkungen für den rückwirkenden Erlass einer Beitragssatzung. Der Vertrauensschutzgrundsatz kann schon deshalb nicht entgegenstehen, weil Beitragsansprüche für in der Vergangenheit liegende Sachverhalte auch durch Satzungen ohne Rückwirkung begründet werden können (siehe unten Ziffer XXII Nr. 1 Buchst. a Doppelbuchst. aa). Obwohl also keine Notwendigkeit besteht, Beitragssatzungen mit Rückwirkung zu versehen, ist der rückwirkende Satzungserlass zulässig. Ordnet der Satzungsgeber die Rückwirkung an, entstehen die Beitragsansprüche entsprechend früher, so dass auch die Festsetzungsverjährungsfrist früher zu laufen beginnt. Das kann bedeuten, dass ein Teil der Beitragsansprüche zum Zeitpunkt des Satzungserlasses bereits verjährt ist (vergleiche SächsOVG, Beschluss vom 16. Dezember 2003 – Az. 5 BS 114/03 – und VG Dresden, Urteil vom 29. August 2008 – Az. 2 K 2574/06).

7. Mindestinhalt der Satzung

§ 2 Abs. 1 Satz 2 SächsKAG schreibt einen bestimmten Mindestinhalt kommunalabgabenrechtlicher Satzungen vor. Enthält die Satzung diese Mindestregelungen für eine bestimmte Abgabenart nicht, sind diese Regelungen insgesamt nichtig.

Die wichtigsten Mindestregelungsinhalte sind die Entstehung der Abgabenschuld, der Abgabenmaßstab und der Abgabenschuldner.

a) Entstehung der Abgabenschuld

Wenn im Abgabenrecht von der Entstehung der Abgabenschuld die Rede ist, wird damit auf § 38 AO verwiesen. Die Entstehung der Abgabenschuld löst unterschiedliche Rechtsfolgen aus (unter anderem den Beginn der allgemeinen Festsetzungsfrist; siehe § 3a Abs. 2 SächsKAG, aber auch § 21 Abs. 1 Satz 2, § 23 Abs. 2 Satz 1 und § 25

Abs. 1 Satz 1 SächsKAG).

Grundsätzlich entsteht die Abgabenschuld in dem Moment, in dem der Tatbestand der anspruchsbegründenden Vorschrift erfüllt ist (§ 38 AO). Der Gesetzgeber kann jedoch Ausnahmen von diesem Grundsatz vorsehen. So entsteht die Beitragsschuld unter Umständen bereits, bevor der gesetzliche Tatbestand vollständig erfüllt ist, nämlich bevor die Person des Beitragspflichtigen feststeht (siehe unten Ziffer XXII Nr. 1 Buchst. a). Dem Satzungsgeber steht diese Abweichungskompetenz nicht zu: § 38 AO als höherrangiges Recht setzt dem Auswahlermessen des Satzungsgebers Grenzen (siehe oben Nr. 1). Wenn § 2 Abs. 1 Satz 2 SächsKAG vorschreibt, dass die Satzung die „Entstehung der Abgabenschuld“ regeln muss, ist nur gemeint, dass sie einen vollständigen und hinreichend bestimmten Anspruchstatbestand enthalten muss. Bei Abgabentatbeständen, die laufend verwirklicht werden (zum Beispiel Spielgerätesteuern, Hundesteuern, Abwassergebühren) muss der Satzungsgeber auch jeweils Veranlagungszeiträume bestimmen (siehe unten Ziffer IX Nr. 3 Buchst. b – zum Gebührenrecht), da nur so ein Entstehenszeitpunkt bestimmt werden kann.

b) Abgabenschuldner

Auch bei der Bestimmung des Abgabenschuldners steht dem Satzungsgeber grundsätzlich ein gewisses Ermessen zu. Im Beitragsrecht ist das Ermessen durch § 21 SächsKAG eingeschränkt. Dagegen besteht im Benutzungsgebührenrecht ein weiter Ermessensspielraum. Zum Gebührenschuldner kann jeder erklärt werden, dem durch die Benutzung der Einrichtung ein konkreter wirtschaftlicher Vorteil entsteht. So ist es bei grundstücksbezogenen Benutzungsgebühren (zum Beispiel Abfall-, Abwasserentsorgungs- und Wasserversorgungsgebühren) zulässig, entweder die unmittelbaren Nutzer einer öffentlichen Einrichtung oder stattdessen die Grundstückseigentümer beziehungsweise die dinglich zur baulichen Nutzung des Grundstücks Berechtigten als Gebührenschuldner zu bestimmen (siehe SächsOVG, Urteil vom 27. Februar 2012 – Az. 5 A 48/10 –; zum Abfallgebührenrecht).

Die kommunalabgabenrechtliche Gesamtschuldnerschaft ist durch § 44 AO abschließend geregelt, so dass jede abweichende satzungsrechtliche Bestimmung gegen höherrangiges Recht verstößt (zur Gesamtschuldnerschaft siehe auch Ziffer III Nr. 2 Buchst. a).

Auch juristische Personen oder Personengesellschaften können Abgabenschuldner sein. Bestimmt die Satzung zum Beispiel Grundstückseigentümer zu Gebührenschuldner, sind die Gesellschaften für die in ihrem Eigentum stehenden Grundstücke gebührenpflichtig und nicht deren Gesellschafter als Gesamtschuldner (siehe SächsOVG, Beschluss vom 3. August 2010 – Az. 5 A 454/08 –; zur Gesellschaft bürgerlichen Rechts).

c) Abgabenmaßstab

Der Abgabenmaßstab beschreibt die Einheit, für die die jeweilige Abgabepflicht in Höhe des Abgabensatzes entsteht.

Die Rechtsprechung unterscheidet zwischen Wirklichkeitsmaßstäben und Wahrscheinlichkeitsmaßstäben. Wirklichkeitsmaßstäbe setzen den Regelungszweck der Abgabennorm genau um (Beispiel: Bei der Wassergebühr der Wasserverbrauch). Da sich geeignete Wirklichkeitsmaßstäbe in der Regel nicht finden lassen, muss meist auf Wahrscheinlichkeitsmaßstäbe zurückgegriffen werden (Beispiele: der Wasserverbrauch bei der Abwassergebühr, der Stückzahlmaßstab und der Spieleinsatzmaßstab bei der Spielgerätesteuern – siehe BVerwG, Urteil vom 9. Juni 2010 – Az. 9 CN 1/09 – sowie der Maßstab der Gewinnerzielung im Fremdenverkehrsabgabenrecht – siehe SächsOVG,

Urteil vom 29. Januar 2003 – Az. 5 D 11/01).

Bei der Wahl eines geeigneten Wahrscheinlichkeitsmaßstabs steht der Verwaltung grundsätzlich ein Ermessensspielraum zu; die Kommunen müssen nicht den gerechtesten und zweckmäßigsten Maßstab wählen (BVerwG, Urteil vom 21. Oktober 1994 – Az. 8 C 21/92 – ständige Rechtsprechung). An die Gründe für die Wahl eines bestimmten Wahrscheinlichkeitsmaßstabs sind allerdings umso strengere Anforderungen zu stellen, je weniger er dem gesetzlichen Regelungszweck entspricht (BVerwG, Urteil vom 9. Juni 2010 – Az. 9 CN 1/09).

III. zu §§ 3 und 3a (Verwaltungsverfahren)

1. Anwendungsbereich

a) Abgabenordnung

Im Kommunalabgabenrecht ist die Abgabenordnung in dem in § 3 SächsKAG geregelten Umfang sinngemäß anzuwenden (siehe dazu auch § 3 Abs. 4 SächsKAG). Gemäß § 36 SächsKAG gilt dies auch für andere kommunale Abgaben und Umlagen, soweit die Gesetzgebungskompetenz für das Verwaltungsverfahren den Ländern zusteht (wie zum Beispiel für das Erschließungsbeitragsrecht gemäß §§ 127 ff. BauGB). Für die Realsteuern gilt dagegen die Abgabenordnung nach Maßgabe des § 1 Abs. 2 AO unmittelbar als Bundesrecht (siehe auch Ziffer VII Nr. 2).

b) Allgemeines Verwaltungsverfahrenrecht

Soweit § 3 SächsKAG Regelungslücken aufweist, ist gemäß § 1 des Gesetzes zur Regelung des Verwaltungsverfahrens- und des Verwaltungszustellungsrechts für den Freistaat Sachsen (SächsVwVfZG) vom 19. Mai 2010 (SächsGVBl. S. 142), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 12. Juli 2013 (SächsGVBl. S. 503, 553) geändert worden ist, das Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2003 (BGBl. I S. 102), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 25. Juli 2013 (BGBl. I S. 2749, 2753), entsprechend anwendbar. Beispiele für die Anwendung des VwVfG im Kommunalabgabenrecht sind die Vorschriften über die Zusicherung (§ 38 VwVfG; so SächsOVG, Urteil vom 21. Mai 2003 – Az. 5 B 168/01 –; ausdrücklich offen gelassen jedoch in seinen Beschlüssen vom 26. Mai 2008 – Az. 5 B 319/07 – und vom 22. September 2009 – Az. 5 B 305/09), über die Kostenerstattung im isolierten Vorverfahren (§ 80 VwVfG; siehe dazu SächsOVG, Urteil vom 13. Juni 2002 – Az. 5 B 615/00) sowie zum verwaltungsrechtlichen Vertrag (§§ 54 ff. VwVfG).

c) Verwaltungsrechtliche Verträge

Ebenso wie das Steuerrecht ist das Gebühren- und Beitragsrecht grundsätzlich vereinbarungsfreundlich. Zwar sind – anders als im Steuerverfahrensrecht des Bundes – die §§ 54 ff. VwVfG im sächsischen Kommunalabgabenrecht anwendbar, der Abschluss von Austauschverträgen (§ 56 VwVfG) setzt jedoch darüber hinaus eine ausdrückliche gesetzliche Ermächtigung voraus (siehe BVerwG, Urteil vom 30. Mai 2012 – Az. 9 C 5/11 – gegen SächsOVG, Urteil vom 25. Februar 2010 – Az. 5 A 268/08).

Ausdrücklich gesetzlich zugelassen sind der kommunalabgabenrechtliche Ablösungsvertrag (§ 25 Abs. 1 und § 31 SächsKAG) sowie der städtebauliche Folgekostenvertrag (§ 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 BauGB). Nach der mit dem Gesetz zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts vom 11. Juni 2013 (BGBl. I S. 1548) erfolgten Klarstellung, dass auch beitragsfähige Erschließungsmaßnahmen städtebauliche Maßnahmen im Sinne des § 11 BauGB sein können, ist es konsequent, auch so genannte Mehrkostenvereinbarungen

als Folgekostenverträge anzusehen. In einer Mehrkostenvereinbarung verpflichtet sich der Eigentümer eines Grundstücks zur Übernahme der Kosten, die dem Einrichtungsträger für Maßnahmen entstehen, die nicht in die Gebühren- und Beitragskalkulation eingeflossen sind, also zum Beispiel für die nicht von der Beitragszahlung gedeckten Kosten einer Grundstückerschließung, wenn kein Anspruch auf die Erschließung (zum Beispiel den Anschluss an die zentrale Abwasserentsorgung) besteht. Nur im Erschließungs- und Straßenbaubeitragsrecht sind außerdem Beitragsverzichtverträge zulässig – zum Beispiel um eine Gewerbeansiedlung zu ermöglichen (siehe § 135 Abs. 5 BauGB in Verbindung mit § 28 Abs. 2 Satz 2 SächsKAG).

Erschließungsverträge wirken sich nur mittelbar auf das Abgabenrecht aus, indem sie die beitrags- und gebührenfähigen Kosten des kommunalen Aufgabenträgers reduzieren oder vollständig entfallen lassen. Vertragsgegenstand können auch nach Landesrecht beitragsfähige Erschließungsmaßnahmen der Wasserver- und die Abwasserentsorgung sein (siehe § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 BauGB). Die Auswirkungen von Erschließungsverträgen auf das Anschlussbeitrags- und Benutzungsgebührenrecht regelt § 25 Abs. 2 SächsKAG (siehe unten Ziffer XXV Nr. 2).

2. Einzelfragen

Auf Folgendes ist besonders hinzuweisen:

a) Gesamtschuldnerschaft

Mehrere Abgabenschuldner haften als Gesamtschuldner (§ 44 AO). Dies gilt grundsätzlich auch für Wohnungseigentümer nach dem Gesetz über das Wohnungseigentum und das Dauerwohnrecht (Wohnungseigentumsgesetz – WoEiG) in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 403-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Artikel 4 Abs. 6 des Gesetzes vom 1. Oktober 2013 (BGBl. I S. 3719). Nur im Beitragsrecht besteht für Wohnungseigentümer Einzelschuldnerschaft (siehe § 21 Abs. 2 Satz 2 SächsKAG; für das Straßenbaubeitragsrecht in Verbindung mit § 31 SächsKAG).

Die gesamtschuldnerische Haftung ist keine Haftung für fremde Schuld im Sinne des § 191 AO, sondern Gesamtschuldner sind selbst abgabepflichtig. Haften mehrere Personen gesamtschuldnerisch für eine Abgabe, kann die Behörde sie in voller Höhe gegen jeden einzelnen Abgabepflichtigen festsetzen, ohne dass auf das gesamtschuldnerische Verhältnis hingewiesen werden muss. Es ist jedoch auch zulässig, gegen die Gesamtschuldner einen „zusammengefassten Bescheid“ (§ 155 Abs. 3 AO) zu erlassen oder gegen jeden Gesamtschuldner (zunächst) nur einen Teil der Abgabe festzusetzen.

b) Erbenhaftung

Erben haften grundsätzlich als Gesamtrechtsnachfolger uneingeschränkt für Abgabenschulden des Erblassers (§ 45 Abs. 1 AO). Erben mehrere Personen gemeinsam, haften die Erben als Gesamtschuldner (siehe oben Buchstabe a).

Die Haftung der Erben für die Nachlassverbindlichkeiten kann durch Nachlassverwaltung bzw. Nachlassinsolvenz auf den Nachlass beschränkt werden (§ 1975 BGB). Soweit Abgabenansprüche erst nach Eintritt des Erbfalls entstehen, greift diese Haftungsbeschränkung jedoch nicht. Die Erben haften insoweit nicht nur mit dem Nachlass, sondern auch mit ihrem sonstigen Vermögen. Entstehenszeitpunkt in diesem Sinne ist der Zeitpunkt, zu dem alle Voraussetzungen der anspruchsbegründenden Norm erfüllt sind (SächsOVG, Urteil vom 23. Mai 2012 – Az. 5 A 499/09: „... Die Abgabenforderung entsteht daher in der Person des Erben, wenn erst er (nach dem Erbfall) gemäß § 38 AO alle Tatbestandsmerkmale verwirklicht, an die das Gesetz die Leistungspflicht knüpft“).

Für das Beitragsrecht bedeutet dies, dass auch die persönliche Beitragspflicht gemäß § 21 Abs. 1 SächsKAG entstanden sein muss.

c) Festsetzungsbedürftigkeit

Kommunalabgaben sind grundsätzlich durch Bescheid festzusetzen (§ 155 Abs. 1 Satz 1 AO). Ausnahmen bestehen für nach Tagessätzen bemessene Kurtaxen (§ 34 Abs. 2 Satz 5 SächsKAG) und für Nebenleistungen. Nebenleistungen sind keiner Festsetzung durch Bescheid gemäß § 155 AO bedürftig, soweit das Gesetz nichts anderes bestimmt (siehe § 3 Abs. 2 SächsKAG). Die Festsetzungsbedürftigkeit von Zinsforderungen der Abgabengläubiger folgt aus § 239 Abs. 1 Satz 1 AO.

Dass Säumniszuschläge auch ohne Festsetzung entstehen, bedeutet nicht, dass sie nicht festgesetzt werden dürfen. Säumniszuschläge festzusetzen kann notwendig sein, wenn die Hauptforderung nicht mehr besteht und die Säumniszuschläge daher nicht gemäß § 12 Abs. 2 Nr. 2 SächsVwKG mit der Hauptforderung vollstreckt werden können. Widerspruch und Anfechtungsklage gegen einen solchen Bescheid entfalten aufschiebende Wirkung gemäß § 80 Abs. 1 VwGO, da Säumniszuschläge keine Abgaben im Sinne des § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 VwGO sind (siehe dazu SächsOVG, Beschluss vom 22. Februar 1996 – Az. 2 S 242/95).

d) Festsetzungsverjährung

Nach Ablauf einer der gesetzlichen Festsetzungsfristen tritt Festsetzungsverjährung ein, das heißt dass die Abgabeforderung nicht mehr wirksam festgesetzt werden kann (§ 3a Abs. 1 SächsKAG). Die allgemeine Festsetzungsfrist beträgt grundsätzlich vier Jahre (§ 3a Abs. 2 SächsKAG). Für Zinsen beträgt sie ein Jahr (§ 239 Abs. 1 AO). Für Beiträge sieht § 3a Abs. 3 SächsKAG eine besondere Festsetzungsfrist vor, die bereits mit Eintritt der so genannten Vorteilslage zu laufen beginnt und nicht erst mit Entstehen der sachlichen Beitragspflicht, die dafür aber – mit zwanzig Jahren – deutlich länger ist. Aufgrund der Sondersituation in den neuen Bundesländern nach der Wiedervereinigung hat sich der Gesetzgeber für eine einmalige Hemmung des Fristablaufs entschieden. Danach soll die besondere Festsetzungsfrist frühestens zum 1. Januar 2000 zu laufen beginnen. Den mit dem Aufbau der Verwaltung befassten Aufgabenträgern ist insoweit eine auskömmliche Schonfrist eingeräumt worden (siehe auch die Gesetzesbegründung unter <http://www.kommunale-verwaltung.sachsen.de/20446.htm>). Es wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die allgemeine Festsetzungsfrist auch im Beitragsrecht weiterhin Gültigkeit hat.

Mit der Neuregelung der Festsetzungsverjährung in dem neuen § 3a SächsKAG hat der Gesetzgeber auf eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts reagiert, wonach sichergestellt sein muss, dass einmalige Beiträge innerhalb einer bestimmten Frist nach Eintritt der Vorteilslage verjähren (BVerfG, Beschluss vom 5. März 2013 – Az. 1 BvR 2457/08).

Wenn Abgaben nicht festsetzungsbedürftig sind, unterliegen sie nicht der Festsetzungsverjährung, sondern nur der Zahlungsverjährung gemäß §§ 228 ff. AO.

e) Festsetzungsverjährung und Neuerlass der Abgabensatzung

Werden Abgabenbescheide vor Ablauf der Festsetzungsverjährungsfrist wegen Unwirksamkeit der Abgabensatzung zurückgenommen oder aufgehoben, endet die allgemeine Festsetzungsfrist „spätestens drei Jahre nach Zurücknahme oder Aufhebung des Verwaltungsakts“ (§ 3a Abs. 2 Satz 3 SächsKAG). Dies gilt unabhängig davon, ob der Bescheid durch ein Gericht aufgehoben (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO) oder von der Behörde zurückgenommen (§ 130 AO) wurde. Diese Regelung ist notwendig, weil die neue

Satzung in der Regel (zu den Besonderheiten der Beitragssatzungsrechts siehe oben Ziffer II Nr. 6 b) rückwirkend erlassen werden muss, wenn sie auch Altfälle erfassen soll. Ohne diese Regelung könnte es in solchen Fällen schwierig oder sogar unmöglich sein, noch innerhalb der Festsetzungsverjährungsfrist einen neuen Abgabenbescheid zu erlassen.

f) Bestimmtheit von Beitragsbescheiden

Nach der Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts verstoßen Beitragsbescheide, die den Anschlussbeitrag ausdrücklich nur für einen Teil des beitragsgegenständlichen Grundstücks festsetzen, gegen den verwaltungsverfahrensrechtlichen Bestimmtheitsgrundsatz (§ 119 Abs. 1 AO und § 157 Abs. 1 Satz 2 AO; siehe SächsOVG, Beschluss vom 9. Februar 2007 – Az. 5 BS 307/06 – und Urteil vom 12. Juli 2007 – Az. 5 B 566/05). Sie sind jedoch nicht gemäß § 125 Abs. 1 AO nichtig (siehe SächsOVG, Urteil vom 23. Mai 2012 – Az. 5 A 499/09).

Wird ein solcher Beitragsbescheid mit Widerspruch oder Anfechtungsklage angefochten, ist bis zum Eintritt der Bestandskraft die Heilung dieses Rechtsmangels durch Erlass eines Änderungsbescheids möglich, mit dem der Beitrag für das gesamte Grundstück festgesetzt wird. Die Festsetzungsverjährungsfrist ist während des Widerspruchs- und Klageverfahrens gehemmt (§ 171 Abs. 3a AO in Verbindung mit § 3a Abs. 2 Satz 3 SächsKAG; vergleiche SächsOVG, Beschluss vom 10. Februar 2012 – Az. 5 A 12/09).

g) Förmliche Zustellung

Die förmliche Zustellung kommunalabgabenrechtlicher Bescheide richtet sich gemäß § 4 SächsVwVfZG nach dem Verwaltungszustellungsgesetz (VwZG) vom 12. August 2005 (BGBl. I S. 2354), zuletzt geändert durch Artikel 17 des Gesetzes vom 10. Oktober 2013 (BGBl. I S. 3786, 3796). Sie ist allerdings nur in Ausnahmefällen zwingend vorgeschrieben, zum Beispiel für die Zustellung von Pfändungs- und Arrestverfügungen im Vollstreckungsverfahren (siehe § 309 Abs. 2 AO in Verbindung mit § 15 Abs. 1 Nr. 2 des Verwaltungsvollstreckungsgesetzes für den Freistaat Sachsen [SächsVwVG] in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. September 2003 [SächsGVBl. S. 614, 913], das zuletzt durch Gesetz vom 6. Oktober 2013 [SächsGVBl. S. 802] geändert worden ist, und § 324 Abs. 2 AO in Verbindung mit § 16 SächsVwVG).

h) Unbekannte Eigentümer und Eigentümer unbekanntem Aufenthalts

Bestimmt ein Gesetz (siehe § 21 SächsKAG) oder die Abgabensatzung den Grundstückseigentümer zum Abgabenschuldner, kann der Abgabenbescheid nicht wirksam bekanntgegeben werden, solange die Eigentumsverhältnisse am Grundstück nicht geklärt sind. Ist nur der Aufenthaltsort des Eigentümers nicht bekannt, kann der Eintritt der Festsetzungsverjährung auch durch öffentliche Zustellung (§ 10 VwZG) des Abgabenbescheides verhindert werden (siehe § 3a Abs. 1 Satz 3 Nr. 2 SächsKAG). Lässt sich auch die Person des Grundstückseigentümers nicht ermitteln, besteht für Grundstücke, die in der DDR unter staatlicher Verwaltung standen, gemäß § 11b Abs. 1 des Gesetzes zur Regelung offener Vermögensfragen (Vermögensgesetz – VermG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. Februar 2005 (BGBl. I S. 205), das zuletzt durch Artikel 6 des Gesetzes vom 1. Oktober 2013 (BGBl. I S. 3719, 3727) geändert worden ist, die Möglichkeit, bei den Landkreisen und Kreisfreien Städten, in deren Gebiet das Grundstück belegen ist, die Bestellung eines „gesetzlichen Vertreters des Eigentümers“ zu beantragen. § 11b VermG geht insofern § 81 Abs. 1 Nr. 1 AO vor. Der diesem gesetzlichen Vertreter bekanntgegebene Abgabenbescheid wird ausnahmsweise auch ohne Bezeichnung des Inhaltsadressaten wirksam.

i) Widerspruchsverfahren

Für kommunalabgabenrechtliche Rechtsstreitigkeiten sind nicht die Finanzgerichte, sondern die Verwaltungsgerichte zuständig. Vor Erhebung einer Anfechtungs- oder Verpflichtungsklage ist daher ein Widerspruchsverfahren gemäß §§ 68 ff. VwGO durchzuführen und kein Einspruchsverfahren gemäß §§ 347 ff. AO.

Im Hinblick auf mögliche Widerspruchsverfahren ist darauf zu achten, die Aufgabe des Abgabenbescheids zur Post aktenkundig zu machen. Das Oberverwaltungsgericht lässt insoweit den Nachweis, dass der Bescheid an einem bestimmten Tag gefertigt wurde, nicht ausreichen – auch nicht als Beweis des ersten Anscheins (SächsOVG, Urteile vom 26 März 2003 – Az. 5 B 638/02 – und vom 25. Juli 2012 – Az. 5 A 336/10).

Erlass und Stundung sind gesonderte, in einem eigenen Verwaltungsverfahren zu treffende Entscheidungen, die nicht im Widerspruchsverfahren zum Abgabenbescheid beantragt bzw. gewährt werden können (SächsOVG, Urteil vom 17. Juli 2013 – Az. 5 A 150/11).

j) Vollstreckungsverfahren

Für die Vollstreckung von Kommunalabgaben gilt – abgesehen von § 251 Abs. 3 und § 261 AO – das SächsVwVG. Daher sind im Kommunalabgabenrecht – anders als im Steuerrecht – zusätzlich zu Säumniszuschlägen auch Mahngebühren zulässig.

Die in § 13 SächsVwVG vorgeschriebene Mahnung ist eine „Amtshandlung im Vollstreckungsverfahren“ gemäß Nr. 1, Tarifstelle 8.1 der Neunten Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen über die Bestimmung der Verwaltungsgebühren und Auslagen (Neuntes Sächsisches Kostenverzeichnis – 9. SächsKVZ) vom 21. September 2011 (SächsGVBl. S. 410), die durch Verordnung vom 3. März 2014 (SächsGVBl. S. 100) geändert worden ist, die gemäß § 4 Abs.1 Satz 2 SächsVwVG auch auf kommunale Vollstreckungsmaßnahmen anzuwenden ist. Eine Regelung der Mahngebühren durch kommunale Satzung gemäß § 25 SächsVwVG ist seit Inkrafttreten des § 4 Abs.1 Satz 2 SächsVwVG nicht mehr zulässig.

k) Stundung von Beiträgen für landwirtschaftliche Grundstücke

Für die Stundung von Beiträgen im Sinne der §§ 17, 19 Abs. 2 und § 26 SächsKAG (ohne Beiträge für Wirtschaftswege) gelten für Landwirte (auch Nebenerwerbslandwirte, nicht jedoch Hobbylandwirte) neben den allgemeinen Stundungsregelungen der §§ 222, 234 und 238 AO zusätzliche Erleichterungen. Gemäß § 135 Abs. 4 BauGB in Verbindung mit § 3 Abs. 3 SächsKAG haben sie einen Anspruch auf zinslose Stundung ohne Leistung besonderer Sicherheiten, wenn

- die Grundstücke oder Grundstücksteile, für die der Beitrag entstanden ist, zur Erhaltung der Wirtschaftlichkeit des Betriebes landwirtschaftlich im Sinne von § 201 BauGB genutzt werden und
- die Nutzung vom Eigentümer selbst oder von Familienangehörigen im Sinne von § 15 AO im Wege der Nutzungsüberlassung oder Betriebsübergabe ausgeübt wird. Hier ist vom zivilrechtlichen Eigentum auszugehen. Pächter sind keine Eigentümer im Sinne der Vorschrift (siehe SächsOVG, Beschluss vom 26. November 2013 – Az. 5 A 472/12).

Solange ein landwirtschaftlicher Betrieb existiert, kann unterstellt werden, dass er wirtschaftlich geführt wird und damit die Voraussetzung für die Stundung nach § 3 Abs. 3 SächsKAG insoweit erfüllt ist.

Begünstigt sind:

- a) Flächen für den pflanzlichen Anbau (einschließlich der Wiesen- und Weidewirtschaft);
- b) die mit dem Wirtschaftsteil einer Hofstelle überbauten und zu diesem gehörenden Flächen, soweit sie nicht tatsächlich an die Einrichtung angeschlossen sind;
- c) bei Einrichtungen der Abwasserbeseitigung, über die Fälle des Buchstaben b) hinaus, auch der an die Einrichtung angeschlossene Teil des Wirtschaftsteils einer Hofstelle, wenn die Einrichtung
 - nur in unbedeutendem Umfang (gedacht ist an die Fälle, in denen das Niederschlagswasser hauptsächlich zur Verdünnung der Gülle bei Schwemmentmischung verwendet und nur ausnahmsweise über die Abwasserkanäle entsorgt wird) oder
 - nur zur Beseitigung des Niederschlagswassers in Anspruch genommen wird.

Nicht begünstigt sind Wohngebäude oder zum Wohnen bestimmte Gebäudeteile.

IV. zu § 4 (Verwaltungshelfer)

Das Sächsische Obergerverwaltungsgericht hat bereits im Jahre 2004 entschieden, dass die kommunalen Aufgabenträgern auf Grund der ihnen verfassungsrechtlich garantierten Organisationshoheit befugt sind, Privatpersonen mit der Wahrnehmung kommunaler Aufgaben zu beauftragen (funktionale Privatisierung). Die Kommunen müssen jedoch dafür Sorge tragen, dass sie erforderlichenfalls durch Einflussnahme auf die Betreibergesellschaften die gesetzmäßige Aufgabenerfüllung sicherstellen können (SächsOVG, Beschluss vom 24. September 2004 – Az. 5 BS 119/04).

Inzwischen hat das Sächsische Obergerverwaltungsgericht jedoch klargestellt, dass insoweit strengere rechtliche Maßstäbe anzulegen sind, wenn es um den Erlass von Abgabenbescheiden geht. In der Verwaltungsrechtsprechung ist spätestens seit der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 23. August 2011 (Az. 9 C 2/11) unstrittig, dass die Einbeziehung privater Gesellschaften in das kommunalabgabenrechtliche Verwaltungsverfahren zur Rechtswidrigkeit erlassener Abgabenbescheide führt, wenn der kommunale Aufgabenträger keinen Einfluss auf die in seiner Zuständigkeit liegenden Sachentscheidungen nimmt. Dies ist jedenfalls immer dann anzunehmen, wenn er über kein Personal verfügt, das diesen Einfluss ausüben könnte (SächsOVG, Beschluss vom 23. Februar 2012 – Az. 5 A 331/10).

Um die bisherige Verwaltungspraxis aufrecht erhalten zu können, war es also erforderlich, den im Rahmen der funktionalen Privatisierung in die Aufgabenerfüllung einbezogenen Betreibergesellschaften (Verwaltungshelfern) gesetzlich die Befugnis zur Sachentscheidung einzuräumen. Dies ist mit dem neuen § 4 SächsKAG geschehen, der als Artikel 6 des „Gesetzes zur Erleichterung freiwilliger Gebietsänderungen“ vom 18. Oktober 2012 (SächsGVBl S. 562, 566) in das Kommunalabgabengesetz eingefügt wurde (zur Gesetzesbegründung siehe <http://www.kommunale-verwaltung.sachsen.de/20446.htm>)

Kommunale Körperschaften können Privatpersonen jetzt nicht nur beauftragen, Abgabenbescheide zu erstellen, sie können ihnen gleichzeitig die Befugnis übertragen, diese Abgabenbescheide im Namen der Kommune zu erlassen. Der Verwaltungshelfer kann auch zum Erlass vollstreckungsrechtlicher Verwaltungsakte ermächtigt werden.

Sonstige Hoheitsbefugnisse des Vollstreckungsverfahrens können dem Verwaltungshelfer nicht übertragen werden. Er kann zum Beispiel nicht als Vollstreckungsbediensteter im Sinne des § 14 Abs. 1 SächsVwVG in Verbindung mit § 285 Abs. 1 AO eingesetzt werden. Gleichwohl dürfen Tathandlungen, die keine Hoheitsakte sind (zum Beispiel schriftliche Mahnung, Adressenrecherchen oder Überwachung von Zahlungseingängen) – im Rahmen des geltenden Rechts, insbesondere des Datenschutzrechts – auch von privaten Verwaltungshelfern vorgenommen werden.

Die Ermächtigung muss durch Satzung erfolgen. Der Satzungsgeber muss ausdrücklich festsetzen, dass der – konkret zu bezeichnende – Verwaltungshelfer befugt sein soll, im Namen der kommunalen Körperschaft bestimmte Arten von Verwaltungsakten (zum Beispiel Bescheide über Beiträge gemäß §§ 17 ff. SächsKAG oder Benutzungsgebührenbescheide gemäß §§ 9 ff. SächsKAG) zu erlassen. Der Verwaltungshelfer kann nicht ermächtigt werden, die Befugnis ganz oder teilweise auf andere Personen zu übertragen. Für den Widerruf der Ermächtigung ist die entsprechende Satzungsnorm aufzuheben.

