

STÄDTE- UND GEMEINDEBUND SACHSEN-ANHALT

SGSA, Postfach 4009, 39015 Magdeburg

Per E-Mail

Landkreistag Sachsen-Anhalt
Albrechtstraße 7
39104 Magdeburg

verband@landkreistag-st.de



Städte- und Gemeindebund
Sachsen-Anhalt (SGSA)
- Landesgeschäftsstelle -
Sternstraße 3, 39104 Magdeburg

Telefon: 0391 5924-300
Telefax: 0391 5924-444

E-Mail: post@sgsa.info
Internet: www.kommunales-sachsen-anhalt.de

Stadtparkasse Magdeburg
IBAN: DE56 8105 3272 0036 0029 00
BIC/SWIFT: NOLADE21MDG

Auskunft erteilt: Frau Pankrath
Durchwahl: 0391 5924-372

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom

Unser Zeichen
Pa

Datum
01.04.2022

Neuausrichtung der Refinanzierung der Straßenoberflächenentwässerung

Sehr geehrter Herr Theel,

Bezugnehmend auf unser Gespräch am 27.01.2022 schildern wir nachfolgend nochmals die Rechtslage sowie den unserer Meinung nach bestehenden Änderungsbedarf hinsichtlich der Refinanzierung der Straßenoberflächenentwässerung.

In der gegenwärtigen Praxis trifft man aktuell auf unterschiedlichste Finanzierungsvereinbarungen und –systeme, die selten den rechtlichen Vorgaben entsprechen. Hierdurch ist die Fehler- und Streit anfälligkeit ebenso erhöht, wie das Risiko von Amtshaftungsansprüchen. Eine auskömmliche Finanzierung der Aufgabenwahrnehmung findet in der Praxis regelmäßig nicht statt. Die rechtskonforme Bedienung des Kostenerstattungsanspruchs nach § 23 Abs. 5 StrG LSA führt häufig zu haushaltsrechtlichen Problemen. Dies zeigt, dass die aktuelle Rechtslage zur Sicherstellung der Refinanzierung der Aufgabe der Straßenoberflächenentwässerung nicht geeignet ist. Dem Vernehmen nach scheitert eine Rechtsänderung u. a. auch an der Uneinigkeit der kommunalen Spitzenverbände.

I) zur Rechtslage

a) Straßen, die dem Straßengesetz LSA unterfallen

Gem. § 23 Abs. 5 Straßengesetz LSA (StrG LSA) beteiligt sich der Straßenbaulastträger an den Kosten der Herstellung oder Erneuerung einer nicht straßeneigenen Straßenentwässerung **in dem Umfang, wie es der Bau einer eigenen Straßenentwässerung erfordern würde.**

Das Oberverwaltungsgericht Sachsen-Anhalt hat diesen Kostenerstattungsanspruch schon in seinem Urteil vom 24.03.2009 – Az. 4 L 438/06 – konkretisiert und in einem weiteren Urteil vom 19.