V. zu § 5 (Abgabenhinterziehung)

1. Zuständigkeit der Staatsanwaltschaften

Im Gegensatz zu den Finanz- und Zollbehörden haben kommunale Körperschaften keine Befugnis zur Einleitung strafrechtlicher Ermittlungsverfahren. Zuständig hierfür ist ausschließlich die Staatsanwaltschaft. Die kommunalen Abgabenbehörden haben daher bei einem begründeten Verdacht auf das Vorliegen einer Straftat gemäß § 5 SächsKAG die zuständige Staatsanwaltschaft zu informieren und auf deren Ersuchen Amtshilfe bei der Ermittlung des Sachverhalts zu leisten. Im Verfahren hat die geschädigte Kommune das Recht, gehört zu werden und in der Hauptverhandlung Fragen an Angeklagte, Zeugen und Sachverständige zu richten (§ 407 AO).

2. Realsteuern und Kurtaxe

Für die Realsteuern gelten gemäß § 1 Abs. 2 Nr. 7 AO die Straf- und Bußgeldvorschriften der Abgabenordnung unmittelbar, also nicht über die Verweise im SächsKAG. Für die Kurtaxe gelten die Vorschriften der §§ 5 und 6 SächsKAG nicht, sondern ausschließlich die Bestimmungen des SächsVwKG (§ 34 Abs. 5 SächsKAG). Das bedeutet, dass insoweit keine Straftatbestände bestehen, sondern ausschließlich Ordnungswidrigkeitstatbestände (siehe § 26 SächsVwKG).

VI. zu § 6 (Leichtfertige Abgabenverkürzung und Abgabengefährdung)

§ 6 SächsKAG enthält die kommunalabgabenrechtlichen Ordnungswidrigkeitstatbestände. Im Übrigen sind die Vorschriften des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten (OWiG) und ergänzend die in § 6 SächsKAG genannten Bestimmungen der Abgabenordnung anwendbar.

Ob eine gemäß § 5 SächsKAG mit Strafe bedrohte Handlung leichtfertig begangen wurde und deshalb als Ordnungswidrigkeit zu ahnden ist, wird häufig erst am Ende der Ermittlungen beurteilt werden können. Falls Zweifel bestehen, ob § 5 SächsKAG einschlägig ist, ist die Staatsanwaltschaft zu beteiligen.

Im Gegensatz zum Strafverfahren nach § 5 SächsKAG steht die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten im pflichtgemäßen Ermessen der Verwaltungsbehörde (siehe § 47 Abs. 1 OWiG). Soll von der Verfolgung einer Ordnungswidrigkeit abgesehen werden, müssen dafür allerdings mit dem jeweiligen Regelungszweck des Gesetzes vereinbare

Gründe vorliegen. Diese Gründe sind aktenkundig zu machen.

Abschnitt 2 (Steuern)

VII. zu § 7 (Gemeindesteuern)

1. Örtliche Aufwand- und Verbrauchsteuern

§ 7 Abs. 2 SächsKAG räumt den Gemeinden ein Steuerfindungsrecht für örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern im Rahmen der Gesetzgebungskompetenz des Landes (Artikel 105 Abs. 2a GG) ein.

a) Bundesrechtliche Grenzen des Steuerfindungsrechts

Aus Artikel 105 Abs. 2a GG ergeben sich zwei Schranken des Steuerfindungsrechts: Örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern dürfen bundesgesetzlich geregelten Steuern nicht „gleichartig“ sein und sie müssen einen – ausschließlich – örtlichen Bezug haben.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bedeutet örtlicher Bezug, dass es durch unterschiedlich hohe örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern zu keinen Wettbewerbsverzerrungen kommen darf.

Wann örtliche Verbrauch- oder Aufwandsteuer Bundessteuern „gleichartig“ sind, ist in der höchstrichterlichen Rechtsprechung dagegen nach wie vor nicht geklärt. Rechtssicherheit besteht insoweit nur hinsichtlich der traditionellen Kommunalsteuern (wie zum Beispiel Vergnügungs- und Hundesteuer). Traditionelle örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern sind nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts generell nicht im Sinne des Artikels 105 Abs. 2a GG als gleichartig mit Bundessteuern anzusehen (BVerfG, Beschluss vom 4. Juni 1975 – Az. 2 BvL 16/73). Daher empfiehlt es sich, vor Einführung einer neuartigen örtlichen Verbrauch- oder Aufwandsteuer zunächst eine Auskunft der zuständigen Rechtsaufsichtsbehörde einzuholen.

b) Landesrechtliche Grenzen des Steuerfindungsrechts

Der sächsische Gesetzgeber macht – anders als einige andere Länder – keinerlei inhaltliche Vorgaben für die Erhebung örtlicher Aufwand- und Verbrauchsteuern. Das SächsKAG enthält auch keinen Genehmigungsvorbehalt für neuartige Aufwand- und Verbrauchsteuern.

Allerdings findet das gemeindliche Steuerfindungsrecht dort seine Grenze, wo die Einführung neuer örtlicher Verbrauch- und Aufwandsteuern dazu führen würde, dass andere kommunalabgabenrechtliche Vorschriften praktisch leerlaufen. So ist es nach Auffassung des Staatsministeriums des Innern zum Beispiel nicht zulässig, touristisch motivierte Übernachtungen in Beherbergungsbetrieben mit einer örtlichen Aufwandsteuer („Übernachtungsteuer“) zu belegen. Denn mit der Kurtaxe (§ 34 SächsKAG) stellt das Gesetz bereits eine Abgabenart zur Verfügung, deren Gegenstand – ebenso wie bei der Übernachtungssteuer – die Übernachtung („Unterkunftnahme“; siehe § 34 Abs. 2 Satz 2 SächsKAG) ist.

2. Realsteuern

Realsteuern (Grund- und Gewerbesteuer) sind keine Kommunalabgaben im Sinne des SächsKAG. Trotzdem bestimmt § 7 Abs. 3 Satz 1 SächsKAG, dass den Gemeinden die Verwaltungszuständigkeit („Festsetzung und Erhebung“) für die Realsteuern zusteht. Bundesrechtlich sind nur die Ertragszuständigkeit und das Hebesatzrecht der Gemeinden geregelt (siehe Artikel 106 Abs. 6 GG). Daher bedurfte es einer ausdrücklichen landesgesetzlichen Ermächtigung zur Festsetzung von Grund- und Gewerbesteuern.

Das Verwaltungsverfahrenrecht der Realsteuern ist bundesrechtlich geregelt (siehe § 1 Abs. 2 AO), während die Vollstreckung nach landesrechtlichen Vorschriften (SächsVwVG) erfolgt: § 1 Abs. 2 AO verweist nicht auf das Vollstreckungsrecht der AO.

VIII. zu § 8 (Kreissteuern)

Die Jagdsteuer ist die einzige örtliche Aufwandsteuer, die von den Landkreisen erhoben werden darf. Nicht verpachtete Eigenjagden von Gebietskörperschaften unterliegen nicht der Jagdsteuer, da kommunale Gebietskörperschaften als Körperschaften des öffentlichen Rechts keinen gemäß Art. 105 Abs. 2a GG steuerbaren persönlichen Aufwand betreiben (BVerwG, Urteil vom 27. Juni 2012 – Az. 9 C 2/12). Inländer im Sinne des § 8 Abs. 2 Satz 2 SächsKAG ist – unabhängig von der Staatsangehörigkeit –, wer in Deutschland seinen ständigen Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt hat.

Abschnitt 3 (Benutzungsgebühren)

IX. zu § 9 (Erhebungsermächtigung, Einrichtungsbegriff)

1. Anwendungsbereich

Zum Teil bestehen außerhalb des SächsKAG spezialgesetzliche benutzungsgebührenrechtliche Vorschriften, die das SächsKAG ergänzen. Dazu gehören insbesondere § 3a SächsABG, § 3 Abs. 3 des Sächsischen Ausführungsgesetzes zum Tierische Nebenprodukte-Beseitigungsgesetz und zu weiteren Vorschriften über die Verarbeitung und Beseitigung von nicht für den menschlichen Verzehr bestimmten tierischen Nebenprodukten (SächsAGTierNebG) vom 9. Dezember 2004 (SächsGVBl. S. 579), das zuletzt durch Artikel 42 des Gesetzes vom 27. Januar 2012 (SächsGVBl. S. 130, 146) geändert worden ist, § 13 Abs. 1 des Gesetzes über den öffentlichen Gesundheitsdienst im Freistaat Sachsen (SächsGDG) vom 11. Dezember 1991 (SächsGVBl. S. 413), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 2. April 2014 (SächsGVBl. S. 266, 267) geändert worden ist, § 32 Abs. 5 Satz 2 des Sächsischen Gesetzes über den Brandschutz, Rettungsdienst und Katastrophenschutz (SächsBRKG) vom 24. Juni 2004 (SächsGVBl. S. 245, 647), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 13. Februar 2014 (SächsGVBl. S. 47, 48) geändert worden ist, § 15 des Gesetzes über Kindertageseinrichtungen (SächsKitaG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Mai 2009 (SächsGVBl. S. 225), das zuletzt durch Artikel 32 des Gesetzes vom 27. Januar 2012 (SächsGVBl. S. 130, 144) geändert worden ist und § 51 Abs. 5 des Sächsischen Straßengesetzes (SächsStrG) vom 21. Januar 1993 (SächsGVBl. S. 93), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 2. April 2014 (SächsGVBl. S. 234, 235) geändert worden ist. Vom SächsKAG abweichende spezialgesetzliche Regelungen gehen dem SächsKAG vor.

2. Privatrechtliches Entgeltregime

Obwohl das sächsische Landesrecht dazu keine ausdrückliche Regelung trifft, lässt die Rechtsprechung die Vereinbarung privatrechtlicher Entgelte an Stelle der Erhebung von Benutzungsgebühren und Anschlussbeiträgen zu (SächsOVG, Urteil vom 10. Dezember 1996 – Az. 2 S 550/94). Dies gilt auch für die Vereinbarung von Baukostenzuschüssen (siehe OLG Dresden, Urteil vom 24. Juni 2003 – Az. 9 U 2015/02). Die Entscheidung für ein so genanntes Privatrechtsregime kann jedoch nicht rückwirkend (SächsOVG, Urteil vom 12. September 2007 – Az. 5 B 191/05) und nur einheitlich für die jeweilige kommunale Einrichtung getroffen werden.

3. Entstehung der Gebührenschuld/Leistungsbegriff

Die Gebührenschuld entsteht, sobald der in der Gebührensatzung bestimmte Gebührentatbestand verwirklicht ist (siehe oben Ziffer II Nr. 7 Buchst. a), also sobald die gebührenpflichtige Leistung erbracht wurde.

Der gebührenrechtliche Leistungsbegriff ist traditionell ergebnisorientiert: Daher ist es zum Beispiel zulässig, die zentrale Abwasserentsorgung und die Abwasserentsorgung über abflusslose Gruben als einheitliche Leistung „Abwasserentsorgung“ zu behandeln und dementsprechend von den Nutzern, trotz der unterschiedlichen Benutzungsmodalitäten, eine einheitliche, an der entsorgten Schmutzwassermenge orientierte Gebühr zu verlangen (nicht zu verwechseln mit der „Einheitsgebühr“ [siehe unten Nr. 4], bei der es darum geht, für mehrere Leistungen nur eine Gebühr zu erheben). Allerdings besteht diese Option nur, wenn keine Beiträge erhoben werden, da die Leistungsbereiche für das Gebühren- und Beitragsrecht nur einheitlich gebildet werden dürfen (siehe unten Ziffer XVII Nr. 7).

Da das SächsKAG auch eine nicht leistungs-, das heißt ergebnisorientierte Gebührenbemessung zulässt (siehe unten Ziffer XIV Nr. 1), ist es wegen der unterschiedlichen Kostenstrukturen jedoch auch zulässig, für die zentrale Entsorgung und die Entsorgung über abflusslose Gruben gesonderte Gebühren zu erheben.

a) Vorhalteleistung

Die Vorhalteleistung ist eine besondere Leistungsart, für die der Satzungsgeber Benutzungsgebühren verlangen kann, die als Grundgebühren bezeichnet werden (vergleiche § 14 Abs. 1 Satz 3 SächsKAG; siehe Ziffer XIV, Nr. 3 Buchst. a). Grundgebühren werden als Gegenleistung für die ständige Leistungsbereitschaft des Einrichtungsträgers erhoben, also dafür, dass die eigentliche Leistung jederzeit in Anspruch genommen werden kann.

Ist die gebührenpflichtige Leistung eine Vorhalteleistung, entsteht die Gebührenpflicht, sobald eine konkrete Benutzungsmöglichkeit besteht. Das Bestehen eines Anschluss- und Benutzungszwangs, der noch nicht durchgesetzt ist, genügt insoweit nicht.

Die konkrete Benutzungsmöglichkeit besteht bei zentralen Abwasserbeseitigungs- und Trinkwasserversorgungsanlagen, sobald das Grundstück tatsächlich angeschlossen ist, das heißt wenn und solange die zur Einrichtung gehörenden Leitungen anliegen. Ist die Anschlussleitung dadurch unterbrochen, dass der Wasserzähler ausgebaut ist, ist die entsprechende Wohneinheit nicht mehr angeschlossen, eine Grundgebührenpflicht besteht nicht. Wenn die Wohnung nicht genutzt werden soll, kann der Ausbau des Wasserzählers verlangt werden, da durch den Ausbau die Grundgebührenpflicht entfällt. Der Bundesgerichtshof hat 2010 (BGH, Urteil vom 21. April 2010 – Az. VIII ZR 97/09) entschieden, dass ein Austausch des Wasserzählers verlangt werden kann, wenn sich dies auf die Höhe der Grundgebühr auswirkt; diese Rechtsprechung ist auf den Ausbau des Wasserzählers bei Leerstand übertragbar.

Abfallgrundgebühren können mit Bereitstellung eines Abfallbehälters entstehen.

b) Laufender Leistungsbezug

Wird eine Leistung laufend in Anspruch genommen (Beispiel: der Bezug von Trinkwasser), bedeutet dies, dass die Gebührensatzung einen Veranlagungszeitraum bestimmen und festsetzen muss, zu welchem Zeitpunkt die Gebührenschuld für die in diesem Veranlagungszeitraum erbrachten Leistungen entsteht (vergleiche auch Ziffer II Nr. 7 Buchst. a). Der Satzungsgeber darf die Bestimmung des Entstehenszeitpunkts nicht von zukünftigen ungewissen Ereignissen – wie etwa dem Erlass des Abgabenbe-

scheids – abhängig machen (SächsOVG, Urteil vom 6. Juli 2012 – Az. 5 A 574/09), sondern muss diese Frage selbst mit der notwendigen Bestimmtheit für alle Gebührenpflichtigen einheitlich regeln (SächsOVG, Beschluss vom 20. Dezember 2006 – Az. 5 BS 231/06).

Im Benutzungsgebührenrecht ist indessen nur das Ende des Veranlagungszeitraums ein zulässiger Entstehenszeitpunkt, da Gebühren für die Benutzung kommunaler Einrichtungen erhoben werden (§ 9 Abs. 1 SächsKAG) und zu Beginn des Veranlagungszeitraums noch keine Benutzung erfolgt ist. § 15 SächsKAG lässt allerdings Abschlagszahlungen vor Entstehen der Gebührenpflicht zu.

Nach der Rechtsprechung ist es nicht zulässig, den Ablesezeitraum, also die Zeit zwischen zwei Wasseruhr-Ableseterminen, zum Veranlagungszeitraum für Wasser- und Abwassergebühren zu erklären. Ablesezeitraum und Veranlagungszeitraum sind also nicht kongruent. Daher ist es zulässig, den Verbrauch für einen Teil des Veranlagungszeitraums zu schätzen. Ob mit dem Verwaltungsgericht Chemnitz (Urteil vom 14. Dezember 2005 – Az. 1 K 911/01) davon ausgegangen werden kann, dass sich die Befugnis zur Schätzung in solchen Fällen unmittelbar aus dem Gesetz (§ 162 AO) ergibt, ist fraglich. Es empfiehlt sich daher, die anzuwendende Schätzmethode in der Gebührensatzung zu regeln.

4. Einheitsgebühren und Sondergebühren

Grundsätzlich sind für jede Leistung gesonderte Gebührensätze festzusetzen. Ausnahmsweise kann jedoch auch eine einheitliche Gebühr für mehrere Leistungen („Einheitsgebühr“) zulässig sein. Dabei ist der Grundsatz der Abgabengerechtigkeit zu beachten. Einheitsgebühren sind immer pauschaler und damit ungenauer als Gebühren, die für einzelne Leistungen erhoben werden („Sondergebühren“).

Selbst wenn eine Einheitsgebühr eine verfassungsrechtlich relevante willkürliche Gleichbehandlung ungleicher Gebührentatbestände darstellt, ist jedoch zu prüfen, ob diese Tatsache wegen der geringen Zahl der benachteiligten Abgabepflichtigen vernachlässigt werden kann (siehe oben Ziffer II Nr. 3, Grundsatz der Typengerechtigkeit). Der Grundsatz der Typengerechtigkeit ist allerdings im Geltungsbereich von § 9 Abs. 3 Satz 2 SächsKAG nicht anwendbar, der die Erhebung von Sondergebühren schon dann verlangt, wenn bestimmte Leistungen „nicht allen Benutzern in gleichem Umfang zugänglich“ sind. Der Grundsatz der Typengerechtigkeit würde eine großzügigere Zulassung von Einheitsgebühren ermöglichen. Der Gesetzgeber hat sich jedoch zur Vermeidung von Abgrenzungsschwierigkeiten für diese Regelung entschieden.

§ 9 Abs. 3 Satz 2 SächsKAG regelt aber nur die Typisierung, nicht auch die Pauschalierung (zu den Begriffen siehe oben Ziffer II Nr. 3), sodass die Grenzen zulässiger Gebührenpauschalierung unabhängig von § 9 Abs. 3 Satz 2 SächsKAG anhand des verfassungsrechtlichen Willkürverbots zu bestimmen sind (siehe unten Buchstabe a).

a) Abwassergebühren

Im Abwassergebührenrecht stellt sich die Frage, ob Einheitsgebühren für die Schmutz- und Niederschlagswasserentsorgung erhoben werden dürfen. § 9 Abs. 3 Satz 2 SächsKAG macht dies davon abhängig, dass alle Gebührenpflichtigen sowohl an die Schmutz- als auch an die Niederschlagswasserentsorgung angeschlossen sind (Fall der sogenannten Vollentsorgung). Sind diese Voraussetzungen nicht erfüllt (Fall der sogenannten Teilentsorgung), schließt das Gesetz die Erhebung von Einheitsgebühren aus. Liegt dagegen ein Fall der Vollentsorgung vor, muss zusätzlich geprüft werden, ob ein Verstoß gegen den Grundsatz der Abgabengerechtigkeit vorliegt. Soll auf Basis des

Frischwassermaßstabs eine Einheitsgebühr für die Schmutz- und Niederschlagswasserentsorgung erhoben werden, dürfen nach der Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts die Kosten für die Niederschlagswasserentsorgung nicht mehr als etwa 12 Prozent der Gesamtkosten der Abwasserentsorgung ausmachen (SächsOVG, Urteil vom 7. März 2012 – Az. 5 C 9/10 – und BVerwG, Beschluss vom 2. April 2013 – Az. 9 BN 4/12).

b) Abfallgebühren

Die Erhebung von Einheitsgebühren ist auch im Abfallgebührenrecht möglich, indem für die verschiedenen abfallrechtlichen Teilleistungen (zum Beispiel Entsorgung Bioabfall, Sperrmüll und Restmüll) nur eine einheitliche Gebühr verlangt wird. Grundsätzlich ist auch eine Kombination von Einheitsabfallgrundgebühren und Sondergebühren für laufende Leistungen zulässig. Dies ist jedenfalls dann der Fall, „... wenn es sich bei dem Teilleistungsbereich um eine typischerweise anfallende Leistung (hier: Biomüllentsorgung) handelt, der hierfür anzusetzende Kostenanteil nicht in krassem Missverhältnis zu den Gesamtkosten steht und dem Gebührenpflichtigen ein Wechsel zwischen den verschiedenen Teilleistungsbereichen jederzeit möglich ist.“ (BVerwG, Urteil vom 20. Dezember 2000 – Az. 11 C 7/00).

§ 9 Abs. 3 Satz 2 SächsKAG ist im Abfallgebührenrecht nicht einschlägig, weil die verschiedenen Abfallentsorgungsleistungen – anders als bei leitungsbasierten Leistungen wie der zentralen Abwasserentsorgung – objektiv allen Gebührenpflichtigen gleichermaßen „zugänglich“ sind. Auch die von der Rechtsprechung für das Abwassergebührenrecht entwickelte 12 Prozent-Regel (siehe oben Buchstabe a) lässt sich nicht auf das Abfallrecht übertragen, da die Zulässigkeit von Einheitsgebühren im Abfallgebührenrecht nicht ausschließlich eine Frage der Verwaltungspraktikabilität ist. Einheitsgebühren können hier auch durch Lenkungszwecke gerechtfertigt sein.

c) Trägerübergreifende Einheitsgebühren

Gemäß § 9 Abs. 4 SächsKAG können Aufgabenträger, die für verschiedene Teilaufgaben desselben Aufgabenbereichs zuständig sind, vereinbaren, dass einer der beteiligten Aufgabenträger die Gebühren für den gesamten Aufgabenbereich erhebt, zum Beispiel dass ein Zweckverband, dem nur die Aufgabe übertragen wurde, eine Kläranlage zu betreiben, trotzdem Benutzungsgebühren für die gesamte erbrachte Leistung, also auch für den Transport des Abwassers durch die Kanalisation, erhebt. Die anderen Aufgabenträger haben der Gebühren erhebenden Körperschaft ihre Kosten in Rechnung zu stellen. Obwohl es sich bei den Kostenerstattungen um keine Gebühren handelt, sind sie gemäß § 9 Abs. 4 Satz 3 SächsKAG wie eine Gebühr (analog §§ 11-13 SächsKAG) zu kalkulieren.

§ 9 Abs. 4 SächsKAG ist eine bloße Kompetenzvorschrift, die die übrigen gebührenrechtlichen Vorschriften und Rechtsgrundsätze nicht aufhebt. Ist nach diesen Grundsätzen zum Beispiel die Erhebung einer Einheitsgebühr für die Schmutz- und Niederschlagswasserentsorgung unzulässig, ist insoweit auch kein Raum für die Anwendung des § 9 Abs. 4 SächsKAG.

Der Anwendungsbereich dieser Regelung ist im Übrigen auf Fälle begrenzt, in denen keine Beiträge erhoben werden. § 17 Abs. 4 Satz 1 SächsKAG verweist nicht auf § 9 Abs. 4 SächsKAG. Da die Beitragserhebung die Gebührenhöhe beeinflusst (siehe § 12 Abs. 1 SächsKAG), wäre eine Einheitsgebühr mit den unterschiedlichen Beitragsregelungen der verschiedenen Aufgabenträger nicht vereinbar. Da für die Abfallentsorgung keine Anschlussbeiträge erhoben werden dürfen, liegt der Anwendungsbereich der Norm mithin vor allem im Abfallgebührenrecht.

5. Gebührengläubiger

§ 9 Abs. 1 SächsKAG räumt Gemeinden und Landkreisen die Befugnis zur Erhebung von Benutzungsgebühren ein. Andere kommunale Körperschaften sind – nach Maßgabe der jeweiligen Vorschriften des SächsKomZG – in dem Umfang zur Erhebung von Benutzungsgebühren befugt, wie dies zur Erfüllung der ihnen übertragenen Aufgaben erforderlich ist (siehe oben Ziffer I Nr. 1). Die Mitgliedsgemeinden eines Zweckverbandes und die an einer Zweckvereinbarung beteiligten Körperschaften können sich jedoch die Befugnis zur Abgabenerhebung vorbehalten (§ 60 Abs. 3 SächsKomZG und § 71 Abs. 1 Satz 3 in Verbindung mit § 60 Abs. 3 SächsKomZG). Insoweit bleiben sie Einrichtungsträger. Der Vorbehalt muss in der Verbandssatzung beziehungsweise in der Zweckvereinbarung zweifelsfrei zum Ausdruck kommen.

6. Gebührenschuldner

Die Gebührensatzung muss Vorschriften zur Person des Gebührenpflichtigen enthalten (siehe § 2 Abs. 1 Satz 2 SächsKAG). Dem Satzungsgeber steht insoweit ein gewisses kommunalpolitisches Ermessen zu. Dabei ist jedoch zu beachten, dass die Erhebung von Benutzungsgebühren gemäß § 9 Abs. 1 SächsKAG ein Benutzungsverhältnis, das heißt die Inanspruchnahme einer gebührenpflichtigen Leistung, voraussetzt. Die Person des Nutzers und des Gebührenpflichtigen müssen nicht identisch sein (siehe oben Ziffer II Nr. 7 Buchst. b).

7. Öffentliche Einrichtungen

Der Begriff der öffentlichen Einrichtung ist ein zentraler Begriff des Kommunalabgabenrechts: Benutzungsgebühren (§§ 9 ff. SächsKAG) werden für die Benutzung öffentlicher Einrichtungen, Anschlussbeiträge (§§ 17 ff. SächsKAG) für den Anschluss an eine öffentliche Einrichtung erhoben.

Dem Einrichtungsbegriff kommt in kommunalrechtlichen Vorschriften (siehe neben §§ 9 und 17 SächsKAG auch § 10 Abs. 2 und § 14 SächsGemO) immer dieselbe Bedeutung zu (SächsOVG, Beschluss vom 24. September 2004 – Az. 5 BS 119/04 – und Urteil vom 30. August 2006 – Az. 5 B 429/05). Dies gilt auch, wenn der Satzungsgeber von der Regelungsbefugnis gemäß § 9 Abs. 2 Satz 2 oder Satz 3 SächsKAG Gebrauch macht. Die Schaffung von Teileinrichtungen (siehe dazu unten Buchstaben b und c) ist dann nicht nur für das Gebühren- und Anschlussbeitragsrecht maßgeblich. Auch die Anordnung des Anschluss- und Benutzungszwangs gemäß § 14 SächsGemO muss für jede Einrichtung gesondert erfolgen, so dass es – bei Vorliegen entsprechender Sachgründe – auch möglich ist, dass die Anordnung für bestimmte Einrichtungen erfolgt und für andere unterbleibt.

Öffentliche Straßen sind dagegen keine öffentlichen Einrichtungen (SächsOVG, Urteil vom 30. August 2006 – Az. 5 B 429/05). Bei den Sondernutzungsgebühren gemäß § 21 SächsStrG handelt es sich daher nicht um Benutzungsgebühren im Sinne der §§ 9 ff. SächsKAG. Dagegen sind Straßenreinigungsgebühren (§ 51 Abs. 5 Satz 1 SächsStrG) Benutzungsgebühren im Sinne der §§ 9 ff. SächsKAG. Denn das Oberverwaltungsgericht geht in Fällen, in denen Gemeinden von der Befugnis zur Abgabenerhebung gemäß § 51 Abs. 5 Satz 1 SächsStrG Gebrauch machen, von der Nutzung einer öffentlichen Einrichtung „Straßenreinigung“ durch die Abgabepflichtigen aus (SächsOVG, Urteil vom 17. Juni 1998 – Az. 2 S 646/96 – und Urteil vom 28. März 2007 – Az. 5 B 45/05). Gebührenpflichtig sind danach die Eigentümer oder Besitzer nicht nur der Anlieger-, sondern auch der Hinterliegergrundstücke, wenn diese durch die Straße im Straßenbaubeitragsrechtlichen Sinne erschlossen sind (siehe SächsOVG, Urteil vom 27. Juli 2011 – Az. 5 A 540/08).

Das SächsKAG unterscheidet zwischen Einrichtungen, die den gesamten Aufgabenbereich – zum Beispiel die Abwasserentsorgung – und solchen, die nur einen Teil des Aufgabenbereichs abdecken (vergleiche SächsOVG, Urteile vom 11. Dezember 2002 – Az. 5 D 40/00 – und vom 2. März 2011 – Az. 5 A 343/08). Letztere werden im Folgenden als „Teileinrichtungen“ bezeichnet. Das Oberverwaltungsgericht verwendet diesen Begriff auch für die „Teile einer Verkehrsanlage“ im Sinne des § 30 Abs. 2 SächsKAG. Zur besseren Unterscheidbarkeit wird insoweit der Begriff der „Teilanlage“ Verwendung finden.

a) aufgabenbezogene Einheitseinrichtungen

Die „aufgabenbezogene Einheitseinrichtung“ ist der gesetzliche Normalfall (§ 9 Abs. 2 Satz 1 SächsKAG). Der Aufgabenbegriff ist hier weit – im Sinne von Aufgabenbereich – zu verstehen, so dass zum Beispiel die Schmutz- und Niederschlagswasserentsorgung nicht als eigenständige Aufgaben, sondern als Teil der Aufgabe Abwasserentsorgung anzusehen sind (ständige Rechtsprechung des SächsOVG seit Beschluss vom 25. Februar 1998 – Az. 2 S 39/98). § 9 Abs. 2 Satz 1 2. Halbsatz SächsKAG stellt klar, dass auch dann vom aufgabenbezogenen Einrichtungsbegriff auszugehen ist, wenn die Aufgabe im Gebiet des Aufgabenträgers in unterschiedlichem Umfang wahrgenommen wird. Diese mit der KAG-Novelle 2004 eingefügte Ergänzung war erforderlich, weil das Sächsische Oberverwaltungsgericht zur früheren Rechtslage etwas anderes vertreten hatte (siehe nur SächsOVG, Urteil vom 22. Februar 2001 – Az. 5 D 720/98).

Dagegen stellen im Recht der kommunalen Zusammenarbeit Schmutz- und Niederschlagswasserentsorgung jeweils eigenständige Aufgaben dar. Es ist daher zulässig, einem Zweckverband gemäß § 44 Abs. 1 SächsKomZG nur die Aufgabe der Schmutzwasserentsorgung zu übertragen, während die Niederschlagswasserentsorgung weiterhin von den Mitgliedsgemeinden wahrgenommen wird (siehe nur SächsOVG, Urteil vom 27. Oktober 2010 – Az. 5 A 420/10), oder den Betrieb der Kläranlage einem Zweckverband zu übertragen, während die Kanalisation weiterhin von den Mitgliedsgemeinden betrieben wird (siehe SächsOVG, Urteil vom 17. Januar 2005 – Az. 5 D 30/01). Da der Einrichtungsbegriff trägerbezogen ist (siehe unten Buchstabe d), bestehen in diesen Fällen ausnahmsweise aufgabenbezogene Einrichtungen für die jeweiligen Teilaufgaben (im Ergebnis ebenso SächsOVG, Urteil vom 17. Januar 2005 – Az. 5 D 30/01).

b) anlagenbezogene Teileinrichtungen

Der Satzungsgeber kann abweichend vom aufgabenbezogenen Einrichtungsbegriff „technisch voneinander unabhängige“ Anlagen zu selbständigen Einrichtungen erklären (§ 9 Abs. 2 Satz 2 SächsKAG – anlagenbezogene Einrichtungen). Dabei ist es auch zulässig, mehrere Anlagen zu einer Teileinrichtung zusammenzufassen. Bestimmt der Einrichtungsträger die Einrichtungszugehörigkeit nur für einen Teil seiner Anlagen, bilden die restlichen Anlagen automatisch eine weitere Teileinrichtung (siehe SächsOVG, Urteil vom 27. Oktober 2010 – Az. 5 A 420/10).

Für jede Teileinrichtung sind Gebühren und Beiträge gesondert zu kalkulieren (siehe § 9 Abs. 3 Satz 1 SächsKAG) und der Einrichtungsträger kann für die verschiedenen Einrichtungen unterschiedliche Entgeltregime (siehe oben Nr. 2) wählen. So ist es zulässig, für die Benutzung einer Teileinrichtung privatrechtliche Entgelte zu verlangen, während für eine andere Gebühren und Beiträge und für eine dritte nur Gebühren erhoben werden. Nach dem Gesetz setzt die Bildung von Teileinrichtungen voraus, dass sie „technisch voneinander unabhängig“ sind. Denn anders als bei der Teilleistung im Sinne des § 9 Abs. 3 Satz 2 (siehe oben Nr. 4) handelt es sich bei der Teileinrichtung um ein Rechtsinstitut des Verwaltungsorganisationsrechts. Technische Unabhängigkeit setzt

allerdings keine vollständige Autarkie voraus. Die Verbringung von Klärschlämmen aus der dezentralen Entsorgung in die zentrale Kläranlage des Aufgabenträgers steht der technischen Unabhängigkeit im Sinne des § 9 Abs. 2 Satz 2 SächsKAG nicht entgegen (SächsOVG, Urteil vom 18. Dezember 2013 – Az. 5 D 18/07). Dem Satzungsgeber steht bei der Bildung von Teileinrichtungen ein weites Organisationsermessen zu. Aus dem gesetzlichen Regel-Ausnahmeverhältnis von aufgabenbezogener und anlagenbezogener Einrichtungsbildung kann nicht geschlossen werden, dass für die Bildung von Teileinrichtungen besonders schwerwiegende Gründe vorliegen müssen (SächsOVG, Urteil vom 27. Oktober 2010 – Az. 5 A 420/10; bestätigt durch SächsOVG, Urteil vom 2. März 2011 – Az. 5 A 343/08 und Beschluss vom 18. Januar 2012 – Az. 5 A 881/10).

c) nicht anlagenbezogene Teileinrichtungen

§ 9 Abs. 2 Satz 3 SächsKAG wurde 2004 in das Gesetz eingefügt, um klarzustellen, dass es im Falle von Gemeinde- und Zweckverbandszusammenschlüssen für eine Übergangszeit zulässig ist, bestehende Einrichtungen weiterzuführen, ohne dass die Voraussetzungen des § 9 Abs. 2 Satz 2 SächsKAG vorliegen müssen. Die Übergangsfrist beträgt zehn Jahre. Sie endet endgültig, sobald der Satzungsgeber eine aufgabenbezogene Einheitseinrichtung oder anlagenbezogene Teileinrichtungen geschaffen hat. Eine einmal getroffene Entscheidung, keinen Gebrauch mehr von der Übergangsregelung zu machen, ist also endgültig.

d) Trägerbezogenheit des Einrichtungsbegriffs

Der Begriff der öffentlichen Einrichtung ist „... nicht technisch ..., sondern rechtlich“ zu verstehen (SächsOVG, Beschluss vom 24. Oktober 1996 – Az. 2 S 175/96). Geht eine Aufgabe (oder Teilaufgabe; siehe oben Buchstabe a) der kommunalen Daseinsvorsorge auf einen anderen Aufgabenträger über, wird diesem gegebenenfalls das Eigentum an technischen Anlagen übertragen, nicht aber die Einrichtung als solche. Einrichtungen sind nicht übertragbar. Vielmehr entstehen bei dem neuen Aufgabenträger eine oder (gemäß § 9 Abs. 2 Satz 2 SächsKAG) mehrere neue Einrichtungen. Der neue Aufgabenträger ist daher frei, Gebühren und Beiträge unabhängig davon zu erheben, wie die Einrichtungen des bisherigen Aufgabenträgers finanziert worden sind (vergleiche SächsOVG, Urteil vom 28. September 2010 – Az. 5 A 342/10). Insbesondere ist die Erhebung von Anschlussbeiträgen auch dann zulässig, wenn der bisherige Aufgabenträger bereits Anschlussbeiträge erhoben hat. Die durch einen neuen Aufgabenträger erhobenen Beiträge sind keine „weiteren Beiträge“ im Sinne des § 17 Abs. 2 SächsKAG (zum Begriff des „weiteren Beitrags“ siehe unten Ziffer XVII Nr. 7) und es liegt auch kein Verstoß gegen den Grundsatz der Einmaligkeit der Beitragsentstehung (siehe unten Ziffer XXII Nr. 1 Buchst. b) vor. Es ist allerdings dafür Sorge zu tragen, dass an die früheren Aufgabenträger gezahlte Beiträge angemessen berücksichtigt werden (siehe BVerwG, Beschluss vom 22. März 2007 – Az. 10 BN 5/06). Letzteres gilt nicht für Beiträge und vergleichbare Leistungen, die vor Inkrafttreten des SächsKAG bzw. des Vorschaltgesetzes zur Erhebung von Abgaben und Umlagen sowie zur Führung der Haushaltswirtschaft in den Kommunen (Vorschaltgesetz Kommunal Finanzen) erbracht worden sind (siehe SächsOVG, Beschluss vom 24. Oktober 1996 – Az. 2 S 175/96).

e) Widmung

Der kommunale Einrichtungsträger muss nicht Eigentümer der Anlagen sein, die Teil der Einrichtung sind (SächsOVG, Beschluss vom 24. September 2004 – Az. 5 BS 119/04). Es kann daher auch nicht darauf ankommen, wer im Sinne des § 39 AO wirtschaftlicher Eigentümer der Anlagen ist (SächsOVG, Beschluss vom 6. September 2011 – Az. 5 B 205/10). Gebühren- und beitragsrechtlich ist nur zu verlangen, dass die Anlagen der Einrichtungsnutzung gewidmet sind, was im Falle fremden Eigentums die

Zustimmung des Eigentümers voraussetzt (SächsOVG, Beschluss vom 24. September 2004 – Az. 5 BS 119/04). Die Widmung muss nicht durch Satzung oder schriftlichen Verwaltungsakt erfolgen. Eine stillschweigende Widmung durch Inbetriebnahme genügt. Ist die Zustimmung des Eigentümers erforderlich, sollte diese jedoch möglichst in schriftlicher Form eingeholt werden. Die so genannte funktionale Privatisierung (siehe oben Ziffer IV) kann so ausgestaltet sein, dass der Verwaltungshelfer Eigentümer der von der Einrichtung genutzten Anlagen ist. Die Zustimmung zur Widmung wird sich dann regelmäßig aus den entsprechenden Betreiberverträgen ergeben. Sie sollte auch in diesem Fall möglichst ausdrücklich schriftlich erfolgen.

X. zu § 10 (Kostendeckungsgrundsatz, Kalkulationszeitraum)

1. Kostendeckung

§ 10 Abs. 1 Satz 1 SächsKAG stellt nur ein Kostenüberschreitungsverbot auf, also das Verbot, höhere als kostendeckende Gebühren zu erheben. Ein Kostendeckungsgebot im Sinne einer Pflicht, kommunale Einrichtungen – soweit zulässig und angemessen – aus Entgelten zu finanzieren, ist jedoch den gemeindewirtschaftlichen Einnahmebeschaffungsgrundsätzen zu entnehmen (siehe oben Ziffer I Nr. 3).

a) Kostenüberschreitungsverbot

Gebührensätze sind so zu bemessen, dass das voraussichtliche Gebührenaufkommen die voraussichtlich entstehenden Kosten der jeweiligen Einrichtung nicht übersteigt (§ 10 Abs. 1 Satz 1 SächsKAG; höchstzulässige Gebührensätze). Die Eigenkapitalverzinsung ist Teil der gebührenfähigen Kosten (vergleiche § 11 Abs. 2 Nr. 1 SächsKAG). Wirtschaftliche Unternehmen im Sinne des § 94a Abs. 1 SächsGemO dürfen zusätzlich angemessene Gewinne erzielen (§ 10 Abs. 1 Satz 2 SächsKAG), um die nach § 94a Abs. 4 SächsGemO erwünschten Erträge für den Haushalt der Kommune bzw. zur Bildung von Rücklagen „für die technische und wirtschaftliche Fortentwicklung“ des Unternehmens (§ 12 Abs. 1 der Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums des Innern über kommunale Eigenbetriebe im Freistaat Sachsen [Sächsische Eigenbetriebsverordnung – SächsEigBVO] vom 16. Dezember 2013 [SächsGVBl. S. 941]) zu erwirtschaften. Soweit die Kommunen Pflichtaufgaben wahrnehmen (etwa in den Bereichen Abwasser- und Abfallentsorgung), liegt kein wirtschaftliches Unternehmen im Sinne des § 94a Abs. 1 SächsGemO vor (zur Gewinnerzielung durch kommunale Betreibergesellschaften siehe unten Ziffer XI Nr. 3 Buchst. b). Dies gilt auch für die Trinkwasserversorgung (SächsOVG, Urteil vom 21. April 2010 – Az. 5 D 15/04).

b) Verbot der Quersubventionierung

Das so genannte Verbot der Quersubventionierung besagt, dass bei der Kalkulation der Gebührensätze für Teilleistungen grundsätzlich keine anderen Teilleistungsbereichen zurechenbare Kosten berücksichtigt werden dürfen. Dies folgt nicht aus dem – einrichtungsbezogenen – Kostenüberschreitungsverbot, sondern aus dem Grundsatz der Leistungsproportionalität (siehe SächsOVG, Urteil vom 11. Dezember 2002 – Az. 5 D 40/00: „... Unter dem Gesichtspunkt des Gleichheitssatzes aus Art. 3 Abs. 1 GG und des aus ihm abgeleiteten Grundsatzes der Leistungsproportionalität ... wird ein abfallgebührenrechtlicher Satzungsgeber ... als verpflichtet angesehen, mit getrennten Gebührensätzen und Gebührenmaßstäben die jeweils in einem Teilbereich anfallenden Kosten nur diesem Bereich zuzuordnen“). Das Verbot der Quersubventionierung ist daher weniger strikt als das Kostenüberschreitungsverbot. Da es sich hier um einen Gebührenbemessungsgrundsatz handelt, sind Ausnahmen möglich, soweit das Gebührenrecht Ausnahmen von einer strikt leistungs- bzw. kostenverursachungsorientierten Gebührenbemessung (§ 14 Abs. 1 Satz 1 SächsKAG) zulässt. Dies ist immer dann der Fall, wenn

bei der Gebührenbemessung auch Lenkungszwecke berücksichtigt werden dürfen, wie zum Beispiel im Abfallgebührenrecht gemäß § 3a Abs. 3 Satz 1 SächsABG (siehe dazu SächsOVG, Urteil vom 11. Dezember 2002 – Az. 5 D 40/00), oder allgemein aus Umweltschutzgründen (§ 14 Abs. 2 Satz 1 SächsKAG; siehe Ziffer XIV Nr. 2).

Einheitsgebühren haben ähnliche Kostenverschiebungen zur Folge wie die Quersubventionierung. Für Einheitsgebühren können jedoch auch Gründe der Verwaltungspraktikabilität sprechen. Daher gelten insoweit andere Grundsätze (siehe oben Ziffer IX Nr. 4).

2. Gebührenbemessung

Die Gebührenbemessung (siehe § 14 SächsKAG) erfolgt jeweils für einen bestimmten Zeitraum (Bemessungs- bzw. Kalkulationszeitraum). Der Kalkulationszeitraum kann bis zu fünf Jahren betragen (§ 10 Abs. 2 Satz 1 SächsKAG).

a) Voraus- und Nachkalkulation

Die Gebührenbemessung erfolgt üblicher Weise durch Vorkalkulation. Die Rechtmäßigkeit des vom Satzungsgeber beschlossenen Gebührensatzes hängt jedoch nicht von der Durchführung einer Vorkalkulation ab (vergleiche § 2 Abs. 2 Satz 1 SächsKAG), so dass die Rechtmäßigkeit der Gebührenbemessung auch noch nach Satzungserlass nachgewiesen werden kann. In einem solchen Fall darf die Verwaltung indessen nicht, wie bei der Vorkalkulation, von Kostenprognosen ausgehen, soweit zum Zeitpunkt der Kalkulation bereits Rechnungsergebnisse vorliegen (siehe nur SächsOVG, Urteil vom 22. Mai 2013 – Az. 5 C 28/08). Dasselbe gilt, wenn eine Gebührensatzung rückwirkend für einen bereits abgelaufenen Kalkulationszeitraum erlassen werden soll.

Unabhängig davon sind Nachkalkulationen auf der Basis von Rechnungsergebnissen (Gebühreennachberechnungen) erforderlich, um festzustellen, ob es zu Kostenüber- oder -unterdeckungen gekommen ist (siehe unten Buchstabe d).

b) Kalkulationszeitraum

§ 10 Abs. 2 Satz 1 SächsKAG lässt bis zu fünfjährige Kalkulationszeiträume zu. Der Kalkulationszeitraum wird nicht in der Satzung festgelegt und der Satzungsgeber ist auch nicht aus anderen Gründen an einen einmal gewählten Kalkulationszeitraum gebunden. Grundsätzlich darf daher bereits vor Ablauf des ursprünglichen Kalkulationszeitraums ein anderer Gebührensatz beschlossen werden (bisher vom Obergericht offen gelassen; siehe SächsOVG, Urteil vom 8. April 2009 – Az. 5 D 32/07). Allerdings darf der bisherige Gebührensatz durch den vorfristigen Abbruch des Kalkulationszeitraums nicht rechtswidrig werden, was immer dann der Fall ist, wenn es für den verkürzten Kalkulationszeitraum zu einer Kostenüberschreitung käme (Verstoß gegen § 10 Abs. 1 SächsKAG). Ein vorfristiger Abbruch der Kalkulationsperiode wird dagegen regelmäßig zulässig sein, wenn sich eine deutliche Kostenunterdeckung abzeichnet.

Der Gebührensatz wird daher auch nicht automatisch rechtswidrig, wenn er über das Ende des ursprünglichen Kalkulationszeitraums hinaus unverändert weitergilt. Dies gilt nicht nur dann, wenn die Verwaltung auf der Basis einer neuen Vorkalkulation zum Ergebnis kommt, dass eine Änderung des Gebührensatzes nicht erforderlich ist, sondern auch dann, wenn gar keine neue Kalkulation erstellt wurde. In diesem Fall muss die Rechtmäßigkeit des Satzes jedoch erforderlichenfalls durch Nachkalkulation (siehe oben Buchstabe a) nachgewiesen werden.

Kalkulationszeitraum ist also der Zeitraum, für den eine Gebührenkalkulation durchzuführen ist, nicht der Zeitraum, für den tatsächlich eine Kalkulation durchgeführt wurde. Er beginnt mit dem Inkrafttreten einer neuen Gebührenregelung und endet mit ihrer nächsten Änderung, spätestens jedoch nach Ablauf der gesetzlichen Höchstgrenze gemäß § 10 Abs. 2 Satz 1 SächsKAG (siehe SächsOVG, Urteil vom 8. April 2009 – Az. 5 D 32/07). Mit dem Ende eines Kalkulationszeitraums beginnt automatisch der nächste.

c) „Deckungsgleichheit“ von Kalkulations- und Veranlagungszeitraum

Wenn das Oberverwaltungsgericht verlangt, dass Veranlagungs- und Kalkulationszeiträume „deckungsgleich“ sein müssen (siehe etwa SächsOVG, Urteil vom 8. September 2010 – Az. 5 A 129/08), ist dies nicht wörtlich zu verstehen. Hier ist nur gemeint, dass Kalkulationszeiträume so zu wählen sind, dass sie einen oder mehrere Veranlagungszeiträume vollständig umfassen. Einem Veranlagungszeitraum mehrere Kalkulationszeiträume mit unterschiedlichen Gebührensätzen zuzuordnen, wäre unzulässig. Gelten innerhalb eines Veranlagungszeitraums zwei oder mehrere unterschiedliche Gebührensätze, lassen sich die während des Veranlagungszeitraums gemessenen Leistungen den verschiedenen Gebührensätzen nicht zuordnen.

d) Kostenüber- und -unterdeckung

Nach Ablauf des Kalkulationszeitraumes ist durch Nachkalkulation festzustellen, ob eine Kostenüber- oder -unterdeckung eingetreten ist. Dies ist der Fall, „... wenn sich nachträglich herausstellt, dass entweder die im Bemessungszeitraum kalkulierten Kosten oder aber die tatsächliche Inanspruchnahme der öffentlichen Einrichtung (Maßstabseinheiten) höher oder niedriger ausgefallen ist, als dies geplant war“ (SächsOVG, Urteil vom 8. April 2009 – Az. 5 D 32/07). Ein einfacher Vergleich der Gebühreneinnahmen mit den gebührenfähigen Kosten genügt daher nicht, denn dadurch wären zum Beispiel auch durch Erlass, Stundung oder Niederschlagung entgangene Einnahmen des Einrichtungsträgers ausgleichsfähig. Solche Mindereinnahmen sind jedoch aus Steuermitteln zu tragen (SächsOVG, Urteil vom 8. April 2009 – Az. 5 D 32/07).

Hat eine Vorkalkulation stattgefunden, muss die Nachkalkulation grundsätzlich nach denselben Grundsätzen erfolgen wie die Vorkalkulation. Das dem Satzungsgeber bezüglich der Kalkulationsmethoden zustehende Ermessen (siehe unten Ziffer XI Nr. 1) darf in der Nachkalkulation nicht erneut bzw. anders ausgeübt werden. Rechtsverstöße sind allerdings abzustellen, so dass die sich daraus ergebenden Über- und Unterdeckungen ausgleichsfähig sind (vergleiche SächsOVG, Urteil vom 21. April 2010 – Az. 5 D 15/04 – zu fehlerhaft ermittelten Abschreibungskosten).

„Nachkalkulation“ bedeutet hier allerdings nicht, dass unter allen Umständen nur Rechnungsergebnisse eingestellt werden dürfen. Da der Kalkulationszeitraum bis zu fünf Jahren betragen kann, können Kalkulationszeitraum und Ausgleichszeitraum deckungsgleich sein. In diesem Fall kann eine Nachkalkulation auf der Basis von Rechnungsergebnissen nicht rechtzeitig vor Beginn des Kalkulationszeitraums erstellt werden, in dem der Ausgleich zu erfolgen hat. Hier sind daher sorgfältige Schätzungen zulässig, wenn anders ein fristgemäßer Ausgleich nicht möglich wäre.

aa) Kostenüberdeckungen

Stellt sich im Ergebnis der Nachkalkulation eine Kostenüberdeckung heraus, ist diese innerhalb von fünf Jahren auszugleichen (§ 10 Abs. 2 Satz 2 SächsKAG). Darf die Einrichtung angemessene Gewinne erzielen (§ 10 Abs. 1 Satz 2 SächsKAG), liegt eine Kostenüberdeckung erst dann vor, wenn die kalkulierten Erlöse höher sind als die Summe aus Kosten und zulässigen angemessenen Gewinnen.

Auch wenn der Satzungsgeber erkennbar die Absicht hatte, keine kostendeckenden Gebühren zu erheben, ist nicht der vom Satzungsgeber angestrebte Kostendeckungsgrad Maßstab für die Kostenüberdeckung, sondern immer die vollständige Kostendeckung. Eine Ausgleichspflicht gemäß § 10 Abs. 2 Satz 2 SächsKAG besteht also nicht bereits dann, wenn eine gewollte Kostenunterdeckung geringer als geplant ausfällt.

bb) Kostenunterdeckungen

Stellt sich im Ergebnis der Nachkalkulation eine Kostenunterdeckung heraus, darf diese innerhalb von fünf Jahren ausgeglichen werden (§ 10 Abs. 2 Satz 3 SächsKAG). Auch wenn das Kommunalabgabenrecht insofern Ermessen einräumt, sind hier die Einnahmehbeschaffungsgrundsätze (§ 73 Abs. 2 Nr. 1 SächsGemO) als zwingende Regelung zu berücksichtigen: Für Einrichtungen mit typischerweise voller Kostendeckung, zum Beispiel Wasserversorgung, Abwasser- und Abfallbeseitigung, besteht eine Rechtspflicht zur Erhebung kostendeckender Gebühren (siehe oben Ziffer I Nr. 3). Das bedeutet, dass auch Kostenunterdeckungen – soweit kommunalabgabenrechtlich zulässig – zwingend auszugleichen sind.

Kostenunterdeckungen dürfen allerdings nur ausgeglichen werden, wenn sie „... unerwartet oder auf Grund der nach § 73 Abs. 2 SächsGemO zu beachtenden Vertretbarkeitsgrenze“ eintreten (§ 10 Abs. 2 Satz 3 SächsKAG). Unerwartet sind nur ungewollte, also vom Satzungsgeber nicht absichtlich herbeigeführte Kostenunterdeckungen (in diesem Sinne bereits SächsOVG, Urteil vom 29. November 2001 – Az. 5 D 25/00 – zur Rechtslage vor 2004). Eine gewollte Kostenunterdeckung liegt insbesondere dann vor, wenn der Satzungsgeber einen niedrigeren als den kalkulierten kostendeckenden Gebührensatz beschließt. Ausnahmsweise darf auch eine gewollte Kostenunterdeckung ausgeglichen werden, wenn sich der Satzungsgeber in der Annahme für nicht kostendeckende Gebührensätze entschieden hat, er sei dazu aufgrund des Vertretbarkeitsgrundsatzes des § 73 Abs. 2 SächsGemO verpflichtet.

cc) Ausgleichsverfahren

Das Ausgleichsverfahren ist als Bestandteil der Gebührenkalkulation ein Veranschlagungsverfahren, das heißt der Ausgleich ist im Sinne des Gesetzes bewirkt, sobald die Über- beziehungsweise Unterdeckungsbeträge innerhalb der gesetzlichen Ausgleichsfrist in eine oder mehrere Gebührenkalkulationen eingestellt sind. Festgestellte Kostenüberdeckungen sind als Erlöse, Kostenunterdeckungen als Kosten in die Gebührenkalkulation einzustellen. Gelingt der Ausgleich im Ergebnis nicht, ist also auch nach dem Ende des Ausgleichszeitraums erneut eine Kostenüber- oder -unterdeckung festzustellen, gilt Folgendes:

- Wurde die Kostenüberdeckung im Rechnungsergebnis nicht oder nicht vollständig ausgeglichen, liegt insoweit erneut eine Kostenüberdeckung vor, die gemäß § 10 Abs. 2 Satz 2 SächsKAG als Erlös in künftige Gebührenkalkulationen einzustellen ist.
- Kostenunterdeckungen dürfen hingegen nicht mehr veranschlagt werden, wenn der Ausgleich nicht auch tatsächlich innerhalb der gesetzlichen Fünfjahresfrist gelungen ist.

Dieser Unterschied zwischen Kostenüberdeckungen und Kostenunterdeckungen folgt daraus, dass das SächsKAG eine Pflicht zum Ausgleich von Kostenüberdeckungen begründet, während es den Ausgleich von Kostenunterdeckungen in das Ermessen des Einrichtungsträgers stellt. Misslingt der Ausgleich der Kostenüberschreitung, wird daher

gegen eine gesetzliche Pflicht (§ 10 Abs. 2 Satz 2 SächsKAG) verstoßen, was nicht sanktionslos bleiben darf. Dagegen ist es im Sinne des § 73 Abs. 2 Nr. 1 SächsGemO nicht geboten, Kostenunterdeckungen auch nach Ablauf der Fünfjahresfrist noch auszugleichen.

XI. zu § 11 (Kosten)

Die Ermittlung der den einzelnen Leistungen zurechenbaren gebührenfähigen Kosten ist Teil der Gebührenbemessung (Gebührenkalkulation). Sie ist auch im Falle des § 10 Abs. 1 Satz 2 SächsKAG nicht entbehrlich. Ob ein im Sinne dieser Vorschrift „angemessener Gewinn“ in die Kalkulation eingestellt ist, lässt sich nur feststellen, wenn zunächst die Höhe der gebührenfähigen Kosten ermittelt worden ist.

1. Gebührenrechtlicher Kostenbegriff

Der Kostenbegriff des Benutzungsgebührenrechts hat sich an dem in der Betriebswirtschaftslehre geltenden Verständnis zu orientieren (vergleiche § 11 Abs. 1 SächsKAG). „... Kosten in diesem Sinne ist der durch die Leistungserbringung in einer Periode bedingte Wertverzehr an Gütern und Dienstleistungen“ (SächsOVG, Urteil vom 21. April 2010 – Az. 5 D 15/04). Da es keinen allgemeingültigen, in allen Details einheitlichen betriebswirtschaftlichen Kostenbegriff gibt, ist von einem speziellen, gebührenrechtlichen Kostenbegriff auszugehen. Dabei kommt es maßgeblich auf den Regelungszweck des Benutzungsgebührenrechts an, die Kosten der kommunalen Daseinsvorsorge, soweit sie dem wirtschaftlichen Interesse der Nutzer dient, auf diese umzulegen (siehe oben Ziffer I Nr. 3). Bei der Methodenwahl steht dem Satzungsgeber allerdings ein erheblicher Beurteilungsspielraum zu (BVerwG, Urteil vom 17. April 2002 – Az. 9 CN 1/01). Das Gesetz darf also zum Beispiel nicht so ausgelegt werden, dass bei der kalkulatorischen Abschreibung unter allen Umständen nur ganz bestimmte Abschreibungssätze zulässig sind (siehe BVerwG, Urteil vom 17. April 2002 – Az. 9 CN 1/01). Dabei darf die Genauigkeit der gewählten Kalkulationsmethode auch davon abhängig gemacht werden, welchen Einfluss die jeweiligen Kostenpositionen voraussichtlich auf die Höhe der Gebühreneinnahmen haben werden. So kann etwa bei einfachen Verhältnissen oder einer geringen Zahl von Leistungen (Kostenträgern) eine entsprechend vereinfachte Kostenrechnung genügen. Die Einrichtungsträger sind nicht verpflichtet, einen zu den erzielten Einnahmen außer Verhältnis stehenden Kalkulationsaufwand zu betreiben (vergleiche SächsOVG, Urteil vom 27. Juli 2011 – Az. 5 A 540/08).

Grenzen des gebührenrechtlich zulässigen Kostenansatzes ergeben sich aus dem gesetzlichen Regelungszweck beziehungsweise aus allgemeinen gebührenrechtlichen Grundsätzen. Das heißt: Soweit das Gesetz nicht ausdrücklich etwas anderes bestimmt (siehe § 10 Abs. 1 Satz 2 SächsKAG), besteht ein striktes Gewinnerzielungsverbot. Gebührenfähig sind grundsätzlich nur die für die Aufgabenerfüllung notwendigen (betriebsnotwendigen) Aufwendungen (Erforderlichkeitsgrundsatz). Kostenarten – wie zum Beispiel Unternehmerlohn oder allgemeines Unternehmerwagnis –, denen keine oder keine konkreten Ausgaben zugeordnet werden können, sind dagegen grundsätzlich nicht gebührenfähig (Ausnahme: die Eigenkapitalverzinsung, da vom Gesetz ausdrücklich zugelassen – siehe § 11 Abs. 2 Nr. 1 SächsKAG). So genannte Verwaltungsgemeinkosten sind betriebsbedingt und daher regelmäßig gebührenfähig (siehe dazu Forst, „Verwaltungsgemeinkosten als gebührenfähige Kosten“, Kommunale Steuerzeitung 2009, S. 86 ff.).

Ist die Gebührenkalkulation von rechtswidrig überhöhten gebührenfähigen Kosten ausgegangen und sind entsprechend überhöhte Gebührensätze beschlossen worden (Kalkulationsfehler als solche führen nicht zwangsläufig zur Nichtigkeit der Gebührenfest-

setzung; siehe § 2 Abs. 2 Satz 1 SächsKAG und Ziffer II Nr. 2), ist die Gebührensatzung nichtig, wenn der höchstzulässige Gebührensatz um mehr als 3 Prozent überschritten wird (siehe SächsOVG, Urteil vom 11. Dezember 2002 – Az. 5 D 13/02 –: „Toleranzgrenze für Kalkulationsfehler“).

2. Keine Anwendung haushaltsrechtlicher Vorschriften

Begriffe und Prinzipien des kommunalen Haushaltsrechts können nicht kritiklos auf das Kommunalabgabenrecht übertragen werden (vergleiche SächsOVG, Urteil vom 21. April 2010 – Az. 5 D 15/04 – und Beschluss vom 18. Dezember 2013 – Az. 4 A 271/12). Eine sorgfältige Beachtung dieses Grundsatzes ist vor allem dann wichtig, wenn in beiden Rechtsgebieten dieselben Begriffe Verwendung finden.

Beispielsweise ist kommunalhaushaltsrechtlich eine Rücklagenbildung generell zulässig (siehe nur § 85 SächsGemO und § 12 Abs. 1 Satz 1 SächsEigBVO), während gebührenrechtlich wegen des Kostenüberschreitungsverbots (siehe oben Ziffer X Nr. 1 Buchst. a) nur dann Rücklagen gebildet werden dürfen, wenn das Gesetz dies ausdrücklich gestattet (siehe SächsOVG, Urteil vom 3. Dezember 2008 – Az. 5 D 15/06).

Auch darf aus der Tatsache, dass Kommunen und Eigenbetriebe Vermögensgegenstände nur bilanzieren dürfen, wenn sie zumindest wirtschaftliche Eigentümer sind (vergleiche § 39 AO), nicht geschlossen werden, dass im Gebührenrecht Abschreibungen und kalkulatorische Zinsen nur für Vermögensgegenstände berechnet werden dürfen, die in ihrem wirtschaftlichen Eigentum stehen. Insofern genügt es, dass Vermögensgegenstände zum Einrichtungsgebrauch gewidmet sind (SächsOVG, Beschluss vom 6. September 2011 – Az. 5 B 205/10).

3. Kostenermittlung bei Einschaltung Dritter in die Aufgabenwahrnehmung

Sind Betreibergesellschaften (siehe dazu oben Ziffer IV) oder Zweckverbände gegen Zahlung eines Betreiberentgelts bzw. einer Zweckverbandsumlage (§ 60 Abs. 1 SächsKomZG) in die Aufgabenwahrnehmung eingebunden, stellen Betreiberentgelt und Zweckverbandsumlage, das heißt die entsprechenden Zahlungen an die Betreibergesellschaft beziehungsweise an den Zweckverband, als solche keine gebührenfähigen Kosten dar. Zwar sind kommunale Einrichtungsträger aufgrund ihrer Organisationshoheit grundsätzlich berechtigt, private Verwaltungshelfer in die Wahrnehmung ihrer Daseinsvorsorgeaufgaben einzubeziehen (siehe oben Ziffer IV) und im Rahmen der Gesetze Aufgaben auf Zweckverbände zu delegieren (siehe § 44 Abs. 1 SächsKomZG), das bedeutet jedoch nicht, dass das Kommunalabgabenrecht umgangen werden darf, indem einfach das Betreiberentgelt oder die Zweckverbandsumlage als Kosten angesehen und auf die Einrichtungsnutzer umgelegt wird. Die Gebührenkalkulation hat also grundsätzlich genau so zu erfolgen, als wenn der Aufgabenträger die Einrichtung selbst, in eigener Regie betriebe. Nur dass im Falle der Einschaltung einer Betreibergesellschaft in den Grenzen der gebührenrechtlichen Erforderlichkeit zusätzlich ein angemessener Gewinn der Betreibergesellschaft gebührenfähig ist (siehe unten Buchstabe b). So sind zum Beispiel Abschreibungen für das Anlagevermögen der Einrichtung (siehe § 13 SächsKAG) auch dann gebührenfähige Kosten, wenn sich die Anlagen im Eigentum einer Betreibergesellschaft befinden (siehe Gemeinsame Verwaltungsvorschrift des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen und des Sächsischen Staatsministeriums des Innern zur kommunal- und haushaltsrechtlichen Beurteilung von Investorenvorhaben im kommunalen Bereich [VwVKommlnvest] vom 4. Juli 2005 [SächsABl. S. 725], zuletzt enthalten in der Verwaltungsvorschrift vom 12. Dezember 2013 [SächsABl. SDr. S. S 848], Anlage, Nr. IV und SächsOVG, Beschluss vom 6. September 2011 – Az. 5 B 205/10).

Auch Zahlungen von Betreibergesellschaften und Zweckverbänden an die Einrichtungsträger (etwa Mieten, Darlehenszinsen oder Konzessionsabgaben) sind nur insoweit gebührenfähige Kosten, wie sie auch geltend gemacht werden dürften, wenn der Aufgabenträger die Einrichtung in eigener Regie betriebe. Denn sonst könnte das Kommunalabgabenrecht durch die Wahl einer bestimmten Organisationsform umgangen werden. So kann es zulässig sein, kalkulatorische Mieten in die Gebührenkalkulation einzustellen, wenn nicht zur Einrichtung gehörende Räumlichkeiten des Einrichtungsträgers genutzt werden. Dementsprechend sind auch Mietkosten gebührenfähig, wenn eine Betreibergesellschaft Räume des Einrichtungsträgers anmietet. Dagegen verbietet sich der Ansatz „kalkulatorischer Konzessionsabgaben“, weil eine anderweitige Nutzung des Rechts, Wasser- oder Abwasserleitungen in kommunalen Grundstücken zu verlegen, angesichts der Monopolstellung des kommunalen Wasserversorgers/Abwasserentsorgers nicht möglich ist. Folglich dürften Konzessionsabgaben, die eine Betreibergesellschaft an den kommunalen Einrichtungsträger zahlt, im Regelfall nicht gebührenfähig sein.

a) Teilzweckverbände

Bei Zweckverbänden, die sich aus Umlagen gemäß § 60 Abs. 1 SächsKomZG und nicht über Nutzerentgelte finanzieren, sind die gebührenfähigen Kosten analog § 17 Abs. 3 Satz 3 SächsKAG nach dem Verhältnis ihrer Umlagepflicht auf die Gebührenkalkulationen der Verbandsmitglieder aufzuteilen.

b) Betreibergesellschaften

Im Falle einer funktionalen Privatisierung gehört grundsätzlich auch der von der Betreibergesellschaft erzielte Gewinn zu den gebührenfähigen Kosten, wenn er sich in einem angemessenen Rahmen hält. § 10 Abs. 1 Satz 2 SächsKAG ist hier nicht einschlägig, so dass der Gewinn einer Betreibergesellschaft auch dann gebührenfähig sein kann, wenn die kommunale Einrichtung kein wirtschaftliches Unternehmen im Sinne des § 94a SächsGemO ist: Von privaten Verwaltungshelfern kann generell nicht erwartet werden, dass sie zu Selbstkostenpreisen tätig werden. Soweit der Einrichtungsträger selbst an der Betreibergesellschaft beteiligt ist, besteht dagegen kein sachlicher Grund für die gebührenrechtliche Anerkennung erzielter Gewinne. Denn vom kommunalen Einrichtungsträger muss man verlangen, dass er seine Aufgaben zu Selbstkosten wahrnimmt. Der Gewinn einer Eigengesellschaft ist daher nicht gebührenfähig. Dasselbe gilt für den auf den Einrichtungsträger entfallenden Gewinnanteil einer Beteiligungsgesellschaft.

Ist die vereinbarte Vergütung im Wettbewerb (durch Ausschreibung) zu Stande gekommen, ist grundsätzlich davon auszugehen, dass der Gewinnanteil nicht unangemessen ist. In allen anderen Fällen sind Gewinnanteile angemessen, die sich im Rahmen der nach der „Verordnung PR 30/53 über die Preise bei öffentlichen Aufträgen“ zulässigen Sätze halten. Der gebührenrechtliche Erforderlichkeitsgrundsatz verlangt nicht – wie zum Teil in Rechtsprechung und Literatur vertreten –, dass die funktionale Privatisierung trotz des Gewinnanteils und der Umsatzsteuerpflicht der Betreibergesellschaft geringere Kosten verursacht als die Aufgabenwahrnehmung in kommunaler Eigenregie. Ein Regiekostenvergleich sollte in der Regel zur Vorbereitung der Privatisierungsentscheidung durchgeführt werden. Zur Bestimmung der gebührenfähigen Kosten ist er dagegen ungeeignet.

4. Nicht betriebsbedingte gebührenfähige Kosten

Nach dem Gesetz sind teilweise auch Kosten gebührenfähig, die nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen nicht als betriebsbedingte Kosten anerkannt werden könnten.

Dies gilt zum Beispiel für den Ausgleich von Kostenunterdeckungen früherer Kalkulationsperioden (§ 10 Abs. 2 Satz 3 SächsKAG), für den nicht durch Rückstellungen finanzierten Aufwand für die Rekultivierung und die Nachsorge von Deponien (§ 11 Abs. 2 Nr. 4 Satz 3 SächsKAG) sowie für nicht betriebsbedingte Aufwendungen für abfallwirtschaftliche Aufgaben (§ 11 Abs. 2 Nr. 3 SächsKAG).

5. Einzelne Kostenarten

a) Rückstellungen

§ 11 Abs. 2 Nr. 4 Satz 1 SächsKAG schreibt vor, Rückstellungen für den Nachsorge- und Rekultivierungsaufwand von Anlagen der Ver- und Entsorgung zu bilden. Der „Barwert des später anfallenden Nachsorge- und Rekultivierungsaufwands“ ist der Kapitalbetrag, der jedes Jahr erforderlich ist, um – zusammen mit den daraus zu erwartenden Zins- und Zinseszins-einnahmen – den anteiligen Nachsorge- und Rekultivierungsaufwand im Jahr des Anfalls der Ausgaben zu finanzieren. Die jährlich erforderlichen Barwerte sind nach finanzmathematischen Grundsätzen zu ermitteln. Die gebührenrechtlichen Rückstellungen sind auf der Basis möglichst realistischer Zinsprognosen zu berechnen. Ergeben sich daraus Abweichungen gegenüber dem Haushaltsrecht (siehe § 253 Abs. 2 des Handelsgesetzbuchs [HGB] in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 4100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das durch Artikel 13 des Gesetzes vom 15. Juli 2014 [BGBl. S. 934, 950] geändert worden ist), ist dies hinzunehmen.

Darüber hinaus sind nach allgemeinen betriebswirtschaftlichen Grundsätzen auf Grund der Generalklausel des § 11 Abs. 1 SächsKAG auch andere Rückstellungen möglich. Die nach § 249 HGB zulässigen Rückstellungen stellen gebührenfähige Kosten dar. Das Oberverwaltungsgericht lässt Aufwandsrückstellungen aber generell zu, wenn sie dazu dienen, erfahrungsgemäß nur in größeren Abständen zahlungswirksam werdende Kosten sachgerecht zu periodisieren (siehe SächsOVG, Urteil vom 3. Dezember 2008 – Az. 5 D 15/06). Der Ansatz kalkulatorischer an Stelle aufwandsgleicher Kosten darf jedoch nicht nachhaltig zu verdeckten Gewinnerzielungen führen. Die der Kalkulation zu Grunde gelegten Annahmen sind daher immer wieder zu überprüfen und gegebenenfalls zu korrigieren.

b) Deponienachsorge

Die Ausgaben für Nachsorge und Rekultivierung entstehen zum Teil erst nach Beendigung der Leistungsphase einer Anlage, so dass die korrekte Erfassung dieser Kosten während des laufenden Betriebs schwierig sein kann. Um die Einrichtungsträger nicht nach dem Vorsichtsprinzip zu einem Maximalansatz des voraussichtlich entstehenden Nachsorge- und Rekultivierungsaufwands ihrer Anlagen zu zwingen, lässt das Gesetz unter Abweichung vom Grundsatz der Periodengerechtigkeit hinsichtlich der Kostenermittlung zu, dass der durch die gebildeten Rücklagen nicht vorfinanzierte Aufwand auch noch im Jahr des Anfalls der Ausgaben in den gebührenfähigen Aufwand einbezogen werden darf (§ 11 Abs. 2 Nr. 4 Satz 3 SächsKAG).

c) Abschreibungen

Gebührenfähig sind ausschließlich ordentliche Abschreibungen (§ 13 SächsKAG). Außerordentliche Abschreibungen sind nicht periodengerecht und wären daher nicht mit betriebswirtschaftlichen Grundsätzen vereinbar.

Wird eine der gebührenfinanzierten Aufgabe gewidmete Anlage vor dem Ablauf des Zeitraums der ordentlichen Abschreibung durch höhere Gewalt zerstört, entstehen insoweit von diesem Zeitpunkt an keine gebührenfähigen Kosten mehr. Werden solche

Anlagen dagegen stillgelegt, ist die ordentliche Abschreibung in der Regel unverändert fortzusetzen, selbst wenn sie – was in solchen Fällen regelmäßig anzunehmen ist – nach handelsrechtlichen Grundsätzen sofort in vollem Umfang abzuschreiben sind. Denn so genannte frustrierte Aufwendungen sind nur dann nicht gebührenfähig, wenn der Aufgabenträger zu dem Zeitpunkt, zu dem sie entstanden sind, wusste oder hätte wissen müssen, dass sie nicht erforderlich sind.

d) Wagnisse

Auch der Ansatz kalkulatorischer Wagnisse ist grundsätzlich zulässig, wenn die Höhe der Wagniskosten auf der Basis belastbarer Daten aus der Vergangenheit sachgerecht eingeschätzt werden kann. Kalkulatorische Wagnisse und kalkulatorische Rückstellungen können danach unterschieden werden, dass Rückstellungen für gewisse und Wagnisse für ungewisse zukünftige Ereignisse in Ansatz gebracht werden. Die Abgrenzung ist hier fließend. Für die gebührenrechtliche Zulässigkeit kommt es auf diese Abgrenzungsfragen jedoch nicht an. Denn für Wagnisse gilt ebenso wie für Rückstellungen, dass sie in die Gebührenkalkulation eingestellt werden können, wenn dies dazu dient, erfahrungsgemäß nur in größeren Abständen zahlungswirksam werdende Kosten sachgerecht zu periodisieren.

Ein pauschales, allgemeines Unternehmerwagnis darf in die Gebührenkalkulation nicht einfließen (SächsOVG, Urteil vom 16. Dezember 1998 – Az. 2 S 370/96), da es diese Bedingung nicht erfüllt.

e) Steuern

Gebührenfähig sind die sogenannten kalkulierbaren Steuern, also Gewerbesteuer, Umsatzsteuer (siehe dazu SächsOVG, Urteil vom 27. Februar 2001 – Az. 3 D 315/99), Grundsteuer und Kraftfahrzeugsteuer. Das gilt auch für die Steuerlast einer Betreiber-gesellschaft – und zwar unabhängig davon, ob der Aufgabenträger steuerpflichtig wäre, wenn er die Arbeiten in eigener Regie durchführen würde. Nicht gebührenfähig sind Einkommen- und Körperschaftssteuer.

f) Vorfinanzierungskosten

Vorfinanzierungskosten sind Zinsen für das bis zur Inbetriebnahme einer Anlage aufgewandte Kapital (Bauzeitzinsen; zum Straßenbaubeitragsrecht siehe auch oben Ziffer XVII Nr. 1 Buchst. a). Sie sind in der Gebühren- und Beitragskalkulation als Anschaffungs- und Herstellungskosten zu aktivieren (siehe § 11 Abs. 2 Nr. 1 SächsKAG). Im Gebührenrecht gilt das nicht nur für das aufgenommene Fremdkapital, sondern auch für das vom Einrichtungsträger aus allgemeinen Haushaltsmitteln zur Verfügung gestellte Eigenkapital. Vorauszahlungen auf Beiträge und Zuweisungen verringern den der Berechnung der Bauzeitzinsen zu Grunde zu legenden Kapitalbedarf. Mit der Inbetriebnahme einer Anlage ist die Vorfinanzierungsphase abgeschlossen. Von diesem Zeitpunkt an entstehen keine zu aktivierenden Vorfinanzierungskosten mehr, sondern kalkulatorische Zinsen gemäß § 11 Abs. 2 Nr. 1 in Verbindung mit § 12 Abs. 1 SächsKAG als laufende Kosten.

6. Straßenentwässerungskosten

Straßenentwässerungskosten können nicht über Gebühren und Beiträge finanziert werden (siehe § 11 Abs. 3 Satz 1 1. Halbsatz und § 17 Abs. 3 Satz 2 SächsKAG).

Trotzdem haben sich die Straßenbaulastträger, soweit Landesstraßenrecht gilt, an den Investitionskosten zu beteiligen (siehe § 23 Abs. 5 Satz 1 SächsStrG: „Kosten der Herstellung oder Erneuerung“). Für Bundesstraßen bestehen keine gesetzlichen Regelungen. Die Baulastträger haben insoweit jedoch die „Richtlinien über die rechtliche Be-

handlung von Ortsdurchfahrten im Zuge von Bundesstraßen – Ortsdurchfahrtrichtlinien (ODR)“ zu beachten, die ebenfalls eine pauschale Einmalzahlung aus Anlass der Herstellung der Straße vorsehen.

Die investiven Straßenentwässerungskostenanteile sind nach den vom Bundesverwaltungsgericht in seiner Rechtsprechung zu § 128 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB entwickelten Grundsätzen zu ermitteln. Als angemessen sind beim Mischsystem (Ableitung von Schmutz- und Niederschlagswasser über denselben Kanal) im Allgemeinen zu betrachten:

- 25 vom Hundert für das Kanalnetz und die Regenbecken,
- 5 bis 10 vom Hundert für das Klärwerk, die Sammler und die Zuleiter (je nach Ausbaugrad der Niederschlagswasserbehandlung), jedoch
- 25 vom Hundert für die Zuleiter oder Sammler, soweit diese das gesamte Niederschlagswasser transportieren.

Beim Trennsystem (getrennte Ableitung von Schmutz- und Niederschlagswasser) ist nur ein Abzug beim Regenwasserkanal erforderlich. Dieser ist in der Regel mit 50 vom Hundert anzusetzen. Diese Sätze können auch pauschal bei den übrigen Kosten angewandt werden.

Die laufenden Kosten der Straßenentwässerung sind von den abwasserbeseitigungspflichtigen Körperschaften aus allgemeinen Steuermitteln zu tragen, da die Erhebung von Benutzungsgebühren gesetzlich ausgeschlossen ist (§ 23 Abs. 5 Satz 3 SächsStrG). Ist abwasserbeseitigungspflichtige Körperschaft ein Zweckverband, sind die nichtinvestiven Straßenentwässerungskosten über Zweckverbandsumlagen (§ 60 Abs. 1 SächsKomZG) zu decken.

Für die investiven Kosten haben die Einrichtungsträger bei den Straßenbaulastträgern Erstattungsansprüche gemäß § 23 Abs. 5 Satz 1 SächsStrG oder die gemäß ODR eingeräumten Rechte geltend zu machen. Ist eine Gemeinde Straßenbaulastträger, sind diese Kosten nach Erschließungsbeitragsrecht (§§ 127 ff. BauGB) und Straßenbaubeitragsrecht (§§ 26 ff. SächsKAG) beitragsfähig. Soweit die Mitgliedsgemeinden eines Abwasserzweckverbandes gleichzeitig Straßenbaulastträger sind, kann die Finanzierung der investiven Straßenentwässerungskosten auch über die Zweckverbandsumlage erfolgen. § 23 Abs. 5 SächsStrG ist nicht so zu verstehen, dass er andere Finanzierungsmöglichkeiten als die Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen ausschließt.

XII. zu § 12 (Zinsen)

§ 12 SächsKAG enthält Regelungen zur Berechnung der in § 11 Abs. 2 Nr. 1 SächsKAG ausdrücklich als gebührenfähige Kostenart aufgeführten „angemessenen Verzinsung des Anlagekapitals“ (kalkulatorische Verzinsung).

1. Zinsbasis

Zinsbasis der kalkulatorischen Verzinsung ist das Anlagekapital („das für das Anlagevermögen von kostenrechnenden Einrichtungen gebundene Kapital“; siehe Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums des Innern über die kommunale Haushaltswirtschaft [Kommunalhaushaltsverordnung – KomHVO] vom 26. März 2002 [SächsGVBl. S. 142, 176], geändert durch Artikel 1 der Verordnung vom 7. Oktober 2005 [SächsGVBl. S. 286], Anlage Nr. 1). Nicht zu verzinsen ist jedoch das aus Anschluss-

beitragen (§§ 17 - 25 SächsKAG), Zuweisungen und Zuschüssen finanzierte Anlagekapital.

a) Restwert- und Durchschnittswertmethode

§ 12 Abs. 1 SächsKAG lässt für die Berechnung der kalkulatorischen Zinsen ausdrücklich sowohl die Restwertmethode als auch die Durchschnittswertmethode zu. Die Durchschnittswertmethode führt gegenüber der Restwertmethode zu einer gleichmäßigeren Verteilung der Zinskosten auf die Nutzungsdauer eines Wirtschaftsgutes. Die einfache Durchschnittswertmethode (Halbierung des Kapitals oder des Zinssatzes) hat allerdings den Nachteil, dass der Barwert der kalkulatorischen Zinsen des gesamten Lebenszyklus des Anlagegutes niedriger liegt als bei der Restwertmethode. Die Zinsen sind daher bei der Durchschnittswertmethode „mit gleichbleibenden Annuitätsraten“ zu berechnen (§ 12 Abs. 1 Satz 2 SächsKAG), das heißt nach finanzmathematischen Methoden. Die kalkulatorischen Zinsen für nicht abschreibungsbedürftige Vermögensgegenstände – insbesondere der Grundflächen bebauter und unbebauter Grundstücke – sind immer vom unveränderten Verkehrswert zu berechnen. Rest- und Durchschnittswertmethode sind daher insoweit nicht anwendbar.

b) Bestimmung des Anlagekapitals bei Abschreibung nach der Bruttomethode

§ 12 Abs. 2 SächsKAG regelt die Bestimmung des jeweils zu verzinsenden Restbetrags des Anlagekapitals in Fällen, in denen der Einrichtungsträger sich bei der Berechnung der kalkulatorischen Abschreibungen für die Bruttomethode (§ 13 Abs. 3 SächsKAG; siehe auch unten Ziffer XIII Nr. 1 Buchst. b) entschieden hat. Es handelt sich um eine bloße Klarstellung, nachdem § 12 Abs. 1 Satz 1 SächsKAG die Berechnung des Restwerts bereits abschließend regelt.

2. Kalkulatorischer Zinssatz

Als angemessen im Sinne von § 11 Abs. 2 Nr. 1 und § 12 Abs. 3 SächsKAG sind zu betrachten

- der zum Zeitpunkt der Aufstellung der Gebührenkalkulation für langfristige Kommunalkredite übliche Zinssatz,
- der sich aus den tatsächlichen Zinsverpflichtungen des Einrichtungsträgers für den Kalkulationszeitraum voraussichtlich ergebende durchschnittliche Zinssatz oder
- ein fester Zinssatz von 5 bis 6 vom Hundert (unabhängig von der jeweiligen Zinsentwicklung).

3. Abzugszinsen

§ 12 Abs. 3 SächsKAG sieht vor, dass immer dann, wenn aus Gebühreneinnahmen zeitweise überschüssige, von der Einrichtung nicht genutzte Liquidität entsteht, ein kalkulatorischer Zinserlös (Abzugszins) in die Gebührenkalkulation einzustellen ist. Solche zeitweisen Überschüsse können aus Kostenüberdeckungen (§ 10 Abs. 2 Satz 2 SächsKAG), refinanzierten Kapitalzuschüssen (vergleiche dazu § 13 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 SächsKAG) oder Wiederbeschaffungszeitwert-Sonderposten (§ 13 Abs. 4 SächsKAG) entstehen.

a) refinanzierte Kapitalzuschüsse

Bei der Berechnung der Abzugszinsen auf refinanzierte Kapitalzuschüsse (§ 12 Abs. 3 Satz 1 2. Alt. SächsKAG) ist zu beachten, dass nicht von dem theoretisch möglichen Refinanzierungsumfang ausgegangen werden darf, sondern jeweils nur die tatsächlich erfolgte Refinanzierung zu Grunde zu legen ist. Kapitalzuschüsse sollen der Einrichtung

dauerhaft zur Finanzierung der Investitionen zur Verfügung stehen. Eine nachhaltige gebührenerkende Wirkung der Kapitalzuschüsse wird jedoch nur dann erreicht, wenn sie laufend über kostendeckende Benutzungsgebühren refinanziert werden. In der Gebührenkalkulation sind die refinanzierten Kapitalzuschüsse also nur in der jeweils angesparten Höhe mit einem angemessenen Abzugszinssatz zu Gunsten der Gebührenzahler (also als kalkulatorischer Erlös) zu verzinsen.

b) reinvestierte refinanzierte Kapitalzuschüsse

Werden Ersatzinvestitionen getätigt, verringert sich der gedachte Betrag der refinanzierten Kapitalzuschüsse in dem Maße, in dem die Investitionskosten nicht durch Beiträge, Zuweisungen und Zuschüsse Dritter finanziert werden, da die refinanzierten Kapitalzuschüsse dann insoweit im Anlagevermögen gebunden sind (reinvestierte refinanzierte Kapitalzuschüsse). Sie sind daher bei der Berechnung der kalkulatorischen Zinsen (§ 12 Abs. 1 SächsKAG) und des kalkulatorischen Abzugszinses (§ 12 Abs. 3 Satz 1 2. Alt. SächsKAG) wie Kapitalzuschüsse zu behandeln. Das heißt unter anderem, dass auch reinvestierte refinanzierte Kapitalzuschüsse nur insoweit dauerhaft eine gebührenerkende Wirkung haben, wie sie tatsächlich über Gebühreneinnahmen refinanziert werden.

4. Tatsächlicher Zinsaufwand statt kalkulatorischer Zinsen

Eigenbetriebe und nach Eigenbetriebsrecht arbeitende Zweckverbände (§ 58 Abs. 2 SächsKomZG) können an Stelle kalkulatorischer Zinsen den tatsächlichen Zinsaufwand in ihre Gebührenkalkulation einstellen (§ 12 Abs. 4 SächsKAG). Dabei sind von den Fremdkapitalzinsen des Sondervermögens die von ihm erzielten Habenzinsen abzuziehen und eine angemessene Eigenkapitalverzinsung ist hinzuzurechnen. Das aus Kapitalzuschüssen entstandene Eigenkapital ist jedoch auch gemäß § 12 Abs. 4 SächsKAG nicht kalkulatorisch zu verzinsen, sondern nur das von der Kommune aus Steuermitteln zur Verfügung gestellte Eigenkapital (das „von der Gemeinde oder dem Landkreis aufgewandte Eigenkapital“). § 12 Abs. 1 bis 3 SächsKAG sind nicht ergänzend anzuwenden (SächsOVG, Urteil vom 22. Mai 2013 – Az. 5 C 28/08).

XIII. zu § 13 (Abschreibungen)

§ 13 SächsKAG regelt die Berechnung der in § 11 Abs. 2 Nr. 1 SächsKAG als gebührenerfähige Kostenart benannten „angemessenen Abschreibungen“.

1. Abschreibungsbasis

a) Ertrags- und Kapitalzuschüsse

Das SächsKAG unterscheidet zwischen Ertragszuschüssen und Kapitalzuschüssen. Ertragszuschüsse sind alle Investitionszuschüsse, die keine Kapitalzuschüsse sind (§ 13 Abs. 1 Satz 2 SächsKAG). Kapitalzuschüsse sind vor allem die Anschlussbeiträge (§ 13 Abs. 2 SächsKAG). Maßgebend für die Höhe der abzusetzenden Anschlussbeiträge sind die tatsächlichen Beitragseinnahmen und nicht das in der Beitragssatzung ausgewiesene Betriebskapital (siehe unten Ziffer XVII Nr. 5 Buchst. c). Fördermittel sind nur dann Kapitalzuschüsse, wenn in der Förderrichtlinie unmissverständlich zum Ausdruck kommt, dass sie der Stärkung des Eigenkapitals des Einrichtungsträgers dienen sollen – zum Beispiel dadurch, dass ausdrücklich der Begriff Kapitalzuschüsse verwendet wird. Auf Grund eines Erschließungsvertrags ersparte Aufwendungen sind unter Umständen wie Kapitalzuschüsse zu behandeln (vergleiche § 25 Abs. 2 Satz 2 SächsKAG).

Ertragszuschüsse schmälern die Abschreibungsbasis und führen damit zu niedrigeren

Abschreibungskosten. Kapitalzuschüsse sollen die Gebührenzahler dagegen nachhaltig entlasten, indem sie dauerhaft für niedrigere kalkulatorische Zinsen sorgen (siehe oben Ziffer XII Nr. 3 Buchst. a).

Kapitalzuschüsse wirken sich auch kommunalhaushaltsrechtlich nicht ertragswirksam aus. Sie werden unmittelbar dem Eigenkapital zugeführt (siehe § 36 Abs. 7 SächsKomHVO-Doppik und § 27 Abs. 1 SächsEigBVO). Ertragssteuerrechtlich sind Kapitalzuschüsse – soweit Steuerpflicht besteht – dagegen ertragswirksam.

b) Brutto- und Nettomethode

Das Gesetz räumt für die Behandlung der Ertragszuschüsse in der Gebührenkalkulation ein Wahlrecht zwischen der Brutto- und der Nettomethode ein (siehe § 13 Abs. 3 Satz 1 SächsKAG). Während bei der Nettomethode (§ 13 Abs. 1 Satz 2 SächsKAG: Abzug der Ertragszuschüsse von den Anschaffungs- und Herstellungskosten) die Ertragszuschüsse den Anlagegütern jeweils konkret zugeordnet werden, muss die Auflösung der nach der Bruttomethode (§ 13 Abs. 3 Satz 1 SächsKAG: Bildung gebührenrechtlicher Sonderposten in Höhe der Ertragszuschüsse, die parallel zur Abschreibung ertragswirksam aufgelöst werden) zu bildenden passivierten Ertragszuschüsse „... mit einem durchschnittlichen Abschreibungssatz ertragswirksam aufgelöst werden“ (§ 13 Abs. 3 Satz 1 SächsKAG).

c) Abschreibung auf der Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten

§ 13 Abs. 1 Satz 1 SächsKAG räumt bei der Bestimmung der Abschreibungsbasis ein Wahlrecht zwischen Anschaffungs- und Herstellungskosten einerseits und Wiederbeschaffungszeitwerten andererseits ein. Da in beiden Fällen mit denselben Abschreibungszeiträumen zu kalkulieren ist, werden bei der Zugrundelegung von Wiederbeschaffungszeitwerten höhere Einnahmen erzielt. Um eine verfassungsrechtlich problematische Überfinanzierung aus Gebühren und Beiträgen zu verhindern, schreibt das Gesetz vor, dass die Mehreinnahmen wie Ertragszuschüsse zu künftigen Investitionen der Einrichtung zu behandeln sind (§ 13 Abs. 4 SächsKAG) und sich damit künftig gebührensenkend auswirken. Solange sie noch nicht investiert sind, sind für sie gemäß § 12 Abs. 3 SächsKAG Abzugszinsen zu berechnen (siehe oben Ziffer XII Nr. 3).

Kommunalhaushaltsrechtlich sind die durch die Kalkulation mit Wiederbeschaffungszeitwerten erzielten Mehreinnahmen in einen „Sonderposten für den Gebührenaussgleich“ einzustellen und zum Zeitpunkt ihres Einsatzes zur Finanzierung einer Ersatzinvestition in den „Sonderposten für erhaltene investive Umlagen“ umzubuchen. So lange ein Aufgabenträger noch kamerales Haushaltsrecht anwendet, sind die Mehreinnahmen noch der „Rücklage für Investitionen der Einrichtung“ zuzuführen, die bei Verwendung für Ersatzinvestitionen aufzulösen ist. Der in den Sonderposten einzustellende bzw. der Sonderrücklage zuzuführende Betrag ist durch Vergleich der tatsächlichen Einnahmen mit den fiktiven Einnahmen unter Zugrundelegung eines auf der Basis von Anschaffungs- und Herstellungskosten ermittelten Gebührensatzes zu bestimmen.

2. Abschreibungsraten

Es ist grundsätzlich linear abzuschreiben. Nur wenn die tatsächliche Wertminderung eines Wirtschaftsgutes degressiv oder progressiv verläuft, können die Abschreibungen entsprechend angesetzt werden. Anhaltswerte für die betriebsgewöhnliche Nutzungsdauer von Wirtschaftsgütern geben die Abschreibungstabellen des Bundesministers der Finanzen sowie die Richtwerte, die von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) in Köln veröffentlicht werden. Es ist jedoch stets die nach den örtlichen Gegebenheiten voraussichtlich zu erwartende Nutzungsdauer zugrunde zu legen. Bei einer Änderung der Nutzungsdauer ist der Restbuchwert neu auf

die Restnutzungszeit zu verteilen. Abschreibungswagnisse dürfen in die Gebührenkalkulation nicht eingestellt werden.

XIV. zu § 14 (Gebührenbemessung)

Mit der Gebührenbemessung (Gebührenkalkulation) werden die kostendeckenden Gebührensätze ermittelt. Zu diesem Zweck werden die für den Kalkulationszeitraum (§ 10 Abs. 2 Satz 1 SächsKAG) prognostizierten Kosten (§ 11 SächsKAG) durch die Zahl der für diesen Zeitraum prognostizierten Leistungseinheiten (Maßstabseinheiten) geteilt. Ob der so ermittelte höchstzulässige Gebührensatz tatsächlich erhoben wird, ist eine kommunalpolitische Entscheidung des Satzungsgebers innerhalb des ihm gesetzlich eingeräumten Ermessens (siehe dazu Ziffer I Nr. 3).

1. Kosten- und leistungsproportionale Gebührenmaßstäbe

Gebührenmaßstäbe können sich gemäß § 14 Abs. 1 Satz 1 SächsKAG an den Kosten, die durch die Benutzung der Einrichtung typischerweise verursacht werden (Kostenproportionalität) oder am Ausmaß der Benutzung der Einrichtung (Leistungsproportionalität) orientieren. Die beiden Methoden stehen nach sächsischem Kommunalabgabenrecht gleichberechtigt nebeneinander. Kostenproportionale, also verursachungsgerechte Gebührenmaßstäbe dürfen nicht als bloße Wahrscheinlichkeitsmaßstäbe angesehen werden, die die Leistungsproportionalität näherungsweise abbilden sollen. Kostenproportionale Wirklichkeitsmaßstäbe sind allerdings kaum vorstellbar. Daher sind die Gebührenmaßstäbe der Grundgebühren (siehe dazu unten Nummer 3 Buchst. a), die kostenproportionale Benutzungsgebühren sind, Wahrscheinlichkeitsmaßstäbe (SächsOVG, Urteil vom 7. März 2012 – Az. 5 C 9/10). Bei der Prüfung der Sachgerechtigkeit von Grundgebührenmaßstäben kann daher an sich nicht auf den Grundsatz der Leistungsproportionalität zurückgegriffen werden, da Zweck der Grundgebühr gerade keine leistungs-, sondern eine kostenproportionale Umlage der fixen Vorhaltekosten ist. Trotzdem darf die Höhe der Grundgebühr nicht völlig außer Verhältnis zum Umfang der Vorhalteleistung stehen (SächsOVG, Urteile vom 7. März 2012 – Az. 5 C 9/10 – und vom 18. Dezember 2013 – Az. 5 D 18/07).

Da sich geeignete kostenproportionale Maßstäbe nur schwer finden lassen, sind Benutzungsgebührenmaßstäbe in der Praxis regelmäßig leistungsproportional ausgerichtet. Dem Gedanken der Kostenproportionalität kann allerdings bei der Definition der gebührenpflichtigen Leistung (siehe oben Ziffer IX Nr. 3) eine gewisse Bedeutung zukommen.

2. Lenkungszwecke

Die Bestimmungen in § 14 Abs. 2 Satz 1 und 2 SächsKAG eröffnen die Möglichkeit, durch Gebührenabschläge Anreize für ein umwelt- oder rohstoffschonendes Verhalten bei der Benutzung öffentlicher Einrichtungen zu setzen und ein umweltschädliches oder rohstoffvergeudendes Verhalten durch Gebühreuzuschläge wirtschaftlich unattraktiv zu machen. Im Abfallrecht besteht darüber hinaus eine gesetzliche Pflicht, durch Gebührengestaltung „effektive Anreize zur Vermeidung, Verwertung und umweltverträgliche Beseitigung von Abfällen“ zu setzen (§ 3a Abs. 3 SächsABG). Mit Grundgebühren dürfen keine Lenkungszwecke verfolgt werden (SächsOVG, Urteil vom 18. Dezember 2013 – Az. 5 D 18/07).

3. Grund-, Fest- und Mindestgebühren

a) Grundgebühren

Grundgebühren werden als Gegenleistung für die Leistungsbereitschaft der Einrichtung erhoben (siehe unten Ziffer IX Nr. 3 Buchst. a). Sie dienen der gleichmäßigeren Refi-

finanzierung der fixen Vorhaltekosten (siehe § 14 Abs. 1 Satz 3 SächsKAG). Die Erhebung von Grundgebühren ist vor allem dann in Erwägung zu ziehen, wenn der Anteil der Fixkosten an den Gesamtkosten hoch ist und die Abnahmemengen pro Benutzer sehr unterschiedlich sind. Da Grundgebühren nur Fixkosten erfassen, sind neben Grundgebühren immer auch Gebühren zur Deckung der laufenden Kosten zu erheben (Arbeitsgebühren).

Fixe Vorhaltekosten sind die Kosten, die unabhängig davon entstehen, in welchem Ausmaß die Einrichtung vom einzelnen Benutzer tatsächlich in Anspruch genommen wird. Zu den fixen Vorhaltekosten gehören vor allem Investitionskosten, aber auch die Personalkosten für das Minimum an Stammpersonal und die verbrauchsunabhängigen Grundpreise für die Leistungsbereitschaft beim Bezug von elektrischer Energie. Variabel sind dagegen Kosten, die nicht anfallen würden, wenn die Einrichtung lediglich in Betriebsbereitschaft gehalten würde.

Grundsätzlich zulässige Gebührenmaßstäbe sind die Nenngröße des Wasserzählers, die Zahl oder Größe der Räume des angeschlossenen Wohnraums und die Zahl der Wohnungen und Gewerbebetriebe (SächsOVG, Urteil vom 7. März 2012 – Az. 5 C 9/10 – zum Wassergebührenrecht).

Grundgebührensätze müssen gemäß § 14 Abs. 1 Satz 3 SächsKAG „angemessen“ sein. Das heißt, dass die Höhe der Grundgebühren nicht außer Verhältnis zur erbrachten Vorhalteleistung stehen darf. Dies ist dadurch zu gewährleisten, dass im Regelfall nicht die gesamten Fixkosten über Grundgebühren finanziert werden. Nach Auffassung des Oberverwaltungsgerichts ist die Finanzierung von 80 Prozent der Fixkosten über eine Grundgebühr noch als rechtmäßig anzusehen (SächsOVG, Urteil vom 29. November 2001 – Az. 5 D 25/00 – zum Abwassergebührenrecht). Ein Rechtsgrundsatz, nach dem die Grundgebühren nur einen bestimmten Prozentsatz der Gesamtkosten decken dürfen, besteht dagegen nicht (SächsOVG, Urteil vom 18. Dezember 2013 – Az. 5 D 18/07).

b) Festgebühren

Festgebühren, die im Abfallgebührenrecht zulässig sind (siehe SächsOVG, Urteil vom 18. Juni 2009 – Az. 5 A 67/08 – mit weiteren Nachweisen), sind keine Grundgebühren, da in ihre Kalkulation auch variable Kosten einfließen können. Aufgrund ihres pauschalen Gebührenmaßstabs (Personenmaßstab) sind sie jedoch in ihrer Wirkung von Grundgebühren nicht zu unterscheiden.

c) Mindestgebühren

Mindestgebühren sind keine Grundgebühren, sondern Verbrauchsgebühren, bei denen durch die Fiktion einer bestimmten Mindestinanspruchnahme ein degressiver Anstieg der Gebührenbelastung erreicht wird. Abfallgebühren, die auf der Basis von fingierten Mindestentleerungen erhoben werden, sind Mindestgebühren.

Mindestgebühren sind nach allgemeinen Grundsätzen zulässig, auch wenn das SächsKAG sie nicht ausdrücklich erwähnt. Grundsätzlich ist eine fingierte Mindestinanspruchnahme in Höhe der durchschnittlichen Inanspruchnahme sachgerecht (vergleiche SächsOVG, Urteil vom 29. November 2001 – Az. 5 D 25/00). Trotz der gesetzlichen Pflicht, „effektive Anreize zur Vermeidung, Verwertung und umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen“ zu setzen (§ 3a Abs. 3 Satz 1 SächsABG), sind Mindestgebühren schon deshalb auch im Abfallgebührenrecht zulässig, weil diese Vorschrift gleichzeitig fordert, dass Anreize für eine „umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen“ gesetzt werden. Dabei ist es wegen § 3 Abs. 3 Satz 1 SächsABG naheliegend, dass sich die

abfallentsorgungspflichtige Körperschaft bei der Mindestinanspruchnahme an der „mittleren Abfallmenge eines bereits konsequent müllvermeidenden und -verwertenden Verbrauchers“ orientiert (siehe SächsOVG, Urteil vom 18. Juni 2009 – Az. 5 A 67/08) statt am arithmetischen Mittel.

4. Gestaffelte Gebührensätze

Von gestaffelten Gebührensätzen oder Staffelgebühren wird gesprochen, wenn mehrere (in der Regel zwei) Gebührenmaßstäbe kombiniert werden. Wäre ein Gebührenmaßstab allein zu ungenau und würde daher gegen den Grundsatz der Leistungsproportionalität oder der Abgabengerechtigkeit verstoßen, ist es notwendig, entweder – wenn möglich – mehrere Teilleistungsbereiche zu schaffen oder einen gestaffelten Gebührensatz zu beschließen. Wird zum Beispiel im Wassergebührenrecht eine einheitliche Grundgebühr für Wohnungen und Gewerbebetriebe gewählt, ist es erforderlich, beim Gebührensatz zwischen den verschiedenen Verbrauchergruppen zu differenzieren, da Wohnungen und Gewerbebetriebe typischerweise einen ganz unterschiedlichen Wasserverbrauch haben und daher unterschiedliche typische Vorhaltekosten entstehen (vergleiche SächsOVG, Urteil vom 7. März 2012 – Az. 5 C 9/10).

XV zu § 15 (Vorauszahlungen)

Der gebührenrechtliche Vorauszahlungsanspruch ist – ebenso wie der Beitragsvorauszahlungsanspruch (siehe unten Ziffer XXIII) – ein selbständiger Anspruch mit einem eigenen rechtlichen Schicksal. Ein gegen einen Vorauszahlungsbescheid erhobener Rechtsbehelf wirkt nicht gegen den Gebührenbescheid. Vorauszahlungsbescheide können den Gebührenbescheid auch nicht ersetzen. Der kommunale Einrichtungsträger ist in jedem Fall verpflichtet, nach Ablauf des Bemessungszeitraums einen Gebührenbescheid zu erlassen und eventuelle Überzahlungen zurückzuerstatten.

XVI. zu § 16 (Eigenverbrauch)

Der Träger einer Einrichtung kann diese nicht zu Lasten der übrigen Benutzer kostenlos in Anspruch nehmen. Ein Gebührenanspruch kann zwar wegen der Identität von Gläubiger und Schuldner nicht entstehen, die Träger haben jedoch in der Gebührenkalkulation den Eigenverbrauch wie Fremdverbrauch zu behandeln. Erhebt ein Zweckverband Gebühren, sind auch die Mitgliedsgemeinden oder -landkreise gebührenpflichtig. Wird die Aufgabe durch einen Eigenbetrieb erfüllt, hat eine entsprechende interne Verrechnung beziehungsweise Vergütung an das Sondervermögen zu erfolgen.

Abschnitt 4 (Beiträge für öffentliche Einrichtungen)

XVII. zu § 17 (Erhebungsermächtigung, Grundsätze)

1. Zur Rechtsnatur des Anschlussbeitrags

Wenn § 17 Abs. 1 SächsKAG die „angemessene Ausstattung öffentlicher Einrichtungen mit Betriebskapital“ als Zweck der Beitragserhebung nennt, ist damit nur der Verwendungszweck angesprochen. Zweck der Beitragserhebung ist auch nach sächsischem Anschlussbeitragsrecht die Finanzierung des Investitionsbedarfs leitungsgebundener kommunaler Einrichtungen (siehe SächsOVG, Beschluss vom 24. September 2004 – Az. 5 BS 119/04 und Urteil vom 6. August 2012 – Az. 5 D 31/07).

Weder aus dem Begriff des Betriebskapitals noch aus der Verwendung des Begriffs „Kapitalzuschüsse“ in § 13 Abs. 2 SächsKAG darf geschlossen werden, dass die Bei-

tragspflichtigen mit der Beitragszahlung eine Art Kapitaleinlage leisten. Anschlussbeiträge sind Entgeltabgaben im Sinne des § 73 Abs. 2 Nr. 1 SächsGemO. Sie stellen eine Gegenleistung für die vom kommunalen Einrichtungsträger erbrachte Leistung der Herbeiführung der Anschließbarkeit eines Grundstücks an die öffentliche Wasserversorgung bzw. an die zentrale öffentliche Abwasserentsorgung dar.

2. Anwendungsbereich des Anschlussbeitragsrechts

Das Gesetz schließt für bestimmte kommunale Einrichtungen die Beitragsfinanzierung ausdrücklich aus. So stellt § 17 Abs. 1 Satz 2 SächsKAG klar, dass für die dezentrale Abwasserentsorgung keine Beiträge erhoben werden dürfen.

Auch Einrichtungen der Abfallbeseitigung dürfen nur über Benutzungsgebühren finanziert werden (siehe § 3a SächsABG).

3. Mischfinanzierung und Doppelbelastungsverbot

Soweit Anschlussbeiträge zulässig sind, liegt es im Ermessen der jeweiligen kommunalen Aufgabenträger der Abwasserentsorgung und der Wasserversorgung, Anschlussbeiträge zu erheben oder ihre Einrichtungen ausschließlich über Benutzungsgebühren zu finanzieren. Der Aufgabenträger ist jederzeit befugt, die Finanzierungsform mit Wirkung für die Zukunft zu ändern. Eine reine Gebührenfinanzierung kann auf Mischfinanzierung (Gebühren und Beiträge) und umgekehrt eine Mischfinanzierung auf reine Gebührenfinanzierung umgestellt werden. Dabei darf jedoch nicht gegen das kommunalabgabenrechtliche Doppelbelastungsverbot verstoßen werden, das es verbietet, Abgabepflichtige mehrfach zur Finanzierung derselben Leistung heranzuziehen.

Mit Urteil vom 28. September 2010 (Az. 5 A 342/10) hat das Oberverwaltungsgericht klargestellt, dass eine Umstellung von reiner Gebührenfinanzierung auf Mischfinanzierung in keinem Fall gegen das Doppelbelastungsverbot verstößt – auch dann nicht, wenn in einigen Teilen des Gemeindegebiets schon früher Beiträge erhoben wurden und in anderen nicht. Wird dagegen – umgekehrt – von der Mischfinanzierung auf eine reine Gebührenfinanzierung umgestellt, kann es zu einer Doppelbelastung kommen, nämlich dann, wenn zum Zeitpunkt der Umstellung noch nicht alle Beitragsansprüche entstanden waren beziehungsweise – in Fällen der Eingliederung oder des Zusammenschlusses von Gemeinden oder Zweckverbänden (siehe § 9 Abs. 2 Satz 3 SächsKAG) – wenn in einigen der bisher selbständigen Gemeinden bzw. Zweckverbänden keine oder niedrigere Beiträge erhoben wurden (siehe SächsOVG, Urteil vom 6. August 2012 – Az. 5 D 31/07: „... Im Fall der Nichterhebung von Beiträgen verstößt die undifferenzierte Erhebung von Gebühren von denjenigen Benutzern der Abwasseranlage, die zu deren Aufwand bereits durch Beiträge beigetragen haben, im Verhältnis zu den übrigen Benutzern gegen den Gleichheitssatz.“). Zur Lösung solcher Fälle bietet sich eine Beitragsrückerstattung an. Das Oberverwaltungsgericht hält jedoch auch einen Ausgleich über differenzierte Gebührensätze und – wenn nur wenige Gebührenpflichtige betroffen sind – „Billigkeitsregelungen im Rahmen des Heranziehungsverfahrens“, also den Teilerlass von Gebühren, für zulässig (SächsOVG, Urteil vom 6. August 2012 – Az. 5 D 31/07). Solche Ausgleichsmaßnahmen sind allerdings nur zulässig, wenn die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kommune (bei Zweckverbänden: der Mitgliedskommunen) dies zulässt. Anderenfalls kann nicht auf reine Gebührenfinanzierung umgestellt werden.

Dieselben Grundsätze gelten, wenn nicht völlig auf die Beitragserhebung verzichtet wird, sondern die Beitragssätze nur abgesenkt werden.

In Fällen der Eingliederung oder des Zusammenschlusses von Gemeinden oder Zweckverbänden kann das Doppelbelastungsverbot auch dadurch eingehalten werden, dass

nicht auf reine Gebührenfinanzierung umgestellt wird. Liegt kein Fall des § 9 Abs. 2 Satz 2 SächsKAG vor und ist die Übergangsfrist des § 9 Abs. 2 Satz 3 in Verbindung mit § 17 Abs. 4 Satz 1 SächsKAG abgelaufen, sind dann einheitliche Beitragssätze zu beschließen (siehe auch Ziffer IX Nr. 7 Buchst. c). Orientiert sich der Satzungsgeber dabei an den höchsten bisher bestehenden Beitragssätzen oder legt er höhere Sätze fest, stellt sich die Frage der Beitragsrückerstattung nicht.

4. Beitragsgegenstand

Beitragsgegenstand ist der den Beitragsanspruch auslösende Lebenssachverhalt. Anschlussbeiträge können für Grundstücke erhoben werden, „denen durch die Möglichkeit des Anschlusses an die Einrichtung nicht nur vorübergehende Vorteile zuwachsen“ (§ 17 Abs. 1 Satz 1 SächsKAG). Für die Anschlussbeiträge gemäß § 17 Abs. 1 SächsKAG (Erstbeiträge) ist Beitragsgegenstand also die Erschließung eines Grundstücks durch Schaffung der Möglichkeit des Anschlusses an eine bestimmte leitungsgebundene Anlage, durch die dem jeweiligen Eigentümer oder sonst zur baulichen Nutzung dinglich Berechtigten (zu Letzterem siehe § 21 SächsKAG) ein wirtschaftlicher Vorteil entsteht.

a) Grundstücksbegriff

Dabei ist vom privatrechtlichen Grundstücksbegriff („Buchgrundstück“) auszugehen (SächsOVG, Beschluss vom 9. Februar 2007 – Az. 5 BS 307/06). Der Beitragsanspruch entsteht also grundsätzlich jeweils für ein Buchgrundstück – weder für mehrere Grundstücke noch für Grundstücksteile. Nur wenn Grundstücke auf Grund ihres Flächenzuschnitts nur gemeinsam sinnvoll nutzbar sind und dieselbe Person Beitragsschuldner ist, stellen sie – abweichend vom privatrechtlichen Grundstücksbegriff – ausnahmsweise zusammen ein Grundstück im beitragsrechtlichen Sinne dar (siehe SächsOVG, Beschluss vom 15. April 2008 – Az. 5 BS 239/07).

b) Anschlussmöglichkeit

Das Tatbestandsmerkmal „Möglichkeit des Anschlusses“ wird durch § 22 Abs. 1 Satz 1 bis 3 SächsKAG konkretisiert (siehe unten Ziffer XXII Nr. 1 Buchst. a Doppelbuchst. aa). Danach wird die Anschlussmöglichkeit unwiderleglich vermutet, wenn ein Grundstück bereits angeschlossen ist oder der Grundstückseigentümer bzw. der im Sinne des § 21 Abs. 2 Satz 1 SächsKAG dinglich Berechtigte den Anschluss beantragt hat.

Anschließbarkeit besteht von dem Zeitpunkt an, in dem die Ver- bzw. Entsorgungsleitungen im öffentlichen Straßenraum, an den das Grundstück unmittelbar angrenzt, verlegt und funktionstüchtig sind. Die vom Einrichtungsträger zu errichtenden Grundstücks- bzw. Hausanschlussleitungen (siehe unten Ziffer XXXIII Nr. 1) müssen noch nicht verlegt sein (siehe VG Dresden, Urteil vom 29. März 2006 – Az. 12 K 1050/05).

So genannte Hinterliegergrundstücke, also Grundstücke, die nicht unmittelbar an die Straße angrenzen, in der die Leitung verlegt ist, sind so lange nicht an die Einrichtung anschließbar, wie die Anbindung über ein anderes Grundstück nicht rechtlich und tatsächlich sichergestellt ist (vergleiche SächsOVG, Beschluss vom 7. September 2010 – Az. 5 B 66/10).

Normalerweise besteht die Anschlussmöglichkeit jeweils für das gesamte Grundstück, sobald es nur an eine Straße angrenzt, in der Leitungen betriebsbereit verlegt sind. Etwas anderes gilt jedoch, wenn es aus mehreren Flurstücken besteht, die nicht unmittelbar aneinander angrenzen. Dann ist die Frage der Anschließbarkeit für jedes Teilstück gesondert zu beantworten. Die Frage der Anschließbarkeit ist durch den Grundstücksbegriff nicht in dem Sinne präjudiziert, dass das Grundstück immer als vollständig an-

schließbar fingiert wird, sobald ein Teil des Grundstücks anschließbar ist.

c) Wirtschaftlicher Vorteil

Das Oberverwaltungsgericht geht im Anschlussbeitragsrecht von einem „grundstücksbezogenen“ Vorteilsbegriff aus (siehe unten Ziffer XVIII Nr. 1).

Die bestehende Anschlussmöglichkeit vermittelt dem Grundstück regelmäßig einen wirtschaftlichen Vorteil. Trotz Anschlussmöglichkeit entsteht die Beitragspflicht jedoch nicht, wenn das Grundstück aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen nicht bebaubar oder gewerblich nutzbar ist. Aus rechtlichen Gründen nicht bebaubar und auch nicht gewerblich nutzbar sind grundsätzlich Außenbereichsgrundstücke im Sinne von § 35 BauGB. Sie sind daher nur beitragspflichtig, wenn sie tatsächlich angeschlossen sind (SächsOVG, Beschluss vom 2. März 2010 – Az. 5 D 149/09). Der baulichen und gewerblichen Nutzbarkeit können aber auch im bauplanungsrechtlichen Innenbereich (§ 34 BauGB) und im Geltungsbereich eines Bebauungsplans Rechtsgründe entgegenstehen. So ist z. B. ein Innenbereichsgrundstück, das insgesamt als Streuobstwiese unter Naturschutz steht, nicht gemäß § 17 SächsKAG beitragspflichtig (SächsOVG, Urteil vom 4. August 2010 – Az. 5 A 106/08 – und Beschluss vom 19. August 2010 – Az. 5 A 550/08; siehe jetzt auch § 21 Abs. 1 Nr. 4 des Sächsischen Naturschutzgesetzes [Sächsisches Naturschutzgesetz – SächsNatSchG] vom 6. Juni 2013 [SächsGVBl. S. 451], das durch Artikel 2 des Gesetzes vom 2. April 2014 [SächsGVBl. S. 234, 235] geändert worden ist).

Im Abwasserbeitragsrecht entfällt die Vorteilhaftigkeit der Anschlussmöglichkeit nicht bereits deshalb, weil auf dem Grundstück eine funktionierende private Kläranlage existiert. Sie ist aber zu verneinen, wenn das geltende Abwasserbeseitigungskonzept außerdem keinen Anschluss des Grundstücks an die zentrale Abwasserentsorgung vorsieht (SächsOVG, Beschluss vom 13. Mai 2009 – Az. 5 D 160/08). Ein die Beitragspflicht begründender Vorteil fehlt auch, so lange die abwasserbeseitigungspflichtige Körperschaft auf Grund einer dem Grundstückseigentümer erteilten wasserrechtlichen Erlaubnis den Anschluss an die öffentliche Abwasserentsorgung nicht verlangen darf (siehe SächsOVG, Urteil vom 2. März 2011 – Az. 5 A 343/08; siehe jetzt auch § 50 Abs. 7 des Sächsischen Wassergesetzes [SächsWG] vom 12. Juli 2013 [SächsGVBl. S. 503], das durch Artikel 1 des Gesetzes vom 2. April 2014 [SächsGVBl. S. 234] geändert worden ist).

Schließlich kann es für den Grundstückseigentümer unzumutbar sein, von der Anschlussmöglichkeit Gebrauch zu machen, weil ihm dadurch unverhältnismäßig hohe Kosten entstehen würden. Auch in einem solchen Fall vermittelt die Anschlussmöglichkeit dem Grundstück keinen wirtschaftlichen Vorteil. Dabei sind allerdings strenge Maßstäbe anzulegen.

5. Betriebskapital

Mit „Betriebskapital“ meint das Gesetz den Teil des Eigenkapitals der Einrichtung, der durch die Erhebung von Anschlussbeiträgen entstanden ist beziehungsweise noch entstehen kann.

a) Höchstzulässiges Betriebskapital

Das höchstzulässige Betriebskapital setzt der Beitragserhebung eine absolute Obergrenze. Die Summe der möglichen Einnahmen aus Erstbeiträgen und weiteren Beiträgen darf das höchstzulässige Betriebskapital nicht übersteigen. Es berechnet sich als Summe der Wiederbeschaffungszeitwerte aller betriebsnotwendigen Anlagen zum Zeitpunkt der Globalberechnung abzüglich der für die Anlagen erhaltenen und noch zu er-

wartenden Investitionszuschüsse (Kapital- und Ertragszuschüsse; § 17 Abs. 3 Satz 2 SächsKAG). Bei Einrichtungen der Abwasserbeseitigung sind die auf die Straßenentwässerung entfallenden Anteile vom Wiederbeschaffungszeitwert abzusetzen (§ 17 Abs. 3 Satz 2 im Verbindung mit § 11 Abs. 3 SächsKAG).

Der Wiederbeschaffungszeitwert ist an Stelle der nominalen Anschaffungs- und Herstellungskosten als Berechnungsgrundlage für das beitragsfähige Betriebskapital gewählt worden, um die sonst bei Globalberechnungen auftretenden prognostischen Unsicherheiten zu vermeiden. Die Bewertung künftiger Investitionen wird dadurch erleichtert, dass auf den Herstellungsneuwert zum Zeitpunkt der Globalberechnung abgestellt wird (siehe SächsOVG, Urteil vom 28. Oktober 2010 – Az. 5 D 5/06). In der Vergangenheit eingenommene Zuschüsse sind ebenso anhand von Baukostenindizes auf den Zeitpunkt der Globalberechnung umzurechnen wie die Investitionsaufwendungen, für die sie gewährt wurden (§ 17 Abs. 3 Satz 4 in Verbindung mit § 13 Abs. 3 Satz 2 SächsKAG).

Gemäß § 17 Abs. 3 Satz 3 SächsKAG erfolgt in Fällen, in denen einem Zweckverband die Befugnis zur Erhebung von Gebühren und Beiträgen nicht übertragen wurde (vergleiche § 60 Abs. 3 Satz 1 2. Halbsatz SächsKomZG), die Berücksichtigung des Wiederbeschaffungszeitwertes der Zweckverbandsanlagen in den Globalberechnungen der Mitgliedskommunen im Verhältnis des Umlageschlüssels gemäß § 60 Abs. 1 Satz 2 SächsKomZG.

b) Höchstzulässiges angemessenes Betriebskapital

Das gemäß § 17 Abs. 3 Satz 2 bis 7 SächsKAG errechnete höchstzulässige Betriebskapital darf der Beitragskalkulation nicht zu Grunde gelegt werden, wenn es nicht angemessen ist, das heißt wenn es aus der zum Zeitpunkt des Erlasses der Beitragssatzung bestehenden Perspektive eine übermäßige finanzielle Ausstattung der kommunalen Einrichtung mit Betriebskapital bedeuten würde. Um dies zu prüfen, ist eine so genannte Kontrollrechnung durchzuführen (siehe unten Ziffer XVIII Nr. 4).

c) Festgesetztes Betriebskapital

Das Gesetz verlangt, dass das der Beitragskalkulation jeweils zu Grunde liegende Betriebskapital in der Beitragssatzung festgesetzt wird (§ 17 Abs. 3 Satz 1 SächsKAG). Das in der Satzung festgesetzte Betriebskapital ist der Geldbetrag, den der Einrichtungsträger auf Grund der in der Satzung begründeten verschiedenen Beitragsansprüche (Erstbeitrag, weitere Beiträge, zusätzliche Beiträge; siehe unten Nummer 6 und Ziffer XX) höchstens einnehmen kann – einschließlich eventuell bereits in der Vergangenheit erhobener Beiträge. Der Betrag des festzusetzenden Betriebskapitals ergibt sich daher rechnerisch durch Vervielfältigung der Beitragssätze des Erstbeitrags sowie aller bereits beschlossenen weiteren Beiträge – mit der Summe der sich beim Endausbau der Einrichtung gemäß Globalberechnung ergebenden Bemessungseinheiten zuzüglich der zu erwartenden Einnahmen aus eventuellen zusätzlichen Beiträgen gemäß § 20 SächsKAG.

Die Festsetzung des Betriebskapitals in der Satzung erfolgt nur informationshalber. Weist die Satzung einen unzutreffenden Betrag aus, hat dies für sich genommen nicht die Nichtigkeit bzw. Teilnichtigkeit der Satzung zur Folge. Nichtigkeit tritt gemäß § 2 Abs. 2 Satz 1 SächsKAG nur ein, wenn ein überhöhter Beitragssatz beschlossen worden ist (vergleiche SächsOVG, Beschluss vom 25. Oktober 2010 – Az. 5 A 376/08).

d) Erhöhung des festgesetzten Betriebskapitals

Sollen zusätzliche Beitragseinnahmen erzielt werden, ist das festgesetzte Betriebskapi-

tal zu erhöhen (§ 17 Abs. 3 Satz 6 SächsKAG; SächsOVG, Beschluss vom 17. Juni 2003 – Az. 5 BS 323/02). Die Erhöhung ist zulässig, wenn

- der Einrichtungsträger den gemäß § 18 Abs. 2 Satz 1 und 2 höchstzulässigen (angemessenen) Beitragssatz bisher nicht vollständig ausgeschöpft hat (§ 17 Abs. 3 Satz 6 in Verbindung mit Abs. 2 Satz 1 1. Alt. SächsKAG);
- die Fortschreibung der Kontrollrechnung (siehe unten Ziffer XVIII Nr. 4) einen höheren höchstzulässigen angemessenen Beitragssatz ergibt (siehe § 17 Abs. 3 Satz 6 in Verbindung mit Abs. 2 Satz 1 1. Alt. SächsKAG);
- weiterer Kapitalbedarf zum Ausbau oder zur Erneuerung der Einrichtung besteht (§ 17 Abs. 3 Satz 6 in Verbindung mit Abs. 2 Satz 1 2. Alt. SächsKAG);
- sich der gemäß § 17 Abs. 3 Satz 2 SächsKAG ermittelte Investitionsbedarf – ohne dass es sich um einen „Ausbau“ im Sinne des § 17 Abs. 2 Satz 1 handelt – durch höhere Kosten oder geringere Zuschüsse als erwartet nachträglich um mehr als 10 Prozent erhöht (§ 17 Abs. 3 Satz 6 in Verbindung mit Abs. 2 Satz 2 SächsKAG);
- weitere Grundstücke durch die Einrichtung erschlossen werden sollen und sich dadurch die Summe der Bemessungseinheiten um mehr als 5 Prozent erhöht „und die Anlagen deshalb gegenüber der bisherigen Planung vergrößert oder ausgedehnt werden müssen“ (§ 17 Abs. 3 Satz 6 in Verbindung mit § 18 Abs. 2 Satz 3 SächsKAG).

Die Erhöhung des Betriebskapitals ist nicht zulässig, um Ersatzinvestitionen zu finanzieren. Ein „weiterer Kapitalbedarf“ im Sinne des § 17 Abs. 2 Satz 1 2. Alt. SächsKAG entsteht nicht durch die Notwendigkeit von Ersatzinvestitionen, sondern nur dann, wenn die Einrichtung entweder quantitativ („Ausbau“) oder qualitativ („Erneuerung“) erweitert werden soll.

6. Erstbeiträge und weitere Beiträge

Das Anschlussbeitragsrecht unterscheidet zwischen Erstbeiträgen und „weiteren Beiträgen“ (§ 17 Abs. 2 SächsKAG). Weitere Beiträge sind von Beitragspflichtigen zu erheben, für deren Grundstücke bereits Beiträge erhoben wurden, die aber auf Grund der Erhöhung des festgesetzten Betriebskapitals einen höheren Anteil an der Erbringung des Betriebskapitals zu leisten haben als mit den bereits bei ihnen erhobenen Beiträgen abgegolten ist. Weitere Beiträge treten als neue, eigenständige Beitragsansprüche neben die bereits bestehenden Beitragsansprüche (siehe SächsOVG, Beschluss vom 17. Juni 2003 – Az. 5 BS 323/02). Weitere Beiträge können mehrmals entstehen. Die sachliche Beitragspflicht entsteht für jeden weiteren Beitrag jeweils zu einem vom Satzungsgeber zu bestimmenden Zeitpunkt (§ 22 Abs. 1 Satz 4 SächsKAG).

7. Teilleistungsbereiche im Anschlussbeitragsrecht

Gemäß § 17 Abs. 4 Satz 1 sind die Grundsätze des Benutzungsgebührenrechts zur Bildung von Einrichtungen und Teilleistungsbereichen (§ 9 Abs. 2 und 3 SächsKAG) im Anschlussbeitragsrecht entsprechend anzuwenden. § 17 Abs. 4 Satz 2 SächsKAG stellt klar, dass es zulässig ist, für bestimmte Teilleistungsbereiche (etwa für die Schmutzwasserentsorgung) Beiträge zu erheben und für andere, die nicht von allen angeschlossenen Grundstücken in Anspruch genommen werden können (etwa für die Niederschlagswasserentsorgung), nicht.

Soweit ein Wahlrecht beziehungsweise Ermessen bei der Bestimmung von Einrichtungen und Teilleistungsbereichen besteht (§ 9 Abs. 2 und 3 in Verbindung mit § 17 Abs. 4 Satz 1 SächsKAG), ist es für das Benutzungsgebühren- und Anschlussbeitragsrecht

gleichmäßig auszuüben. Einrichtungen und Teilleistungsbereiche können nur einheitlich für beide Rechtsgebiete gebildet werden, da sich die Höhe der Beitragseinnahmen auf die Gebührenhöhe auswirkt (§ 12 Abs. 1 und Abs. 3 Satz 1 2. Alt. SächsKAG).

8. Übergangsvorschriften für nach früherem Recht gebildete Teileinrichtungen

§ 17 Abs. 5 SächsKAG ist eine Übergangsvorschrift, die eine vereinfachte Anpassung an die durch die KAG-Novelle 2004 geänderte Rechtslage ermöglicht. Die Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts hatte bis zur Novellierung des SächsKAG die Bildung von Teilleistungsbereichen für die Schmutz- und Niederschlagswasserentsorgung nicht zugelassen. Soweit daher nach der damaligen Rechtslage Einheitsbeiträge für Schmutz- und Niederschlagswasserentsorgung erhoben worden waren, durften sie gemäß § 17 Abs. 5 SächsKAG nachträglich in Teilbeiträge für die Schmutzwasserentsorgung umgedeutet werden, wenn die Globalberechnung für den Teilbeitrag Beitragsätze in dieser Höhe zuließ.

XVIII. zu § 18 (Beitragsmaßstab, Beitragssatz)

1. Grundstücksbezogener Vorteilsbegriff

Das Kriterium für den Beitragsmaßstab ist der wirtschaftliche Vorteil, den die Einrichtung einem Grundstück vermittelt. Dabei geht das Sächsische Oberverwaltungsgericht in ständiger Rechtsprechung davon aus, dass sich das Maß des beitragsrechtlich relevanten Vorteils danach bemisst, welche baulichen und gewerblichen Nutzungsmöglichkeiten sich durch die Erschließung des Grundstücks ergeben („grundstücksbezogener“ Vorteilsbegriff; SächsOVG, Urteile vom 21. Oktober 1999 – Az. 2 S 551/99 – und vom 12. Juli 2007 – Az. 5 B 565/05 und 5 B 576/05) und nicht nach der möglichen Inanspruchnahme der Einrichtung („anlagenbezogener Vorteilsbegriff“; siehe dazu Ziffer XXVI Nr. 2).

Der grundstücksbezogene Vorteilsbegriff verlangt keine gänzlich anderen Beitragsmaßstäbe als der anlagenbezogene. Es gibt jedoch Unterschiede. So kann bei der Kalkulation von Niederschlagswasserentsorgungsbeiträgen der Nutzungsflächenmaßstab (siehe dazu unten Nummer 2) zu Grunde gelegt werden, während der anlagenbezogene Vorteilsbegriff den Beitragsmaßstab „versiegelte Grundstücksfläche“ nahelegen würde (SächsOVG, Urteile vom 12. Juli 2007 – Az. 5 B 576/05 und 5 B 565/05 – sowie Beschluss vom 17. November 2011 – Az. 5 A 301/09).

2. Zulässige Beitragsmaßstäbe

Ein zulässiger Wahrscheinlichkeitsmaßstab für die durch die Erschließung entstandene erhöhte Nutzungsmöglichkeit ist der so genannte Nutzungsflächenmaßstab (Vollgeschossmaßstab; siehe SächsOVG, Beschluss vom 25. Februar 1998 – Az. 2 S 39/98 –; ständige Rechtsprechung). Dieser Maßstab wird wegen seiner vergleichsweise einfachen Handhabbarkeit besonders häufig verwendet. „Nutzungsflächenmaßstab“ bedeutet, dass die beitragsfähige (siehe dazu § 19 Abs. 1 SächsKAG) Grundstücksfläche mit einem in der Satzung zu bestimmenden Faktor (Nutzungsfaktor) vervielfältigt wird, der eine Beitragsstaffelung nach der Zahl der zulässigen Vollgeschosse bewirkt. Dem Satzungsgeber steht dabei ein gewisser Ermessensspielraum zu. Nach der Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts ist eine Staffelung, die für eingeschossige Bebauung den Nutzungsfaktor 1 vorsieht und den Nutzungsfaktor für jedes weitere Vollgeschoss um 0,25 erhöht, grundsätzlich sachgerecht (SächsOVG, Urteile vom 21. Oktober 1999 – Az. 2 S 551/99 – sowie vom 12. Juli 2007 – Az. 5 B 576/05 und 5 B 565/05).

Es ist aber auch erlaubt, die baurechtlich zulässige Geschossfläche als Beitragsmaß-

stab zu wählen (Geschossflächenmaßstab; siehe SächsOVG, Urteile vom 28. April 2004 – Az. 5 D 31/02 und vom 28. Oktober 2010 – Az. 5 D 5/06 –; ständige Rechtsprechung). Der Geschossflächenmaßstab ist jedoch in der Handhabung – insbesondere in Gebieten ohne Bebauungsplan – aufwändig und streitanfällig.

Die Grundstücksfläche und die Frontmeterlänge (Länge der an die Erschließungsstraße angrenzenden Grundstücksgrenze) sind keine geeigneten Maßstäbe, da sie die zulässigen baulichen Nutzungsmöglichkeiten der Grundstücke nicht hinreichend genau abbilden.

Mit dem grundstücksbezogenen Vorteilsbegriff unvereinbar sind Beitragsmaßstäbe, die Elemente einer degressiven Beitragsstaffelung enthalten (vergleiche SächsOVG, Urteil vom 12. November 2003 – Az. 5 D 46/00) oder bei der Niederschlagswasserentsorgung die versiegelte Grundfläche zu Grunde legen (siehe oben Nummer 1). Unzulässig sind auch Beitragsmaßstäbe, die an die augenblickliche tatsächliche Nutzung der Grundstücke anknüpfen statt an die Nutzungsmöglichkeit (siehe SächsOVG, Beschluss vom 25. Oktober 2010 – Az. 5 A 376/08), zum Beispiel an die tatsächliche Geschoss- oder Wohnfläche, den Einheits- oder Gebäudeversicherungswert oder die Anzahl der Wohnungen.

3. Globalberechnung

Die Beitragskalkulation wird im Anschlussbeitragsrecht als Globalberechnung bezeichnet (siehe § 18 Abs. 2 Satz 1 SächsKAG). Damit ist gemeint, dass in die Kalkulation alle Grundstücke, die einen Vorteil aus der Anschlussmöglichkeit an die Einrichtung haben oder in der Zukunft haben werden, und alle Investitionen, die für die Einrichtung schon getätigt wurden oder in Zukunft noch getätigt werden sollen, einzubeziehen sind. Dies soll sicherstellen, dass alle im Laufe der Zeit beitragspflichtig werdenden Grundstückseigentümer gleichmäßig zu der Beschaffung des Betriebskapitals beitragen. In der Globalberechnung wird also die Summe aller Bemessungseinheiten (Flächenseite) der Summe aller Investitionsaufwendungen, verringert um die staatlichen Zuweisungen, (Aufwandsseite) gegenübergestellt. Der höchstzulässige Beitragssatz wird durch Teilung der prognostizierten Gesamtkosten (des höchstzulässigen Betriebskapitals; siehe oben Ziffer XVII Nr. 5 Buchst. a) durch die Zahl der Bemessungseinheiten der Flächenseite ermittelt.

§ 18 Abs. 2 Satz 3 SächsKAG regelt abschließend, in welchen Fällen die Globalberechnung fortzuschreiben ist. Eine Fortschreibung aus anderen Gründen ist unzulässig. Die Fortschreibung der Globalberechnung darf nicht mit der Fortschreibung der Kontrollrechnung durch Neufestsetzung des Prognosezeitraums (siehe unten Nummer 4) verwechselt werden.

a) Flächenseite

Im Abwasserbeitragsrecht sind die Grundstücke auf der „Flächenseite“ in die Globalberechnung einzustellen, die das Abwasserbeseitigungskonzept (§ 51 SächsWG) des Aufgabenträgers als zentral zu entsorgende Grundstücke ausweist (siehe SächsOVG, Urteile vom 12. Juli 2007 – Az. 5 B 576/05 und Az. 5 B 565/05). Dies gilt entsprechend für die Kontrollrechnung (siehe unten Nummer 4). Wann der Anschluss tatsächlich erfolgen soll, ist für die Globalberechnung ohne Belang, spielt allerdings für die Kontrollrechnung eine entscheidende Rolle.

b) Aufwandsseite

Die „Aufwandsseite“ der Globalberechnung bildet das höchstzulässige Betriebskapital, das nach den in § 17 Abs. 3 SächsKAG niedergelegten Grundsätzen zu bestimmen ist

(siehe oben Ziffer XVII Nr. 5 Buchst. a).

4. Kontrollrechnung

Da sich die aus den Anschlussbeiträgen zu finanzierenden Investitionen über einen längeren Zeitraum erstrecken können, ordnet § 18 Abs. 2 Satz 2 SächsKAG neben der Globalberechnung eine Kontrollrechnung für einen „Prognosezeitraum“ an. Die Kontrollrechnung dient dem Zweck, eine zeitweise Überfinanzierung der Einrichtung zu vermeiden. Der Prognosezeitraum umfasst immer die gesamte Vergangenheit sowie einen angemessenen, überschaubaren Teil des weiteren Ausbaus der Einrichtung. Ist der Endausbau der Einrichtung erfolgt, bedarf es keiner Kontrollrechnungen mehr.

Bei der Kontrollrechnung wird zunächst der voraussichtliche Investitionsbedarf im Prognosezeitraum (höchstzulässiges angemessenes Betriebskapital; siehe oben Ziffer XVII Nr. 5 Buchst. b) ermittelt und dann durch die Zahl der Bemessungseinheiten für die bis zum Ende des Prognosezeitraums voraussichtlich beitragspflichtig werdenden Grundstücke geteilt. Ist der sich aus dieser Rechnung ergebende Beitragssatz niedriger als der durch die Globalberechnung ermittelte, ist er der höchstzulässige angemessene Beitragssatz. Der Kontrollrechnung sind nicht – wie der Globalberechnung – Wiederbeschaffungszeitwerte, sondern Nominalwerte (Anschaffungs- und Herstellungskosten) zu Grunde zu legen.

„Altanlagen“, die bereits vor dem 3. Oktober 1990 errichtet wurden, sind nur insoweit zu berücksichtigen, wie für sie im Prognosezeitraum Investitionsbedarf besteht (SächsOVG, Urteil vom 21. Oktober 1999 – Az. 2 S 551/99, Urteil vom 4. Juni 2008 – Az. 5 B 65/06 – und Beschluss vom 21. Juni 2010 – Az. 5 A 385/08 –; ständige Rechtsprechung).

Dem Einrichtungsträger steht bei der Kontrollrechnung wie bei der Gebührenkalkulation ein gewisser Ermessensspielraum (Prognosespielraum) zu. Dementsprechend ist nur zu verlangen, dass die Behörde bei der Kontrollrechnung von plausiblen Annahmen ausgeht. Das Oberverwaltungsgericht verlangt jedoch für den Fall, dass die Kontrollrechnung ausnahmsweise erst nach Ablauf des Prognosezeitraums erstellt wird, dass ihr der tatsächlich entstandene Aufwand sowie die tatsächlich an die Einrichtung angeschlossenen Flächen zu Grunde gelegt werden (vergleiche SächsOVG, Urteil vom 4. Juni 2008 – Az. 5 B 65/06). Auch insoweit gelten also dieselben Grundsätze wie im Gebührenrecht (siehe oben Ziffer X Nr. 2 Buchst. a).

XIX. zu § 19 (Abgrenzung von Teilflächen bei der Beitragsbemessung; weitere Beitragspflichten)

1. Teilflächenabgrenzung als Teil der Beitragsbemessung

§ 19 Abs. 1 SächsKAG regelt einen Teilaspekt der Beitragsbemessung. Hat der Satzungsgeber einen Beitragsmaßstab gewählt, in den u.a. die Grundstücksgröße einfließt, wie zum Beispiel den Nutzungsflächenmaßstab (siehe Ziffer XVIII Nr. 2), dürfen nur Teilflächen berücksichtigt werden, die baulich oder gewerblich nutzbar sind beziehungsweise tatsächlich bebaut sind oder gewerblich genutzt werden, wenn die abzugrenzende Teilfläche nach baurechtlichen Vorschriften grundbuchmäßig abgeschrieben, also geteilt werden könnte. Die abgegrenzten Flächen sind im Beitragsbescheid durch eine Lageplanskizze eindeutig zu bezeichnen. Bei erheblichen Einschränkungen, die nicht unter § 19 Abs. 1 SächsKAG fallen (zum Beispiel eine ausgedehnte Streuobstwiese im Sinne des § 21 Abs. 1 Nr. 4 SächsNatSchG), kann eine zinslose Stundung eines entsprechenden Teiles des Beitrages in Betracht kommen, solange die Be-

einträchtigung besteht.

Beitragsgegenständliches und gemäß § 24 SächsKAG für den Beitrag haftendes Grundstück ist auch in Fällen der Teilflächenabgrenzung immer das gesamte Buchgrundstück (SächsOVG, Urteil vom 12. Juli 2007 – Az. 5 B 566/05).

a) Fehlende bauliche und gewerbliche Nutzbarkeit

Außenbereichsflächen (§ 35 BauGB) sind immer abzugrenzen, während Innenbereichsflächen (§ 34 BauGB) grundsätzlich als baulich bzw. gewerblich nutzbar anzusehen und daher mit ihrer gesamten Grundfläche der Beitragsbemessung zu Grunde zu legen sind. Ist ein Bebauungsplan vorhanden, ist für die Beitragsbemessung von der Baugrundstücksfläche im Sinne des § 19 Abs. 3 der der Verordnung über die bauliche Nutzung der Grundstücke (Baunutzungsverordnung – BauNVO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 1990 (BGBl. I S. 132), die zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 11. Juni 2013 (BGBl. I S. 1548, 1551) geändert worden ist, auszugehen. Bloße Baubeschränkungen – unabhängig davon, ob sie rechtlicher oder tatsächlicher Art sind – bewirken nach der Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts nur dann eine Teilflächenabgrenzung, „wenn das ohne Beschränkung höchstzulässige Maß der baulichen Nutzung durch die Baubeschränkung vermindert wird“ (SächsOVG, Urteil vom 13. April 1999 – Az. 2 S 627/95). So lange Grundstücksflächen, die nicht überbaut werden dürfen, bebauungsakzessorisch nutzbar sind, zum Beispiel als Hausgarten, Abstandsfläche oder Grundstückszufahrt, sind sie daher grundsätzlich nicht abzugrenzen (SächsOVG, Urteil vom 20. August 1998 – Az. 2 S 105/98 –, Beschluss vom 13. Juli 2012 – Az. 5 B 218/12; ständige Rechtsprechung). Eine Teilflächenabgrenzung aus anderen Gründen lässt das Gesetz nicht zu. Dies gilt insbesondere für „übergroße“, zum Zeitpunkt der Entstehung der Beitragsschuld aus wirtschaftlichen Gründen nicht in vollem Umfang baulich oder gewerblich nutzbare Grundstücke (SächsOVG, Urteil vom 17. Juli 2013 – Az. 5 A 150/11).

Ist ein Grundstück jedoch auf Grund von Umständen, die eine Teilflächenabgrenzung nicht rechtfertigen („... etwa weil die Fläche zu diesem Zeitpunkt mangels Baulandbedarfs in der Region nicht wirtschaftlich sinnvoll bebaut werden könnte“), auf absehbare Zeit tatsächlich nicht baulich oder gewerblich nutzbar, kommt eine zinslose Stundung und in Ausnahmefällen sogar ein Erlass von Teilen der Beitragsschuld gemäß §§ 222 und 227 AO in Betracht (SächsOVG, Urteil vom 17. Juli 2013 – Az. 5 A 150/11). Dabei ist unbedingt zu beachten, dass solche Entscheidungen aus Gründen der Abgabengerechtigkeit nur nach sorgfältiger Prüfung der tatsächlichen Gegebenheiten und – in der jeweils betroffenen Region – gleichmäßig, das heißt nach gleichen Maßstäben, zu treffen sind.

b) Möglichkeit der grundbuchmäßigen Abschreibung der abzugrenzenden Fläche

Die Teilflächenabgrenzung setzt zusätzlich voraus, dass die der Beitragsbemessung zu Grunde liegende Teilfläche durch Grundstücksteilung zu einem eigenständigen Grundstück im grundbuchrechtlichen Sinn werden könnte, ohne dass im Sinne des § 7 der Sächsischen Bauordnung (SächsBO) vom 28. Mai 2004 (SächsGVBl. S. 200), die zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 2. April 2014 (SächsGVBl. S. 238, 258, S. 322) geändert worden ist, beziehungsweise des § 19 Abs. 2 BauGB baurechtswidrige Verhältnisse entstehen.

2. Teilflächenabgrenzung unmittelbar durch Gesetz

Die Beitragssatzung muss keine Bestimmungen zur Teilflächenabgrenzung enthalten, da diese im Gesetz abschließend geregelt ist. Trotzdem in der Satzung enthaltene

Bestimmungen dürfen § 19 Abs. 1 SächsKAG nicht widersprechen (SächsOVG, Urteil vom 17. Juli 2013 – Az. 5 A 150/11). Insbesondere darf die Satzung nicht den Eindruck entstehen lassen, eine Teilflächenabgrenzung sei nur für Außenbereichsflächen vorzunehmen. Eine rechtswidrige Regelung der Teilflächenabgrenzung macht die Satzung insgesamt nichtig (SächsOVG, Urteil vom 13. April 1999 – Az. 2 S 627/95).

3. Wegfall der Abgrenzungsgründe

Entfallen die Gründe für die Teilflächenabgrenzung, nachdem die Beitragspflicht gemäß § 17 Abs. 1 SächsKAG bereits entstanden ist, kann dies nichts mehr an der Höhe des ursprünglichen Beitragsanspruchs ändern (Grundsatz der Einmaligkeit der Beitragsentstehung; siehe unten Ziffer XXII Nr. 1 Buchst. b). „Mit dem Eintritt der Änderungen in den Grundstücksverhältnissen“ entsteht jedoch gemäß § 19 Abs. 2 in Verbindung mit § 22 Abs. 1 Satz 5 SächsKAG ein zusätzlicher Beitragsanspruch, dessen Höhe sich nach der Größe der nicht länger abzugrenzenden Grundstücksteilfläche bestimmt. Dabei ist die zum Entstehenszeitpunkt bestehende Rechtslage zu Grunde zu legen, also insbesondere der zu diesem Zeitpunkt geltende Beitragssatz.

XX. zu § 20 (Zusätzliche Beiträge von Großverbrauchern)

Für die Träger öffentlicher Einrichtungen birgt die Schaffung von Kapazitäten für Großverbraucher gewisse Risiken, da Betriebe stillgelegt oder verlagert werden können oder der Kapazitätsbedarf durch innerbetriebliche Maßnahmen verringert werden kann. Lassen sich die dadurch frei werdenden Kapazitäten nicht anderweitig nutzen, entstehen für die Refinanzierung über Benutzungsgebühren problematische Überkapazitäten.

Daher ermächtigt § 20 SächsKAG zur Erhebung zusätzlicher Beiträge von Großverbrauchern. Zusätzliche Beiträge sind Anschlussbeiträge. Sie sind also nur zulässig, wenn die allgemeinen Voraussetzungen der Erhebung von Anschlussbeiträgen vorliegen (§ 17 Abs. 1 Satz 1 SächsKAG). Eine Pflicht zur Erhebung zusätzlicher Beiträge besteht grundsätzlich nicht. Denkbar ist jedoch, dass das Ermessen des Satzungsgebers im Einzelfall unter dem Gesichtspunkt der Abgabengerechtigkeit so weit eingeschränkt ist, dass zusätzliche Beiträge erhoben werden müssen (offen gelassen von SächsOVG, Urteil vom 22. Februar 2001 – Az. 5 D 720/98). Dass § 20 Satz 2 SächsKAG nur die Abwasserentsorgung und nicht auch die Wasserversorgung erwähnt, bedeutet nicht, dass § 20 Satz 1 SächsKAG nicht zur Erhebung zusätzlicher Wasserbeiträge ermächtigt. Der Regelungszweck der Vorschrift ist auch erfüllt, wenn ein Wasserversorger Großverbraucher beliefert, so dass zumindest von einer analogen Anwendbarkeit der Vorschrift im Wasserbeitragsrecht auszugehen ist.

1. Nachhaltig überdurchschnittliche Inanspruchnahme

Der die Beitragserhebung gemäß § 20 Satz 1 SächsKAG rechtfertigende wirtschaftliche Vorteil besteht darin, dass Großverbraucher die Einrichtung in überdurchschnittlicher Weise („nachhaltig nicht nur unerheblich über das normale Maß hinaus“) in Anspruch nehmen können. Gemäß § 20 Satz 2 SächsKAG ist Vergleichsmaßstab der Abwasseranfall (bzw. im Wasserbeitragsrecht der Wasserverbrauch) mit dem üblicherweise zu rechnen ist, wenn Grundstücke gleicher – beitragsrelevanter (siehe § 19 Abs. 1 SächsKAG) – Größe mit Wohnungen bebaut sind. Da die für die Erhebung eines zusätzlichen Beitrags in Betracht kommenden Gewerbegrundstücke häufig sehr groß sind, werden die Voraussetzungen für die Erhebung zusätzlicher Beiträge regelmäßig nicht vorliegen, selbst wenn die Betriebe – gemessen am absoluten Verbrauch – Großverbraucher sind (vergleiche SächsOVG, Urteil vom 22. Februar 2001 – Az. 5 D 720/98).

Nachhaltig ist eine Inanspruchnahme, wenn sie

- regelmäßig vorkommt und nicht den Charakter des Einmaligen und Außerordentlichen hat, sowie
- rechtmäßig ist und sich nicht bereits abzeichnet, dass sie alsbald unrechtmäßig wird.

Saisonale Schwankungen stehen der Nachhaltigkeit nicht entgegen.

2. Satzungsregelung

Der zusätzliche Beitrag ist – ebenso wie der weitere Beitrag (siehe oben Ziffer XVII Nr. 6) – ein eigenständiger Abgabensanspruch und kann als solcher nur auf Grund einer Satzung des Einrichtungsträgers erhoben werden (§ 2 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit § 20 Satz 3 SächsKAG). Es müssen dieselben Mindestregelungen (§ 2 Abs. 1 SächsKAG) getroffen werden wie für andere Anschlussbeiträge. Es sind Beitragstatbestand, Beitragsmaßstab, Beitragssatz, Entstehung (siehe auch § 22 Abs. 1 Satz 4 SächsKAG) und Fälligkeit der Beitragsschuld durch Satzung zu bestimmen. Allerdings ist für alle zur Finanzierung der jeweiligen leitungsgebundenen Anlagen erhobenen Beiträge (Erstbeiträge, weitere Beiträge und zusätzliche Beiträge) nur ein gemeinsames Betriebskapital festzusetzen (siehe § 17 Abs. 3 Satz 2 SächsKAG).

3. Vertragliche Vereinbarungen

§ 20 Satz 4 SächsKAG lässt ausdrücklich zu, „Einzelheiten“ der Erhebung von Zusatzbeiträgen vertraglich zu regeln. Solche Vereinbarungen dürfen jedoch nicht im Widerspruch zu den Satzungsbestimmungen stehen. Ausgeschlossen sind daher insbesondere vertragliche Vereinbarungen im Bereich des Mindestsatzungsinhalts im Sinne des § 2 Abs. 1 SächsKAG.

XXI. zu § 21 (Beitragsschuldner)

§ 21 SächsKAG regelt die persönliche Beitragspflicht. Gemäß § 21 Abs. 1 Satz 1 SächsKAG ist Beitragsschuldner, wer zum Zeitpunkt der Bekanntgabe des Beitragsbescheids Grundstückseigentümer ist. Ausnahmen von diesem Grundsatz sieht das Gesetz hinsichtlich des maßgeblichen Zeitpunkts (siehe unten Nummer 1) und des sachenrechtlichen Status des Beitragspflichtigen (siehe unten Nummer 2) vor.

1. Für die Bestimmung des Beitragsschuldners maßgeblicher Zeitpunkt

Der gesetzliche Regelfall sieht vor, dass Beitragsschuldner ist, wer zum Zeitpunkt der Bekanntgabe des Beitragsbescheids Eigentümer, Erbbauberechtigter oder „sonst dinglich zur baulichen Nutzung berechtigt“ ist (§ 21 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 Satz 1 SächsKAG).

Davon abweichend kann der Satzungsgeber die Grundstückseigentümer/Inhaber von Erbbaurechten oder Gebäudeeigentum zum Zeitpunkt der Entstehung der Beitragsschuld (siehe § 22 SächsKAG) zu Beitragsschuldern erklären. Die Ermittlung des Beitragspflichtigen kann dann aufwändiger sein als im gesetzlichen Regelfall. Gelingt es nicht, den Beitragspflichtigen rechtzeitig zu ermitteln, besteht das Risiko, dass Festsetzungsverjährung eintritt.

2. Erbbaurecht und Gebäudeeigentum/Übergangsregelungen

Beitragspflichtig ist der jeweilige Grundstückseigentümer. Besteht für das Entstehen der persönlichen Beitragspflicht maßgebenden Zeitpunkt am Grundstück ein Erbbaurecht oder ein sonstiges sachenrechtliches (dingliches) Nutzungsrecht, das eine bauliche Nutzung des Grundstücks gestattet, wird an Stelle des Grundstückseigentümers der

Erbbauberechtigte beziehungsweise der dinglich Nutzungsberechtigte Beitragsschuldner (§ 21 Abs. 2 Satz 1 SächsKAG). „Sonst dinglich zur baulichen Nutzung Berechtigte“ im Sinne dieser Vorschrift sind ausschließlich Personen, die Gebäudeeigentum nach der Übergangsvorschrift des Artikels 233 § 4 EGBGB innehaben. Besteht Gebäudeeigentum nach anderen Vorschriften des Artikels 233 EGBGB, mit dem kein dingliches Nutzungsrecht am Grundstück verbunden ist, bleibt der Grundstückseigentümer Beitragsschuldner.

Für Grundstücke, die im Grundbuch noch als „Eigentum des Volkes“ eingetragen sind, bestimmt § 37 Abs. 7 SächsKAG, dass Beitragsschuldner der Verfügungsberechtigte im Sinne von § 8 Abs. 1 des Gesetzes über die Feststellung der Zuordnung von ehemals volkseigenem Vermögen (Vermögenszuordnungsgesetz – VZOG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 29. März 1994 (BGBl. I S. 709), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 3. Juli 2009 (BGBl. I S. 1688, 1692) geändert worden ist, ist. § 37 Abs. 7 SächsKAG verweist auf § 6 Abs. 1 VZOG, weil die Verfügungsbefugnis in der ursprünglichen Gesetzesfassung in § 6 VZOG geregelt war (siehe Bekanntmachung vom 3. August 1992 – BGBl. I S. 1464). Inzwischen ist die Verfügungsbefugnis aber in § 8 VZOG geregelt.

Wird der Beitragsbescheid der falschen Person bekanntgegeben, ist er rechtswidrig. Solange der rechtswidrige Beitragsbescheid besteht, das heißt weder nichtig ist noch aufgehoben wurde, ist jedoch eine Beitragserhebung beim tatsächlichen Beitragsschuldner wegen der Bestandskraft des Beitragsbescheids unzulässig (siehe SächsOVG, Urteil vom 25. Juli 2012 – Az. 5 A 336/10).

3. Gesamtschuldnerschaft

Sind für ein Grundstück mehrere Beitragsschuldner beitragspflichtig, so sind sie nach allgemeinen Grundsätzen (§ 44 AO) Gesamtschuldner. Es entsteht nur eine Beitragsschuld, für die jeder Miteigentümer in vollem Umfang haftet (siehe oben Ziffer III Nr. 2 Buchst. a). Dies gilt nicht, wenn an einem Grundstück Wohnungs- und Teileigentum gemäß WEG besteht: Dann sind die Wohnungseigentümer nur jeweils im Verhältnis ihres Miteigentumsanteils am Grundstück Beitragsschuldner (§ 21 Abs. 2 Satz 2 SächsKAG). Jeder Wohnungseigentümer haftet nur für seine Beitragsschuld.

XXII. zu § 22 (Entstehung der Beitragsschuld, Verrentung)

1. Entstehung der Beitragsschuld

a) sachliche Beitragspflicht

§ 22 SächsKAG regelt die sachliche Beitragspflicht, das heißt das Entstehen der Beitragsschuld gemäß § 38 AO. Das heißt: Macht das Gesetz bestimmte Rechtsfolgen von der Entstehung des Beitrags abhängig, ist die Entstehung gemäß § 22 SächsKAG gemeint (siehe auch Ziffer II Nr. 7 Buchst. a).

aa) Erstbeiträge

Hat der Satzungsgeber den Anschluss- und Benutzungszwang (§ 14 Abs. 1 SächsGemO) angeordnet, entstehen Erstbeiträge, wenn das beitragsgegenständliche Grundstück so an die Einrichtung angeschlossen werden kann, dass die beitragsrechtliche Leistung beziehungsweise Teilleistung (Vorteilsvermittlung gemäß § 17 Abs. 1 Satz 1 SächsKAG) erbracht wurde und eine wirksame Beitragssatzung besteht (§ 22 Abs. 1 Satz 1 und 6 SächsKAG). Dies gilt unabhängig davon, ob im Einzelfall Anspruch auf Befreiung vom Anschluss- und Benutzungszwang gemäß § 14 Abs. 2 SächsGemO besteht (vergleiche SächsOVG, Beschluss vom 13. Mai 2009 – Az. 5 D 160/08).

Ist kein Anschluss- und Benutzungszwang angeordnet, entsteht die Beitragspflicht nicht bereits mit der Anschließbarkeit, sondern erst mit dem Antrag des Eigentümers beziehungsweise dinglich Nutzungsberechtigten im Sinne des § 21 Abs. 2 Satz 1 SächsKAG auf Anschluss an die Einrichtung (§ 22 Abs. 1 Satz 2 SächsKAG). Ist ein Grundstück tatsächlich an die Einrichtung angeschlossen, kommt es nicht darauf an, ob Anschließbarkeit im Rechtssinne besteht oder ein Anschlussantrag gestellt wurde (§ 22 Abs. 1 Satz 3 SächsKAG).

Der Erlass einer wirksamen Beitragssatzung ist im Hinblick auf das Entstehen von Erstbeiträgen (§ 22 Abs. 1 Satz 1 bis 3 und Satz 6 SächsKAG) nur eines von mehreren gesetzlichen Tatbestandsmerkmalen. Daher kann durch Erlass einer Beitragssatzung eine Beitragspflicht noch entstehen, wenn die Vorteilslage gemäß § 17 Abs. 1 Satz 1 SächsKAG längst eingetreten ist (siehe jedoch § 3a Abs. 3 SächsKAG). Der Beitragssatzung muss keine Rückwirkung beigelegt werden. Dies gilt auch, wenn eine unwirksame durch eine wirksame Satzung ersetzt wird (siehe oben Ziffer II Nr. 6 Buchst. b).

Ein ursprünglich rechtswidriger Beitragsbescheid kann durch den späteren Erlass einer wirksamen Beitragssatzung rechtmäßig („geheilt“) werden. Die Heilungswirkung tritt jedoch nur dann ein, wenn die Satzung noch bis zur abschließenden mündlichen Verhandlung der letzten Tatsacheninstanz (Berufungsinstanz) in Kraft getreten ist. Auch insoweit kommt es nicht darauf an, ob der Satzung Rückwirkung beigelegt wird (SächsOVG, Beschluss vom 17. November 2011 – Az. 5 A 301/09 sowie Urteile vom 12. Juli 2007 – Az. 5 B 565/05 und 5 B 576/05).

bb) Weitere Beiträge

Weitere Beiträge entstehen „zu dem in der Satzung zu bestimmenden Zeitpunkt“ (§ 22 Abs. 1 Satz 4 SächsKAG). Da die Erhebung weiterer Beiträge gemäß § 17 Abs. 2 SächsKAG voraussetzt, dass Erstbeiträge bereits entstanden sind, müssen die gesetzlichen Voraussetzungen für die Erhebung von Erstbeiträgen bereits vorgelegen haben. Zusätzlich muss einer der Tatbestände des § 17 Abs. 2 SächsKAG erfüllt sein. Durch Änderung der Beitragssatzung sind ein höheres Betriebskapital (§ 17 Abs. 3 Satz 1 SächsKAG), der Beitragssatz für den weiteren Beitrag sowie der Zeitpunkt des Entstehens des weiteren Beitrags festzusetzen. Als frühester Entstehenszeitpunkt, den die Satzung bestimmen kann, kommt der Zeitpunkt des Inkrafttretens der Änderungssatzung in Betracht.

cc) Zusätzliche Beiträge

Zusätzliche Beiträge (§ 20 SächsKAG) setzen nicht zwingend voraus, dass bereits Erstbeiträge erhoben worden sind, wohl aber, dass die Erhebung von Erstbeiträgen zulässig wäre. Voraussetzung für das Entstehen der Beitragspflicht ist also auch hier, dass die fraglichen Grundstücke im Sinne des § 17 Abs. 1 Satz 1 SächsKAG anschließbar sind oder ein Anschlussantrag gestellt wurde. Die Satzung darf keinen früheren Entstehenszeitpunkt bestimmen.

dd) Beiträge gemäß § 19 Abs. 2 SächsKAG

Beiträge gemäß § 19 Abs. 2 SächsKAG sind Erstbeiträge. Sie entstehen automatisch zu dem Zeitpunkt, zu dem die Gründe für die Teilflächenabgrenzung nachträglich entfallen (§ 22 Abs. 1 Satz 5 SächsKAG). Da damit der Lauf der allgemeinen Festsetzungsfrist ausgelöst ist (siehe § 3a Abs. 2 SächsKAG), empfiehlt es sich, Beitragsverfahren, in denen eine Teilflächenabgrenzung erfolgt ist, in regelmäßigen Abständen daraufhin zu kontrollieren, ob die Voraussetzungen für die Teilflächenabgrenzung noch bestehen.

b) Einmaligkeit der Beitragsentstehung

Ist die Beitragspflicht einmal entstanden, ändert sich ihr Inhalt nicht mehr. Neue tatsächliche oder rechtliche Umstände, die nach dem Zeitpunkt des Entstehens der Beitragspflicht eintreten, können sich nicht mehr auf den Inhalt des Beitragsanspruchs auswirken (Grundsatz der Einmaligkeit der Beitragsentstehung). Ändert sich zum Beispiel die Grundstücksfläche, nachdem die Beitragspflicht bereits entstanden ist, bleibt die ursprüngliche Grundstücksfläche für die Höhe der Beitragspflicht maßgebend. Dasselbe gilt für Änderungen der Beitragssatzung. Die Änderung der Beitragssatzung hat – selbst wenn sie rückwirkend erfolgt – nach dem Grundsatz der Einmaligkeit der Beitragsentstehung keinen Einfluss mehr auf bereits entstandene Beitragspflichten (siehe oben Ziffer II Nr. 6 Buchst. b).

Der Grundsatz der Einmaligkeit der Beitragsentstehung steht der Erhebung von Beiträgen durch einen anderen Aufgabenträger nicht entgegen (siehe oben Ziffer IX Nr. 7 Buchst. d).

c) Einmaligkeit der Beitragsfestsetzung

Das Oberverwaltungsgericht nimmt an, dass nach sächsischem Landesrecht neben dem Grundsatz der Einmaligkeit der Beitragsentstehung auch ein Grundsatz der Einmaligkeit der Beitragsfestsetzung bestehen soll (SächsOVG, Urteil vom 31. März 2014 – Az. 5 A 124/13). Nach dieser Rechtsprechung darf also nur ein Beitragsbescheid pro Beitragsanspruch ergehen. Wird der Beitrag zu niedrig festgesetzt, besteht eine Korrekturmöglichkeit nur, wenn zunächst der Erstbescheid aufgehoben wird.

2. Gemeindeanteil

Der Einrichtungsträger kann nicht selbst Beitragsschuldner sein (zum Gebührenrecht siehe oben Ziffer XVI). Gemäß § 22 Abs. 2 SächsKAG sind die Beiträge daher zu „verrechnen“, wenn der Einrichtungsträger zum Zeitpunkt des Entstehens der sachlichen Beitragspflicht Eigentümer oder dinglich Berechtigter im Sinne des § 21 Abs. 2 Satz 1 SächsKAG ist. § 21 Abs. 1 SächsKAG ist nicht anwendbar. Beiträge werden also auch dann nicht erhoben, wenn nach dem Verrechnungszeitpunkt jemand anderes Eigentümer oder dinglich Berechtigter wird. Im Übrigen sind Körperschaften des öffentlichen Rechts uneingeschränkt beitragspflichtig. Ist zum Beispiel ein Zweckverband Einrichtungsträger, sind die Mitgliedsgemeinden für die ihnen gemäß § 21 SächsKAG beitragsrechtlich zuzurechnenden Grundstücken beitragspflichtig.

Für den Erstbeitrag, weitere und zusätzliche Beiträge ist jeweils gesondert zu prüfen, ob die Voraussetzungen des § 22 Abs. 2 SächsKAG vorliegen.

3. Entstehung der Beitragsschuld in Raten

§ 22 Absatz 3 SächsKAG eröffnet die Möglichkeit, durch entsprechende Satzungsregelung die Beitragsschuld in mehreren Raten entstehen zu lassen. Es handelt sich dabei um keine bloße Fälligkeitsregelung. Die einzelne Rate begründet jeweils ein besonderes Beitragsschuldverhältnis. Beitragsschuldner für die einzelne Rate ist der jeweils gemäß § 21 SächsKAG zu bestimmende aktuelle Eigentümer beziehungsweise dinglich Berechtigte. Voraussetzung für die Erhebung des Beitrags in Raten ist stets, dass die Einrichtung hergestellt und in Betrieb ist. Die Ratenzahlung ist also keine Vorauszahlung im Sinne des § 23 SächsKAG. Die Regelung ist in das Gesetz aufgenommen worden, um bei der Beitragsbelastung auf die wirtschaftlichen Kräfte der Abgabepflichtigen Rücksicht nehmen zu können (§ 73 Abs. 3 SächsGemO).

4. Verrentung

Die Verrentung der Beitragsschuld (§ 22 Abs. 4 SächsKAG) erweitert den Beleihungsspielraum eines Grundstücks, der durch die öffentliche Last (§ 24 SächsKAG) gemin-

dert ist. Durch die Anwendung der Vorschrift des § 10 Abs. 1 Nr. 3 des Gesetzes über die Zwangsversteigerung und die Zwangsverwaltung (ZVG) in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 319-14, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 6 des Gesetzes vom 7. Dezember 2011 (BGBl. I S. 2582, 2589) geändert worden ist, gelten im Fall der Verrentung nämlich nicht mehr die volle Beitragsschuld als vorgehende Last, sondern nur die jeweils fälligen Rententeilbeträge und eventuelle Rückstände aus den letzten zwei Jahren. Die einzelnen Jahresleistungen der Rente brauchen nicht gleich hoch zu sein.

Die wirtschaftliche Leistungskraft im Sinne des § 22 Abs. 4 SächsKAG ist grundsätzlich nach den für die Stundung geltenden Regeln zu beurteilen. Die einzelne Kommune kann dazu Richtlinien erlassen. Diese können zum Beispiel auf die bei der Wohngeldbezugsberechtigung geltenden Obergrenzen des monatlichen Familieneinkommens abstellen. In Fällen, in denen die Erweiterung der Beleihungsgrenze für ein Grundstück von Bedeutung ist, kann großzügig verfahren werden. Die Ansprüche sollen verzinst werden (§ 22 Abs. 4 Satz 4 SächsKAG). Das heißt, dass in besonders gelagerten Härtefällen in entsprechender Anwendung von § 234 Abs. 2 AO auf Zinsen ganz oder teilweise verzichtet werden kann. Auch dazu können die Einrichtungsträger Richtlinien erlassen. In den Verrentungsbescheid können Widerrufsvorbehalte aufgenommen werden, zum Beispiel für die Fälle der Veräußerung des Grundstückes oder des Eintritts der Erbfolge.

XXIII. zu § 23 (Vorauszahlungen)

1. Beitragsvorauszahlung

Beitragsvorauszahlungen können von dem Zeitpunkt an erhoben werden, in dem mit der Herstellung der Einrichtung begonnen worden ist und solange, bis die endgültige Beitragspflicht entstanden ist.

Die angemessene Höhe von Vorauszahlungen richtet sich nach dem Kapitalbedarf der Einrichtung und dem Anteil der Beitragsfinanzierung an den Investitionen. Eine hohe Vorauszahlungsquote kann bedingen, dass mehrere Vorauszahlungsraten erhoben werden. Darüber sind gegebenenfalls in der Satzung Bestimmungen zu treffen. Der Satzungsgeber muss verbindlich regeln, ob, in welchen Fällen und in welchem Umfang von der Möglichkeit, Vorauszahlungen zu erheben, Gebrauch zu machen ist.

2. Verrechnung mit dem Beitragsanspruch

Ist die sachliche Beitragspflicht entstanden, sind die Vorauszahlungen mit dem Beitragsanspruch zu verrechnen (§ 23 Abs. 1 Satz 2 SächsKAG). Für die Verrechnung kommt es nicht auf den im Vorausleistungsbescheid festgesetzten Betrag an. Die Verrechnung erfolgt nur in der Höhe, in der Vorauszahlungen tatsächlich geleistet wurden.

Der Vorausleistungsbescheid verliert seine rechtliche Wirkung nur dann, wenn ein Beitragsbescheid erlassen ist, der die gesamte noch offene – also nicht durch tatsächlich erbrachte Vorausleistungen erfüllte Beitragsschuld festsetzt. Ob dem Beitragsbescheid eine solch umfassende Festsetzungswirkung zukommt, ist durch Auslegung zu ermitteln. Auf die Bestandskraft des Bescheides kommt es dabei nicht an (SächsOVG, Beschluss vom 20. August 2009 – Az. 5 B 265/09).

3. Rückerstattung von Vorauszahlungen

Gemäß § 23 Abs. 2 Satz 1 SächsKAG sind Vorauszahlungen zurückzuerstatten, wenn die sachliche Beitragspflicht nicht spätestens sechs Jahre nach Erhebung der Vorauszahlung entstanden ist. Der Rückerstattungsanspruch verjährt nach fünf Jahren (§ 228

AO).

Stellt sich heraus, dass die endgültige Beitragsschuld geringer ist als die bereits erbrachte Vorauszahlung, ist die Differenz zurückzuerstatten (§ 37 Abs. 2 AO). Eine Verzinsung des Rückerstattungsbetrags erfolgt nicht.

XXIV. zu § 24 (Öffentliche Last)

Gemäß § 24 SächsKAG wird das beitragsgegenständliche Grundstück als Grundpfand im Sinne eines dinglichen Verwertungsrechts in Haftung genommen. Der kommunale Beitragsgläubiger kann daher auch dann zur Befriedigung der Beitragsforderung in das belastete Grundstück vollstrecken, wenn der Beitragsschuldner nicht mehr Grundstückseigentümer ist. Im Innenverhältnis zwischen Beitragsschuldner und Grundstückseigentümer können zivilrechtliche Ausgleichsansprüche bestehen. Die öffentliche Last besteht nur wegen des Beitragsanspruchs selbst, nicht auch wegen eventueller Nebenleistungen.

1. Haftungsgegenstand

Haftungsgegenstand ist das Buchgrundstück, bestehend aus allen auf einem Grundbuchblatt verzeichneten Flurstücken. Das gilt auch im Falle einer Teilflächenabgrenzung gemäß § 19 SächsKAG (SächsOVG, Urteil vom 12. Juli 2007 – Az. 5 B 566/05) und wenn die Anschlussmöglichkeit nur für einen Teil eines Grundstücks besteht (siehe oben Ziffer XVII Nr. 4 Buchst. b).

2. Doppelte Akzessorietät

Die öffentliche Last ist in zweifacher Weise abhängig vom Bestehen der Beitragspflicht: Sie entsteht mit der sachlichen Beitragspflicht. Eine Inanspruchnahme des Grundstücks ist jedoch nur zulässig, so lange der Beitragsanspruch gegen den persönlich Beitragspflichtigen durch Beitragsbescheid festgesetzt, fällig und vollstreckbar ist (siehe BVerwG, Urteil vom 13. Februar 1987 – Az. 8 C 25/85 –, SächsOVG, Beschlüsse vom 21. Januar 2008 – Az. 5 BS 331/07 – und vom 16. November 2010 – Az. 5 B 207/10). Die Vollstreckung in das Grundstück aus einer öffentlichen Last ist also nicht möglich, wenn zwar ein bestandskräftiger Beitragsbescheid vorliegt, dieser jedoch zu Unrecht erlassen wurde, also keine sachliche Beitragspflicht besteht. Dasselbe gilt im umgekehrten Fall, dass zwar die sachliche Beitragspflicht besteht, es jedoch versäumt wurde, innerhalb der Festsetzungsfrist einen Beitragsbescheid zu erlassen.

Der Anspruch auf Duldung der Zwangsvollstreckung gemäß § 77 Abs. 2 AO unterliegt keiner Verjährung.

3. Durchsetzung des Anspruchs auf Duldung der Zwangsvollstreckung

§ 191 AO stellt die Geltendmachung des Duldungsanspruchs in das Ermessen der Behörde. Dabei ist zu beachten, dass vorrangig der Beitragsschuldner in Anspruch zu nehmen ist. Der Duldungsanspruch darf daher nur geltend gemacht werden, wenn die Forderung bei dem oder den Beitragspflichtigen erkennbar uneinbringlich ist, das heißt wenn Vollstreckungsmaßnahmen „... ohne Erfolg geblieben oder anzunehmen ist, dass sie aussichtslos sein“ werden (SächsOVG, Beschluss vom 16. November 2010 – Az. 5 B 207/10).

Die öffentliche Last verschafft dem Anspruch in der Zwangsversteigerung gemäß § 10 Abs. 1 Nr. 3 ZVG ein Vorrecht auf Befriedigung in der dritten Rangklasse, soweit der Beitrag in den letzten vier Jahren fällig geworden ist. Für weiter zurückliegende Fälligkeitstermine gilt gemäß § 10 Abs. 1 Nr. 7 ZVG die siebente Rangklasse. Wird die

Zwangsversteigerung nicht vom Beitragsgläubiger selbst betrieben, muss er die öffentliche Last anmelden (§ 37 Nr. 4 ZVG). Geschieht dies nicht, erlischt sie grundsätzlich mit Zuschlagserteilung und der neue Eigentümer erwirbt insoweit unbelastetes Eigentum (§§ 91, 52 Abs. 1 ZVG). Im Insolvenzverfahren berechtigt die öffentliche Last zur abgeordneten Befriedigung ebenfalls nach der Rangordnung in der Zwangsversteigerung (§ 49 der Insolvenzordnung [InsO] vom 5. Oktober 1994 [BGBl. I S. 2866], die zuletzt durch Artikel 6 des Gesetzes vom 31. August 2013 [BGBl. I S. 3533, 3537] geändert worden ist, in Verbindung mit § 10 Abs. 1 Nr. 3 ZVG).

Die Beitragspflicht erlischt im Zwangsversteigerungsverfahren nicht. Nach dem Zwangsversteigerungsverfahren kann daher gegen den neuen Eigentümer ein Beitragsbescheid ergehen, wenn Beitragsschuldner gemäß dem gesetzlichen Regelfall (§ 21 Abs. 1 Satz 1 SächsKAG) der Grundstückseigentümer zum Zeitpunkt der Bekanntgabe des Beitragsbescheids ist und noch kein Beitragsbescheid gegen den früheren Grundstückseigentümer ergangen war (SächsOVG, Beschluss vom 6. Oktober 2010 – Az. 5 B 479/09).

XXV. zu § 25 (Ablösung, Erschließung durch Dritte)

1. Ablösung der Beitragspflicht

Der Einrichtungsträger kann die Ablösung eines noch nicht entstandenen Erstbeitrags zulassen (§ 25 Abs. 1 Satz 1 SächsKAG). Weitere Beiträge im Sinne des § 17 Abs. 2 SächsKAG sind der Ablösung nicht zugänglich. Die Entscheidung über die Zulässigkeit von Ablösungsverträgen hat der Satzungsgeber zu treffen. Dabei genügt es nicht, dass er die Ablösung grundsätzlich zulässt und die weitere Ausgestaltung der Verwaltung überlässt (siehe § 25 Abs. 1 Satz 2 SächsKAG und SächsOVG, Urteil vom 25. Februar 2010 – Az. 5 A 268/08).

Die Höhe der von der Satzung vorgeschriebenen Ablösebeträge wird sich an den jeweils aktuellen Beitragssätzen zu orientieren haben. Die Satzung muss auch regeln, ob und gegebenenfalls unter welchen Voraussetzungen und mit welchem Zinssatz eine Abzinsung bei der Ermittlung des Ablösebetrags vorzunehmen ist.

Die Ablösung ist im Einzelfall jeweils durch verwaltungsrechtlichen Vertrag (§§ 54 ff. VwVfG) zu vereinbaren. Die Wirksamkeit der Ablösung sollte im Sinne einer aufschiebenden Bedingung ausdrücklich von der Erfüllung des Vertrages abhängig gemacht werden.

Ein Anspruch auf Ablösung besteht nicht. Wenn die Satzung jedoch Ablösebestimmungen enthält, ist die Entscheidung über die Ablehnung eines Ablöseantrags auf fehlerfreie Ausübung des Ermessens gerichtlich nachprüfbar.

2. Übertragung der Erschließungspflicht auf Dritte

Der Erschließungsvertrag ist seit Inkrafttreten des Gesetzes zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts vom 11. Juni 2013 (BGBl. I S. 1548) nicht mehr in § 124 Abs. 1, sondern in § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 BauGB geregelt. Damit ist auch eine inhaltliche Änderung verbunden: Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zur Rechtslage vor Inkrafttreten des Gesetzes zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts durften Kommunen keine Erschließungsverträge mit Gesellschaften schließen, auf die sie gesellschaftsrechtlich einen beherrschenden Einfluss hatten. (BVerwG, Urteil vom 1. Dezember 2010 – Az. 9 C 8/09). § 11 Abs. 1 Satz 3 BauGB neue Fassung lässt solche Verträge jetzt ausdrück-

lich zu.

Für das Verständnis des § 25 Abs. 2 SächsKAG ändert sich dagegen durch die Änderung des BauGB nichts. § 25 Abs. 2 Satz 1 SächsKAG bestimmt, dass beitragsfähige Aufwendungen, die auf Grund von Erschließungsverträgen oder vergleichbaren öffentlichrechtlichen Verträgen (zum Beispiel Durchführungsvertrag zu einem Vorhaben- und Erschließungsplan gemäß § 12 BauGB) von dem jeweiligen Vertragspartner der Gemeinde übernommen werden, mit den späteren Beitragsansprüchen zu verrechnen sind.

Die Verrechnung setzt voraus, dass dem einzelnen beitragspflichtigen Grundstück ein bestimmter beitragsfähiger Aufwand zugerechnet werden kann. Die Gemeinde hat grundsätzlich alle für die Beitragskalkulation maßgeblichen Umstände von Amts wegen zu ermitteln (§ 88 AO). Für die Mitwirkungspflichten der an diesem Verfahren Beteiligten gilt § 90 AO. Aus Gründen der Verwaltungspraktikabilität wird angeregt, bereits im Erschließungsvertrag eine Regelung vorzusehen, die den Erschließungsträger verpflichtet, der Gemeinde die beitragsfähigen Aufwendungen nachzuweisen.

Der Beitragspflichtige kann seinen Verrechnungsanspruch auch noch im Widerspruchs- oder Klageverfahren uneingeschränkt geltend machen. Nach Eintritt der Bestandskraft des Beitragsbescheides ist eine Änderung und damit eine Berücksichtigung des Verrechnungsanspruchs jedoch nur noch nach den restriktiven Vorschriften der §§ 172 ff. AO zulässig.

Werden keine Anschlussbeiträge erhoben oder übersteigt der Verrechnungsbetrag den Beitragsanspruch, ist die Differenz in der Kalkulation der Benutzungsgebühren als Kapitalzuschuss zu behandeln (§ 25 Abs. 2 Satz 2 SächsKAG). Sie wirkt sich also nicht auf die Abschreibungskosten aus, aber auf die Höhe der kalkulatorischen Zinsen (siehe unten Ziffer XIII Nr. 1 Buchst. a).

Ein Billigkeitserlass gemäß § 163 oder § 227 AO wegen der vom Erschließungsträger erbrachten Leistungen ist ausgeschlossen. § 25 Abs. 2 SächsKAG geht den Vorschriften der AO als insoweit speziellere Regelung vor.

Abschnitt 5 (Beiträge für Verkehrsanlagen)

XXVI. zu § 26 (Erhebungsermächtigung für Beiträge zu Verkehrsanlagen, beitragsfähige Maßnahmen)

Straßenbaubeiträge können für Grundstücke erhoben werden, denen durch eine Verkehrsanlage wirtschaftliche Vorteile vermittelt werden (§ 26 Abs. 1 Satz 1 SächsKAG). Der Vorteil muss dem Grundstück also durch die Existenz der Verkehrsanlage vermittelt werden, nicht durch die Baumaßnahmen, deren Refinanzierung der Beitrag jeweils dient. Handelt es sich um eine beitragsfähige Maßnahme, bedarf es keines zusätzlichen Nachweises, dass diese Maßnahme für die Beitragspflichtigen wirtschaftlich vorteilhaft ist.

1. Anwendungsbereich

Straßenbaubeiträge können zur Finanzierung von Anschaffung, Herstellung und Ausbau von Verkehrsanlagen erhoben werden, die in der Baulast einer Gemeinde stehen (§ 26 Abs. 1 Satz 1 SächsKAG).

a) Verkehrsanlagen

Nach der Legaldefinition in § 26 Abs. 1 Satz 1 sind Verkehrsanlagen „Straßen, Wege und Plätze“, das heißt öffentliche Straßen im Sinne des SächsStrG (siehe § 2 Abs. 1 SächsStrG). Verkehrsanlagen sind – ebenso wie im Erschließungsbeitragsrecht – die Anlagen in ihrer gesamten Ausdehnung. Ist keine Abschnittsbildung (§ 27 Abs. 3 SächsKAG; siehe dazu Ziffer XXVII Nr. 2) erfolgt, ist der Aufwand für die gesamte Verkehrsanlage auf alle Anlieger der Verkehrsanlage gleichmäßig umzulegen.

aa) Gemeindeverbindungsstraßen

Gemäß § 26 Abs. 1 Satz 4 SächsKAG können Gemeindeverbindungsstraßen durch Satzung von der Beitragspflicht ausgenommen werden. Das Ermessen kann nur für alle Gemeindeverbindungsstraßen einer Gemeinde einheitlich ausgeübt werden.

bb) Wirtschaftswege

§ 26 Abs. 1 Satz 2 SächsKAG stellt klar, dass auch Wirtschaftswege in der Baulast der Gemeinde Verkehrsanlagen im Sinne des § 26 Abs. 1 Satz 1 SächsKAG sind. Das bedeutet zweierlei:

- Klarstellung, dass auch für gemeindliche Wirtschaftswege Straßenbaubeiträge erhoben werden dürfen;
- Straßenbaubeiträge dürfen auch für die erstmalige Herstellung von Wirtschaftswegen erhoben werden, da das Erschließungsbeitragsrecht eine Beitragserhebung für Wirtschaftswege nicht vorsieht.

b) Herstellung

Mit „Herstellung“ meint das Gesetz die erstmalige Herstellung einer Verkehrsanlage. Grundsätzlich geht hier das Erschließungsbeitragsrecht des Bundes (§§ 127 ff. BauGB) dem Landesrecht vor. Etwas anderes gilt nur für Wirtschaftswege (siehe oben Buchst. a Doppelbuchst. bb).

c) Anschaffung

Unter „Anschaffung einer Verkehrsanlage“ ist die Übernahme einer vorhandenen, bisher nicht dem öffentlichen Verkehr gewidmeten Verkehrsanlage von einem (meist privaten) Dritten zu verstehen. Nicht unter den Begriff Anschaffung fällt der Wechsel der Straßenbaulast.

d) Ausbau

Der Straßenausbau ist wegen des Vorrangs des bundesrechtlichen Erschließungsbeitragsrechts der Hauptanwendungsfall des landesrechtlichen Straßenbaubeitragsrechts. Das Gesetz definiert Ausbau als „Erweiterung, Verbesserung und Erneuerung“ der Verkehrsanlage (§ 26 Abs. 2 SächsKAG).

aa) Erweiterung

Unter „Erweiterung einer Verkehrsanlage“ wird die räumliche Ausdehnung einer Verkehrsanlage oder Teilanlage auf bisher nicht zur Verkehrsanlage oder Teilanlage im Sinne des § 30 Abs. 2 SächsKAG gehörende Flächen verstanden.

bb) Verbesserung

Eine Ausbaumaßnahme, durch die der Zustand der Verkehrsanlage gegenüber ihrem ursprünglichen Zustand zum Zeitpunkt der erstmaligen Herstellung in irgendeiner Hinsicht (zum Beispiel räumliche Ausdehnung, funktionelle Aufteilung der Gesamtfläche, Art der Befestigung) derart verändert wird, dass die Verkehrssicherheit oder Leistungsfähigkeit der Verkehrsanlage oder einer Teilanlage erhöht wird, stellt eine Verbesserung dar. Die Verbesserung muss sich stets auf die Benutzungsmöglichkeit der Verkehrsan-

lage beziehen. Eine Verbesserung des Wohnumfeldes ist nicht ausschlaggebend. Bei der Beurteilung, ob eine Verbesserung gegeben ist, sind die einzelnen Teilanlagen für sich zu betrachten. Werden zum Beispiel in eine Fahrbahn Schikanen eingebaut, bedeutet dies für eine Fahrbahn keine Verbesserung im beitragsrechtlichen Sinn. Wird jedoch der Gehweg zu Lasten der Fahrbahn verbreitert, ist die Verbreiterung des Gehwegs eine Verbesserung. Eine Kompensation von (verkehrstechnisch verstandener) Verbesserung oder Verschlechterung findet grundsätzlich nur innerhalb derselben Teilanlage, nicht aber zwischen verschiedenen Teilanlagen statt.

Die Beitragsfähigkeit von Verbesserungsmaßnahmen ist unabhängig davon zu bewerten, ob die Beitragserhebung auch zum Zweck der Erneuerung der Verkehrsanlage zulässig wäre. Die Entscheidung für Verbesserungsmaßnahmen darf allerdings nicht rechtsmissbräuchlich sein (Verbot der „Flucht in die Verbesserung“). Insofern sind jedoch strenge Maßstäbe anzulegen (vergleiche SächsOVG, Urteil vom 5. April 2006 – Az. 5 B 76/04).

cc) Erneuerung

Unter „Erneuerung“ ist die Ersetzung einer abgenutzten Verkehrsanlage durch eine Anlage von gleicher räumlicher Ausdehnung, gleicher funktioneller Aufteilung der Fläche und gleichwertiger Befestigungsart zu verstehen, also eine Maßnahme, durch die eine nicht mehr (voll) funktionsfähige und deshalb erneuerungsbedürftige Verkehrsanlage in einen im Wesentlichen der ursprünglichen Anlage vergleichbaren Zustand versetzt wird. Wesentliche Voraussetzung für die Beitragsfähigkeit einer Erneuerungsmaßnahme, die sich im Übrigen nicht auf die gesamte Verkehrsanlage erstrecken muss, ist, dass sie nach einer durch die bestimmungsgemäße Benutzung der Anlage verursachten Abnutzung erfolgt ist. Für die Beantwortung der Frage, ob eine Verkehrsanlage in diesem Sinne abgenutzt und deshalb erneuerungsbedürftig ist, steht der Gemeinde ein an der üblichen Nutzungsdauer derartiger Anlagen zu orientierender Beurteilungsspielraum zu. Die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) in Köln hat in ihrem Bericht 1/1999 „Abschreibungssätze in der Kommunalverwaltung“ veröffentlicht. Darin sind auch Verkehrsanlagen genannt. Wird eine Erneuerung durch Naturereignisse, Baumängel oder unterlassene Instandsetzungsmaßnahmen vor Ablauf der gewöhnlichen Nutzungsdauer erforderlich, kann der Aufwand nicht über Beiträge auf die Anlieger umgelegt werden.

e) Vorrang des BauGB

§ 26 Abs. 1 Satz 1 SächsKAG stellt ausdrücklich klar, dass Straßenbaubeiträge nur erhoben werden können, „soweit das Baugesetzbuch nicht anzuwenden ist“. Das BauGB schließt in zwei Fällen die Erhebung von Straßenbaubeiträgen aus, nämlich

- wenn für die erstmalige Herstellung von Verkehrsanlagen Erschließungsbeiträge zu erheben sind (§ 127 Abs. 2 BauGB) und
- wenn Straßenbaumaßnahmen in förmlich festgelegten Sanierungsgebieten durchgeführt werden (§ 154 Abs. 1 Satz 2 BauGB).

2. Vorteilsbegriff des Straßenbaubeitragsrechts

Anders als im Anschlussbeitragsrecht, wo der dem erschlossenen Grundstück vermittelte Vorteil in der durch die Grundstückerschließung erreichten Nutzwertsteigerung der Grundstücke besteht (siehe oben Ziffer XVIII Nr. 1), wird dem Grundstück im Straßenbaubeitragsrecht der wirtschaftliche Vorteil durch die Möglichkeit der Inanspruchnahme der ausgebauten Verkehrsanlage vermittelt („anlagenbezogener Vorteilsbegriff“; SächsOVG, Beschluss vom 27. Mai 2003 – Az. 5 BS 48/01 – und Urteil vom 17. Juni

2008 – Az. 5 B 514/07). Da der straßenbaubeitragsrechtliche Vorteil also nicht mit der erhöhten Nutzbarkeit baurechtlich erschlossener Grundstücke begründet wird, können hier – anders als im Anschlussbeitragsrecht – auch für Außenbereichsgrundstücke Beiträge erhoben werden.

Straßenbaumaßnahmen vermitteln Grundstücken, die dem Gemeingebrauch gewidmet sind (zum Beispiel öffentliche Parkplätze und Grünanlagen), keinen wirtschaftlichen Vorteil im Sinne des § 26 Abs. 1 Satz 1 SächsKAG (SächsOVG, Urteil vom 17. Juni 2008 – Az. 5 B 514/07). Grundstücke im Verwaltungsgebrauch (zum Beispiel Verwaltungsgebäude) oder im Anstaltsgebrauch (zum Beispiel Schulgebäude) sind dagegen beitragspflichtig, es sei denn, die Gemeinde ist selbst Eigentümerin oder dinglich Berechtigter. Dann gilt § 30 Abs. 3 in Verbindung mit § 22 Abs. 2 SächsKAG.

XXVII. zu § 27 (Beitragsfähiger Aufwand)

1. Bestimmung des beitragsfähigen Aufwands

§ 27 Abs. 1 SächsKAG definiert für das Straßenbaubeitragsrecht als beitragsfähig den Aufwand für Anschaffung, Herstellung und Ausbau von Fahrbahnen, Gehwegen, Radwegen und einer Reihe weiterer – nicht abschließend aufgezählter – gemeindlicher Anlagen.

a) Aufwandsarten

§ 27 Abs. 1 SächsKAG regelt nicht abschließend, welcher Aufwand beitragsfähig ist. Ausdrücklich als beitragsfähig benannt werden jedoch unter anderem vom Personal des Beitragsberechtigten erbrachte Werk- und Dienstleistungen. Darunter fällt zum Beispiel auch die Bauleitung bei Investitionsmaßnahmen. Der Bedienstete muss nicht besonders und nur vorübergehend für diese Aufgabe eingestellt worden sein. Nicht beitragsfähig sind dagegen die Personal- und Sachkosten (allgemeiner Verwaltungsaufwand), die zum Beispiel für die Willensbildung der zuständigen Organe, Ausschreibung, Vergabe und Abrechnung der Baumaßnahmen entstehen. Soweit § 27 Abs. 1 SächsKAG offen lässt, was zum beitragsfähigen Aufwand zu zählen ist, sind die zum Erschließungsbeitragsrecht (§ 128 BauGB) entwickelten anerkannten Rechtsgrundsätze entsprechend anzuwenden. Der Beitragsfähigkeit von Fremdfinanzierungskosten steht nicht entgegen, dass die einzelnen von der Gemeinde aufgenommenen Investitionskredite auf Grund des kommunalhaushaltsrechtlichen Gesamtdeckungsprinzips keinen bestimmten Investitionen zugeordnet werden können. Das Oberverwaltungsgericht lässt insofern zu, dass – wie im Erschließungsbeitragsrecht – der durchschnittliche Fremdfinanzierungsanteil und der durchschnittliche Fremdkapitalzins zu Grunde gelegt werden (SächsOVG, Beschluss vom 25. Juni 2012 – Az. 5 A 218/10).

b) Ausschluss der Beitragsfähigkeit durch Satzung

Da nach der Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts in Sachsen keine Pflicht zur Erhebung von Straßenbaubeiträgen besteht (SächsOVG, Urteile vom 31. Januar 2007 – Az. 5 B 522/06 – und vom 25. April 2007 – Az. 5 B 288/04), ist es auch zulässig, dass der Satzungsgeber bestimmte Aufwandsarten ausdrücklich von der Beitragsfähigkeit ausnimmt. So ist es zum Beispiel zulässig, in der Straßenbaubeitragsatzung für einzelne Typen von Verkehrsanlagen Regelbreiten für Fahrbahnen, Gehwege und dergleichen mit der Folge festzulegen, dass der Aufwand für Überbreiten nicht in die Beitragsbemessung einzubeziehen ist. Der Satzungsgeber kann auch – analog § 128 Abs. 3 Nr. 1 BauGB – festlegen, dass der Aufwand für Brücken, Tunnel und Unterführungen mit den dazugehörigen Rampen nicht beitragsfähig ist. Schließlich ist es auch zulässig, gemäß § 128 Abs. 3 Nr. 2 BauGB in Verbindung mit § 27 Abs. 1 Satz 2

SächsKAG durch Satzung den Investitionsaufwand für Ortsdurchfahrten für teilweise beitragsfähig zu erklären.

c) Bauprogramm

Nicht beitragsfähig ist außerdem der Aufwand für Baumaßnahmen, die nicht vom Bauprogramm der Gemeinde umfasst sind. Für jede Straßenbaumaßnahme muss ein Bauprogramm beschlossen werden, das noch bis zur Fertigstellung der Verkehrsanlage geändert und ergänzt werden kann. Das Straßenbaubeitragsrecht verlangt – im Gegensatz zum Erschließungsbeitragsrecht – keine Satzungsregelung (SächsOVG, Urteil vom 2. Februar 2005 – Az. 5 B 510/03).

d) Einheitssätze

An Stelle der Abrechnung nach dem tatsächlich entstandenen Aufwand kann die Straßenbaubeitragsatzung auch Einheitssätze vorsehen (§ 27 Abs. 2 SächsKAG). Dies setzt jedoch voraus, dass für die Bestimmung sachgerechter Einheitssätze auf eine ausreichende und repräsentative Zahl bereits abgerechneter Straßenbaumaßnahmen zurückgegriffen werden kann. Dieses Verfahren kommt deshalb – mit Ausnahme des Straßenentwässerungskostenanteils – nur für größere Städte in Betracht.

2. Erschließungseinheit und Abschnittsbildung

§ 27 Abs. 3 SächsKAG lässt die Bildung von Erschließungseinheiten und die Abschnittsbildung zu. Ob von der Möglichkeit der einheitlichen Abrechnung mehrerer Verkehrsanlagen (Erschließungseinheit) oder der Aufteilung einer Verkehrsanlage zur abschnittswisen Abrechnung (Abschnittsbildung) Gebrauch gemacht werden soll, ist entweder in der Satzung zu regeln oder im Einzelfall durch Beschluss des Gemeinderates zu entscheiden. Der Beschluss des Gemeinderates ist dann wie eine Satzung öffentlich bekannt zu machen. Ist die Möglichkeit der Abschnittsbildung generell in der Satzung eröffnet, so ist die jeweilige Entscheidung im Einzelfall kein Akt der Ortsgesetzgebung, sondern ein Ermessensakt des nach der Hauptsatzung zuständigen Organs (in der Regel des Gemeinderates; siehe SächsOVG, Urteil vom 2. Februar 2005 – Az. 5 B 510/03). In diesen Fällen muss der entsprechende Gemeinderatsbeschluss nicht öffentlich bekanntgemacht werden.

XXVIII. zu § 28 (Grundsätze der Beitragsbemessung, öffentliches Interesse)

Im Straßenbaubeitragsrecht erfolgt die Beitragskalkulation durch Umlegung des beitragsfähigen Aufwands (§ 27 SächsKAG) auf die Beitragspflichtigen (siehe § 21 in Verbindung mit § 31 SächsKAG) nach einem vorteilsgerechten Beitragsmaßstab (§ 29 SächsKAG). Dabei ist ein „dem Vorteil der Allgemeinheit entsprechender Anteil“ von der Beitragsschuld abzuziehen (§ 28 Abs. 1 Satz 2 SächsKAG).

1. Anteil des öffentlichen Interesses

a) Äquivalenzgedanke und Straßenbaubeitragsrecht

Gemeindlicher Straßenbau dient nicht ausschließlich dem Interesse der Anlieger, sondern es entsteht auch ein wirtschaftlicher Vorteil für die Allgemeinheit, der nicht auf die Beitragspflichtigen umzulegen ist („öffentliches Interesse“). Daher hat der kommunale Straßenbaulastträger einen entsprechenden Anteil der Straßenbaukosten selbst zu tragen. Dieser so genannte Anteil des öffentlichen Interesses ist in der Straßenbaubeitragsatzung für alle beitragspflichtigen Straßenbaumaßnahmen – nach Straßentypen differenziert – als Prozentsatz zu bestimmen. Dies ist notwendig, weil die Straßenbaubeitragsatzung keine für alle Maßnahmen verbindlichen einheitlichen Beitragssätze festlegt (siehe § 28 Abs. 1 Satz 3 SächsKAG).

b) Mindestanteil des öffentlichen Interesses

§ 28 Abs. 2 SächsKAG regelt für bestimmte Typen von Verkehrsanlagen Mindestanteile des öffentlichen Interesses. Da nach der Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts keine Pflicht zur Erhebung von Straßenbaubeiträgen besteht, ist es den Gemeinden grundsätzlich erlaubt, von einem höheren Anteil des öffentlichen Interesses auszugehen (SächsOVG, Urteil vom 25. April 2007 – Az. 5 B 288/04), wegen des Vorteilsprinzips ist dabei jedoch eine Staffelung der Beitragssätze nach Straßentypen vorzusehen. Der Satzungsgeber kann außerdem über § 28 Abs. 2 SächsKAG hinaus eine Differenzierung des Anteils des öffentlichen Interesses nach weiteren Straßentypen oder Teilanlagen vorsehen, so lange der gesetzlich vorgeschriebene Mindestanteil des öffentlichen Interesses nicht unterschritten wird, er ist dazu aber nicht – etwa durch das Vorteilsprinzip – verpflichtet (SächsOVG, Urteil vom 25. April 2007 – Az. 5 B 288/04 – zu Teilanlagen im Sinne des § 30 Abs. 2 SächsKAG).

2. Beitragsverzicht

§ 135 Abs. 5 BauGB ist im Straßenbaubeitragsrecht entsprechend anzuwenden (§ 28 Abs. 2 Satz 2 SächsKAG). Der Erlass und Teilerlass von Beitragsansprüchen ist zulässig, wenn dies im öffentlichen Interesse oder zur Vermeidung „unbilliger Härten“ erforderlich ist. Der Verzicht kann vor Entstehung der Beitragspflicht erfolgen (Beitragsvorausverzicht) oder danach. Im öffentlichen Interesse kann zum Beispiel auf Beiträge verzichtet werden, um eine Gewerbeansiedlung zu unterstützen.

3. Zuweisungen und Zuschüsse Dritter

Gemäß § 28 Abs. 3 SächsKAG sind gewährte Fördermittel grundsätzlich zunächst auf den Anteil des öffentlichen Interesses anzurechnen, wirken sich also nur insoweit beitragsenkend aus, wie sie den Anteil des öffentlichen Interesses übersteigen. Der Fördermittelgeber kann aber in seiner Förderrichtlinie etwas anderes bestimmen.

XXIX. zu § 29 (Maßstäbe für die Beitragsbemessung)

1. Beitragsmaßstab

Beitragsmaßstäbe haben sich im Straßenbaubeitrag an dem den Grundstücken vermittelten abstrakten Nutzungsvorteil zu orientieren („anlagenbezogener Vorteilsbegriff“; siehe SächsOVG, Urteil vom 3. September 2008 – Az. 5 B 289/04). § 29 Abs. 1 Satz 1 SächsKAG zählt einige zulässige Wahrscheinlichkeitsmaßstäbe auf. § 29 Abs. 2 SächsKAG stellt klar, dass der unterschiedliche Grad der baulichen und gewerblichen Nutzbarkeit bei der Wahl des Beitragsmaßstabs zu berücksichtigen ist. Grundsätzlich entspricht der Nutzungsflächen- oder Vollgeschossmaßstab (siehe oben Ziffer XVIII Nr. 2) diesen gesetzlichen Vorgaben und ist daher auch im Straßenbaubeitragsrecht anwendbar. Eine willkürliche Staffelung der Beitragssätze ist jedoch – ebenso wie im Anschlussbeitragsrecht – nicht zulässig. So ist es zum Beispiel unzulässig, bei der Staffelung der Beitragssätze nach Vollgeschossen mehrere Geschosse zusammenzufassen (SächsOVG, Urteil vom 3. September 2008 – Az. 5 B 289/04).

Für Wirtschaftswege eignen sich die sonst gebräuchlichen straßenbaubeitragsrechtlichen Beitragsmaßstäbe nicht, da grundsätzlich eine bauliche oder sonstige Nutzungsmöglichkeit der bevorteilten Grundstücke nicht bestehen kann. Das Gesetz nennt deshalb die Grundstücksfläche und die Grundstücksbreite (Frontmetermaßstab) je für sich oder in Verbindung miteinander als mögliche Maßstäbe. Soweit durch einen Wirtschaftsweg auch baulich oder gewerblich genutzte Grundstücke (Aussiedlerhöfe, Ausflugsstättchen, Steinbrüche, Industrieanlagen und anderes) erschlossen werden, können die erhöhten Vorteile für diese Grundstücke durch eine (in der Satzung zu regelnde)

de) Vervielfachung der im Gesetz genannten Parameter berücksichtigt werden, wenn nicht § 16 SächsStrG anzuwenden ist.

2. Grundsatz der regionalen Teilbarkeit

„... Während im Erschließungsbeitragsrecht die bundesrechtlichen Rechtsgrundsätze der Abgabengleichheit und der Vorhersehbarkeit von Abgabepflichten eine Vollständigkeit der satzungsgemäßen Verteilungsregelung in dem Sinne erfordern, dass sie eine annähernd vorteilsgerechte Verteilung des umlagefähigen Erschließungsaufwands in allen Gebieten ermöglicht, die in der betreffenden Gemeinde im Zeitpunkt des Erlasses der Satzung vorhanden sind, oder deren Entstehen aufgrund konkreter Anhaltspunkte zu erwarten ist (Grundsatz der konkreten Vollständigkeit), kommt es im Ausbaubeitragsrecht für die Beantwortung der Frage, ob eine Verteilungsregelung geeignet ist, in einem bestimmten Fall eine Beitragspflicht entstehen zu lassen, nicht auf die Verhältnisse in der gesamten Gemeinde, sondern auf die Verhältnisse in dem jeweils in Rede stehenden Abrechnungsgebiet an“ (SächsOVG, Urteil vom 3. September 2008 – Az. 5 B 289/04).

Eine Straßenbaubeitragssatzung ist also nur dann nichtig oder teilnichtig, wenn die Beitragsbemessungsregelungen für alle denkbaren Fallgestaltungen gegen höherrangiges Recht verstoßen. Unabhängig von der Wirksamkeit der Satzung ist die Beitragserhebung für eine bestimmte Verkehrsanlage rechtswidrig, wenn die Satzung keine für diesen Fall ausreichenden, mit höherrangigem Recht vereinbaren Regelungen zur Beitragsbemessung („Verteilungsregelungen“) enthält.

3. Teilflächenabgrenzung

§ 29 Abs. 3 SächsKAG ordnet – außer für Wirtschaftswege – die entsprechende Anwendbarkeit des § 19 Abs. 1 SächsKAG im Straßenbaubeitragsrecht an. Entsprechende Anwendung bedeutet hier vor allem, dass § 19 Abs. 1 SächsKAG vor dem Hintergrund des anlagenbezogenen Vorteilsbegriffs im Straßenbaubeitragsrecht anders zu verstehen ist als im Anschlussbeitragsrecht:

Da im Straßenbaubeitragsrecht auch für Außenbereichsflächen die nicht baulich oder gewerblich genutzt werden, Beiträge zu entrichten sind (siehe Ziffer XXVI Nr. 2), können abzugrenzende Außenbereichsflächen nicht beitragsfrei gestellt werden. Für sie gelten vielmehr die für Außenbereichsgrundstücke festgesetzten Beitragsmaßstäbe (SächsOVG, Urteil vom 9. Mai 2012 – Az. 5 A 208/09 – und Beschluss vom 25. Juni 2012 – Az. 5 A 218/10).

XXX. zu § 30 (Entstehung der Beitragsschuld, Verrentung)

1. Entstehung der sachlichen Beitragspflicht

Im Straßenbaubeitragsrecht entsteht die sachliche Beitragspflicht, sobald die Verkehrsanlage fertig gestellt und eine wirksame Straßenbaubeitragssatzung erlassen ist (§ 30 Abs. 1 SächsKAG). Soweit keine Einheitssätze (siehe oben Ziffer XXVII Nr. 1 Buchst. d) gelten, ist die Verkehrsanlage erst dann im Sinne des § 30 Abs. 1 SächsKAG fertiggestellt, wenn der Gemeinde die letzte Unternehmerrechnung vorliegt (siehe SächsOVG, Urteil vom 2. Februar 2005 – Az. 5 B 510/03). Die Fertigstellung setzt außerdem die Abnahme voraus. Die Abnahme orientiert sich am Bauprogramm und am darin festgelegten Ausbaustandard.

Im Übrigen gilt grundsätzlich dasselbe wie im Anschlussbeitragsrecht für Erstbeiträge (siehe oben Ziffer XXII Nr. 1 Buchst. a Doppelbuchst. aa und Buchst. b): Der Beitragsanspruch entsteht auch dann, wenn eine wirksame Beitragssatzung erst nach Fertig-

stellung der Verkehrsanlage erlassen wird (SächsOVG, Urteil vom 2. Februar 2005 – Az. 5 B 510/03) und eine einmal wirksam entstandene Beitragsschuld bleibt unveränderlich bestehen.

2. Kostenspaltung

§ 30 Abs. 2 SächsKAG lässt die so genannte Kostenspaltung zu, das heißt dass Beiträge jeweils getrennt für Teile der Verkehrsanlagen (zum Beispiel Fahrbahn, Fußweg, Straßenbeleuchtung) erhoben werden können. Ob von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht werden soll, ist entweder in der Satzung zu regeln oder im Einzelfall durch Beschluss des Gemeinderates zu entscheiden. Insofern gelten dieselben Grundsätze wie bei der Bildung von Erschließungseinheiten und der Abschnittsbildung (siehe oben Ziffer XXVII Nr. 2).

3. Verrechnung, Verrentung, Entstehung in Raten

§ 30 Abs. 3 SächsKAG ordnet die entsprechende Anwendbarkeit der anschlussbeitragsrechtlichen Vorschriften zur Verrechnung von Beiträgen für Grundstücke, die im Eigentum des Beitragsberechtigten stehen (§ 22 Abs. 2 SächsKAG), zur ratenweisen Entstehung von Beitragspflichten (§ 22 Abs. 3 SächsKAG) und zur Verrentung der Beitragspflicht (§ 22 Abs. 4 SächsKAG) an (siehe Ziffer XXII Nrn. 2 bis 4).

XXXI. zu § 31 (Beitragsschuldner, Vorauszahlungen, öffentliche Last, Ablösung)

§ 31 SächsKAG ordnet die entsprechende Anwendbarkeit anschlussbeitragsrechtlicher Vorschriften zur Beitragsschuldnerschaft (§ 21 SächsKAG), zur Beitragsvorauszahlung (§ 23 SächsKAG mit Ausnahme von Absatz 2 Satz 3), zur Öffentlichen Last (§ 24 SächsKAG) sowie zur Ablösung der Beitragspflicht (§ 25 Abs. 1 SächsKAG) an (siehe oben Ziffern XXI und XXIII bis XXV).

XXXII. zu § 32 (Besondere Wegebeiträge)

Die Vorschrift des § 32 SächsKAG hat nur einen sehr eingeschränkten Anwendungsbereich, da gemäß § 3 Abs. 1 Nr. 4a SächsStrG auch Feld- und Waldwege, die zu baulichen Anlagen im Außenbereich führen, zu den öffentlichen Straßen gehören, wenn sie nicht nur den Verkehrsbedürfnissen einzelner Grundstückseigentümer dienen. § 32 Abs. 1 SächsKAG ist also nur auf solche Straßen und Wege anwendbar, die die Voraussetzungen des SächsStrG für eine Widmung zur öffentlichen Straße nicht erfüllen.

Die Gemeinde hat ein Wahlrecht, ob sie den Grundstückseigentümer oder den Unternehmer, falls dieser nicht zugleich auch Grundstückseigentümer ist, zu dem besonderen Beitrag heranziehen will. Nach § 2 Abs. 1 SächsKAG muss der Beitragsschuldner in der Satzung bestimmt werden. Die Gemeinde hat daher in der Satzung zu regeln, ob sie generell den Grundstückseigentümer beziehungsweise den Erbbauberechtigten oder sonst dinglich zur baulichen Nutzung Berechtigten zum Beitragsschuldner machen will oder ob sie für den Fall, dass ein Unternehmer nicht zugleich Eigentümer, Erbbauberechtigter oder sonst dinglich zur baulichen Nutzung Berechtigter ist, diesen zum Beitrag heranziehen will.

Abschnitt 6 (Aufwandsersatz und sonstige Abgaben)

XXXIII. zu § 33 (Ersatz des Aufwandes für Haus- und Grundstücksanschlüsse)

An Stelle der Refinanzierung über Gebühren und Beiträge eröffnet § 33 SächsKAG in Anlehnung an § 10 Abs. 4 der Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Ver-

sorgung mit Wasser (AVBWasserV) vom 20. Juni 1980 (BGBl. I S. 750, 1067), die zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 21. Januar 2013 (BGBl. I S. 91, 93) geändert worden ist, die Möglichkeit, den Aufwand für die Haus- oder Grundstücksanschlüsse als gesonderten Aufwandsersatz zu erheben. § 33 SächsKAG geht dabei über § 10 Abs. 4 AVBWasserV hinaus, indem er den gesonderten Ersatz des Aufwandes auch für Instandhaltung, Erneuerung und Beseitigung dieser Anschlüsse zulässt.

1. Haus- und Grundstücksanschlüsse

§ 33 Abs. 1 Satz 1 SächsKAG unterscheidet zwischen Hausanschlüssen und Grundstücksanschlüssen. Hier sind ausschließlich die vom kommunalen Einrichtungsträger errichteten Leitungen gemeint. Auf die privaten Leitungen, die an das öffentliche Leitungsnetz anschließen, ist § 33 SächsKAG nicht anzuwenden. Diese sind in privater Verantwortung zu errichten und zu finanzieren. Als Hausanschluss wird üblicherweise eine öffentliche Anschlussleitung bezeichnet, die bis zum anzuschließenden Gebäude reicht. Er umfasst also auch die Leitungsstrecke innerhalb des Grundstückes. Hausanschlüsse sind insbesondere bei den Versorgungseinrichtungen gebräuchlich. Mit Grundstücksanschluss ist dagegen eine öffentliche Anschlussleitung gemeint, die an der Grundstücksgrenze endet. Der Grundstücksanschluss endet in der Regel in einem Kontrollschacht an der Grundstücksgrenze und ist typisch für die Abwasserbeseitigung.

2. Anspruchsvoraussetzungen und -inhalt

Aufwandsersatz kann nur verlangt werden, wenn der Anschlussnehmer die Maßnahme zu vertreten hat oder ihm Vorteile daraus erwachsen. Wird zum Beispiel die Verlegung einer Leitung wegen einer geänderten Straßenführung erforderlich und war die Nutzungsdauer der bestehenden Anschlussleitung noch nicht abgelaufen, kann vom Anschlussnehmer nur der Teil des Aufwandes gefordert werden, der durch die Maßnahme verlängerten Nutzungsdauer entspricht.

3. Satzungsregelung

Der Aufwandsersatz ist zwar keine Abgabe im üblichen Sinne, wird in § 1 Abs. 2 SächsKAG jedoch als Kommunalabgabe definiert. Daher gilt der Satzungsvorbehalt des § 2 Abs. 1 Satz 1 SächsKAG auch für Aufwendungsersatzansprüche gemäß § 33 SächsKAG. Grundsätzlich muss die Satzung daher auch für Aufwendungsersatzansprüche die Mindestregelungen gemäß § 2 Abs. 1 Satz 2 SächsKAG enthalten. Einen Abgabensatz muss sie allerdings nur bestimmen, wenn die Erstattung nach Einheitssätzen erfolgen soll (gemäß § 33 Abs. 1 Satz 3 SächsKAG). Die Satzung hat u.a. den Erstattungsschuldner zu bestimmen. Als Erstattungspflichtige kommen nur die Grundstückseigentümer oder ersatzweise die dinglich zur baulichen Nutzung Berechtigten in Betracht, da nur sie durch den Grundstücksanschluss wirtschaftlich begünstigt sind.

Außerdem kann die Gemeinde auch bestimmte Modalitäten der Ermittlung des erstattungsfähigen Aufwands regeln. So kann die Aufwandserstattung auf Mehrfachanschlüsse beschränkt werden (§ 33 Abs. 1 Satz 2 SächsKAG) oder der erstattungsfähige Aufwand kann nach Einheitssätzen ermittelt werden (§ 33 Abs. 1 Satz 3 und 4 SächsKAG). Schließlich darf für die Zuordnung des Aufwands auf die einzelnen Erstattungsschuldner fingiert werden, dass die in der Straße verlegten Wasser- oder Abwasserleitungen in der Straßenmitte verlaufen (§ 33 Abs. 1 Satz 5 SächsKAG).

4. Entstehen des Erstattungsanspruchs

Der Ersatzanspruch entsteht gemäß § 33 Abs. 2 Satz 1 SächsKAG mit der betriebsbereiten Herstellung der öffentlichen Anschlussleitung. Die Gemeinde kann die Herstellung der Anschlussleitung von einer angemessenen Vorauszahlung abhängig machen,

wenn die Satzung dies ausdrücklich vorsieht (§ 33 Abs. 2 Satz 3 SächsKAG). Wird der Aufwand pauschal nach Einheitssätzen ermittelt, sind für gemeindeeigene Grundstücke entsprechend § 22 Abs. 2 SächsKAG Verrechnungen vorzunehmen (§ 33 Abs. 2 Satz 2 SächsKAG). Der Erstattungsanspruch wird durch Leistungsbescheid geltend gemacht. Rechtsmittel gegen den Leistungsbescheid haben keine aufschiebende Wirkung (VG Dresden, Beschluss vom 22. Januar 1996 – Az. 7 K 2891/95 – und VG Chemnitz, Beschluss vom 21. Oktober 1998 – Az. 1 K 851/98).

XXXIV. zu § 34 (Kurtaxe)

Gemäß § 34 Abs. 1 SächsKAG kann eine Gemeinde zur Finanzierung ihrer touristischen Infrastruktur und entsprechender Veranstaltungen Kurtaxe erheben.

Die Kurtax-Einnahmen sind haushaltsrechtlich für diese Zwecke gebunden (vergleiche § 19 SächsKomHVO-Doppik), stellen also keine allgemeinen Deckungsmittel dar (siehe § 34 Abs. 1 Satz 2 SächsKAG).

1. Anwendungsbereich

Die förmliche Anerkennung als Kur- oder Erholungsort ist keine Bedingung für die Erhebung einer Kurtaxe. „Sonstige Fremdenverkehrsgemeinde“ kann grundsätzlich jede Gemeinde sein. Voraussetzung für die Erhebung von Kurtaxe ist allerdings, dass ein Leistungsangebot gemäß § 34 Abs. 2 Satz 1 SächsKAG besteht und entsprechende kurtaxfähige Kosten im Sinne des § 34 Abs. 1 SächsKAG entstehen.

2. Abgabenschuldner

§ 34 Abs. 2 Sätze 2 und 3 SächsKAG bestimmen den kurtaxpflichtigen Personenkreis. Dieser umfasst alle Personen, die in der Gemeinde vorübergehend Unterkunft nehmen, ohne Einwohner zu sein und ohne dort einen Arbeits- oder Ausbildungsplatz zu haben. Daneben sind auch Einwohner kurtaxpflichtig, die den Schwerpunkt ihrer Lebensbeziehungen nicht in der Gemeinde haben. Die Regelung erfasst insbesondere Zweitwohnungsinhaber. Der Gemeinde wird insoweit ein Ermessen eingeräumt, als sie durch Satzung bestimmen kann, dass auch solche Personen der Kurtaxpflicht unterliegen, die in Einrichtungen zu Heil- oder Kurzwecken betreut werden, ohne selbst in der Gemeinde Unterkunft zu nehmen.

Die Gemeinde kann auch Befreiungs- und Ermäßigungstatbestände in die Satzung aufnehmen (§ 34 Abs. 2 Satz 4 SächsKAG). Als Befreiungstatbestände kommen zum Beispiel in Betracht beruflicher Aufenthalt, Familienbesuche, Kleinkinder und Bettlägerige. Ermäßigungen können zum Beispiel Teilnehmern an Schullandheimaufenthalten, Jugendherbergsbesuchern, Tagungsteilnehmern, Behinderten, Begleitpersonen von Behinderten, Familien und sozial Schwachen eingeräumt werden.

3. Erhebungsvoraussetzungen

Die Kurtaxe darf erhoben werden, um gemeindliche Fremdenverkehrseinrichtungen und -anlagen sowie dem Fremdenverkehr dienende Veranstaltungen zu finanzieren. Da dies auch über die Fremdenverkehrsabgabe (§ 35 SächsKAG) möglich ist, ist bei der Kalkulation darauf zu achten, dass die Einnahmen aus den beiden Abgaben zu keiner Überfinanzierung der Einrichtungen führt. Ebenso wie bei der Fremdenverkehrsabgabe (siehe unten Ziffer XXXV) ist bei der Kalkulation der Kurtaxe von der Kostenmasse ein angemessener kommunaler Eigenanteil abzuziehen.

Zu den „zu Heil-, Kur- oder sonstigen Fremdenverkehrszwecken bereitgestellten Einrichtungen und Anlagen“ gemäß § 34 Absatz 1 Satz 1 SächsKAG gehören neben Kur-

häusern, Kurparks, Lese- und Schreibsälen, Badeeinrichtungen und Trinkhallen beispielsweise auch Wanderwege, Kurwege, Skiloipen, Liegewiesen, Kurkonzerte, Heimatabende und Wanderveranstaltungen.

Eine funktionale Privatisierung ist unter denselben Bedingungen möglich wie im Benutzungsgebühren- und Anschlussbeitragsrecht (siehe oben Ziffer IV und Ziffer XI Nr. 3): Die Gemeinde muss nicht Eigentümerin der Einrichtungen oder Anlagen sein, so lange diese nur dem öffentlichen Gebrauch gewidmet sind. Voraussetzung ist außerdem, dass sie sich auf eine von ihr beauftragte Betreibergesellschaft einen so weit gehenden Einfluss sichert, dass noch von einer öffentlichen Einrichtung gesprochen werden kann. Erhebungsberechtigt ist nicht das Unternehmen, sondern immer nur die Gemeinde. Das Aufkommen aus der Kurtaxe kann dem Unternehmen ganz oder teilweise (von der Gemeinde) überlassen werden.

4. Erhebungsmodalitäten

Die Erhebung der Kurtaxe kann auf bestimmte Teile des Gemeindegebietes (Ortsteile) oder auf bestimmte Zeiten (Saison) beschränkt werden. Die Kurtaxe kann in einzelnen Teilen des Gemeindegebietes oder zu unterschiedlichen Zeiten in unterschiedlicher Höhe festgesetzt werden. Eine Beschränkung auf den Kernort kann zum Beispiel in Frage kommen, wenn touristisch nutzbare Einrichtungen und Anlagen nur dort vorhanden sind. Bei einem geringeren Angebot oder in Ansehung der Entfernung zum Kernort kann stattdessen jedoch auch eine Staffelung der Kurtaxsätze in Betracht kommen.

Die Kurtaxe gibt es üblicherweise als Zwangskurtaxe und als Entgeltkurtaxe. Die Zwangskurtaxe wird in der Regel nach Tagessätzen erhoben (vergleiche § 34 Abs. 2 Satz 5 SächsKAG). Für Zweitwohnsitzinhaber ist die Jahrespauschalkurtaxe gebräuchlich. Diese kann auch so ausgestaltet werden, dass die Pauschale die Kurtaxe für alle Benutzer einer bestimmten Wohnung abgilt. Die Erhebung einer Zweitwohnungssteuer schließt die Erhebung der pauschalierten Kurtaxe für Zweitwohnungen nicht aus. Das SächsKAG sieht eine Entgeltkurtaxe, also die Erhebung einer Kurtaxe von Tagesgästen, nicht vor (Ausnahme: § 34 Abs. 2 Satz 3 SächsKAG). Das Gesetz stellt ausdrücklich klar, dass trotz Erhebung von Kurtaxe Benutzungsgebühren erhoben werden dürfen, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen vorliegen (siehe § 34 Abs. 2 Satz 6 SächsKAG).

5. Staatsbäder

§ 34 Abs. 1 SächsKAG gilt grundsätzlich auch für Gemeinden mit Staatsbädern, so dass die betroffenen Gemeinden eine eigene Kurtaxe auch dann erheben können, wenn die Sächsische Staatsbäder GmbH für die Finanzierung ihrer Einrichtungen und Veranstaltungen eine Kurtaxe gemäß § 28 Abs. 2 SächsVwKG erhebt. § 34 Abs. 4 SächsKAG eröffnet außerdem die Möglichkeit, dass die Gemeinde stattdessen an der staatlichen Kurtaxe partizipiert, sofern die Voraussetzungen des § 34 SächsKAG gegeben sind und eine entsprechende Einigung mit der Sächsische Staatsbäder GmbH erzielt wird.

6. Straf- und Bußgeldvorschriften

§ 34 Abs. 5 SächsKAG erklärt zum Zweck der Verfahrensvereinheitlichung an Stelle der §§ 5 und 6 SächsKAG die für die staatliche Kurtaxe geltenden Bestimmungen des SächsVwKG bezüglich der Verfolgung von Zuwiderhandlungen gegen abgabenrechtliche Pflichten (siehe zum Beispiel § 26 in Verbindung mit § 28 Abs. 7 SächsVwKG) für anwendbar.

XXXV. zu § 35 (Fremdenverkehrsabgabe)

Neben der Kurtaxe können Gemeinden auch eine Fremdenverkehrsabgabe erheben (§ 35 SächsKAG). Sie dient ganz allgemein der Finanzierung der „Fremdenverkehrsförderung“ und ist von den Gewerbetreibenden zu erheben, die wirtschaftlich vom Fremdenverkehr profitieren.

Der Anwendungsbereich ist etwas weiter gefasst als bei der Kurtaxe. Er umfasst aber im Wesentlichen denselben Aufwand. Hinzu kommen insbesondere die Kosten der Fremdenverkehrswerbung. Nach der Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts ist von den fremdenverkehrsabgabefähigen Kosten jeweils ein „kommunaler Eigenanteil“ abzuziehen, da Fremdenverkehrseinrichtungen regelmäßig auch der Allgemeinheit zu Gute kommen. Dieser Eigenanteil kann für die verschiedenen Einrichtungen und Anlagen unterschiedlich ausfallen (SächsOVG, Urteil vom 29. Januar 2003 – Az. 5 D 11/01).

Auch die Einnahmen aus der Fremdenverkehrsabgabe sind haushaltsrechtlich zweckgebunden (siehe § 35 Abs. 1 Satz 3 SächsKAG).

1. Abgabenschuldner

Eine Fremdenverkehrsabgabe kann von natürlichen oder juristischen Personen und Personenvereinigungen erhoben werden (§ 35 Abs. 1 Satz 1 SächsKAG), die durch den Fremdenverkehr – unmittelbar oder mittelbar – erwerbswirtschaftliche Vorteile haben. Auch Körperschaften des öffentlichen Rechts fallen unter diese Regelung, soweit sie in Konkurrenz zu privatwirtschaftlich nach Gewinn strebenden Betrieben treten. Auswärtige Personen oder Unternehmen werden zur Fremdenverkehrsabgabe herangezogen, sofern sie in der Fremdenverkehrsgemeinde eine Betriebsstätte gemäß § 12 AO unterhalten (§ 35 Abs. 1 Satz 2 SächsKAG).

Unmittelbare Vorteile hat derjenige, der direkt mit Fremden Geschäfte macht, zum Beispiel der Beherbergungsbetrieb, der Gastwirt, der Zahnarzt, der Taxiunternehmer. Mittelbare Vorteile aus dem Fremdenverkehr zieht zum Beispiel der Getränkelieferant, der ein Hotel beliefert, oder der Bauunternehmer, der am Bau eines Hotels mitwirkt, der Steuerberater, der Geschäftsleute berät, die vom Fremdenverkehr profitieren, aber auch Ärzte und Zahnärzte (SächsOVG, Urteil vom 29. Januar 2003 – Az. 5 D 11/01).

2. Abgabengläubiger

Hebeberechtigt sind – wie bei der Kurtaxe – die anerkannten Kur- oder Erholungsorte, aber auch sonstige, nicht anerkannte Fremdenverkehrsgemeinden. Insoweit gilt dasselbe wie im Recht der Kurtaxe (siehe oben Ziffer XXXIV Nr. 1).

3. Abgabenmaßstab

Der Maßstab, nach dem der gemeindliche Aufwand für die Fremdenverkehrsförderung auf die Abgabepflichtigen umgelegt wird, muss die unterschiedlichen „besonderen wirtschaftlichen Vorteile“ der Abgabepflichtigen widerspiegeln (§ 35 Abs. 2 Satz 1 SächsKAG). Unter „besonderen“ wirtschaftlichen Vorteilen sind die erhöhten Verdienst- oder Gewinnmöglichkeiten zu verstehen, die bestimmte Berufsgruppen typischerweise aus dem Fremdenverkehr haben oder haben können. Der Abgabenmaßstab muss also nach Berufsgruppen differenzieren. Dabei ist es grundsätzlich zulässig, verschiedene Gewerbe zu „Vorteilsgruppen“ mit einheitlichem Abgabenmaßstab zusammenzufassen. Allgemein wird angenommen, dass den Gemeinden insofern ein weiter Ermessensspielraum zusteht. Die Vorteilsgruppenbildung muss die jeweiligen örtlichen Verhältnisse berücksichtigen. Allgemeine Aussagen dazu, wie pauschal die Vorteilsgruppenbildung erfolgen darf, sind daher nicht möglich.

Als Abgabenmaßstab kommen der Gewerbesteuermessbetrag, die durch den Fremdenverkehr bedingten Mehreinnahmen (unter Rückgriff auf die in den Richtsatzsammlungen der Oberfinanzdirektionen ausgewiesenen branchendurchschnittlichen Anteile), die anteiligen Reineinnahmen und der steuerliche Gewinn in Betracht. Die Gemeinde hat den Abgabenmaßstab in der Satzung festzulegen. Ist generell davon auszugehen, dass in bestimmten Teilen des Gemeindegebiets kein oder wenig Fremdenverkehr stattfindet, muss die Satzung eine entsprechende Differenzierung des Abgabenmaßstabs vorsehen (SächsOVG, Urteil vom 29. Januar 2003 – Az. 5 D 11/01).

4. Schätzung der Bemessungsgrundlagen

Ist die Gemeinde für die Festsetzung der Fremdenverkehrsabgabe auf Informationen des Abgabepflichtigen angewiesen – also wenn die Höhe der Abgabe beispielsweise von dem Umsatz oder Gewinn abhängt, den er erzielt hat –, kann die Satzung eine entsprechende Auskunftspflicht begründen. Wird die Erklärung nicht fristgerecht abgegeben oder ist sie nicht aussagekräftig, kann die Bemessungsgrundlage auch geschätzt werden (§ 162 AO).

XXXVI. zu § 36 (Sonstige öffentlich-rechtliche Abgaben und Umlagen)

§ 36 SächsKAG ordnet für kommunale Abgaben, die keine Kommunalabgaben gemäß § 1 SächsKAG sind sowie für kommunale Umlagen die entsprechende Anwendung der §§ 3 und 3a Abs. 1 und 2 sowie §§ 5 und 6 SächsKAG an. Die wesentliche Bedeutung der Vorschrift besteht darin, dass sie den Anwendungsbereich des kommunalabgabenrechtlichen Verwaltungsverfahrensrechts (§§ 3 und 3a SächsKAG) auf sonstige kommunale Abgaben und Umlagen ausweitet, soweit keine anderweitigen spezialgesetzlichen Regelungen getroffen wurden.

§ 36 SächsKAG ist anzuwenden auf Umlagen nach dem SächsKomZG, auf die Kreisumlage gemäß § 26 des Gesetzes über den Finanzausgleich mit den Gemeinden und Landkreisen im Freistaat Sachsen (Sächsisches Finanzausgleichsgesetz – SächsFAG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. Januar 2013 (SächsGVBl. S. 95), die Umlage des Kommunalen Versorgungsverbandes und Kammerbeiträge. Auch für Sondernutzungsgebühren nach § 21 SächsStrG oder die Sonderabgabe zur Stellplatzablösung gemäß § 49 Abs. 2 SächsBO gelten mangels besonderer gesetzlicher Regelungen aufgrund von § 36 SächsKAG die Vorschriften der Abgabenordnung nach Maßgabe der §§ 3 und 3a SächsKAG sinngemäß. Dasselbe gilt für das Erschließungsbeitragsrecht (§§ 127 ff. BauGB) da das Baugesetzbuch insofern keine Verfahrensvorschriften enthält.

Auf kommunale Verwaltungsgebühren sind die §§ 3 und 3a SächsKAG dagegen nicht anzuwenden, da das SächsVwKG eigene Regelungen enthält, die § 36 SächsKAG vorgehen.

Die Anwendbarkeit des kommunalabgabenrechtlichen Verwaltungsverfahrensrechts auf kommunale Umlagen bedeutet unter anderem, dass eine gesetzliche Pflicht besteht, nach dem Gesetz entstandene Ansprüche auf Zahlung von Zweckverbands- und Kreisumlagen geltend zu machen (§ 36 in Verbindung mit § 3 Abs. 1 Nr. 3 Buchst. a SächsKAG in Verbindung mit § 85 AO).

Abschnitt 7 (Übergangs- und Schlussbestimmungen)

XXXVII. zu §§ 37 bis 39a

Zu den §§ 37, 39 und 40 wird auf die Hinweise des Sächsischen Staatsministeriums des Innern zur Anwendung des Sächsischen Kommunalabgabengesetzes (AnwHiSächsKAG) vom 5. Mai 1994 (SächsABl. S. 842) verwiesen.

§ 38 SächsKAG ermöglicht zum Beispiel, durch Satzung gemäß § 2 SächsKAG Zutrittsrechte zu Grundstücken für Beauftragte des Einrichtungsträgers zu regeln. Für Wohnungen gilt das nicht, da Wohnungen gegen den Willen des Wohnungsinhabers nur aufgrund richterlicher Anordnung betreten werden dürfen.

Gemäß § 39a SächsKAG waren vor der KAG-Novelle 2004 ergangene kommunalabgabenrechtliche Satzungen erforderlichenfalls bis zum 1. Januar 2006 an die neue Rechtslage anzupassen. Soweit dies nicht geschehen ist, sind nicht angepasste Satzungen seit dem 1. Januar 2006 zumindest teilnichtig.

Dresden, den 12. August 2014

Sächsisches Staatsministerium des Innern
Christian
Referatsleiter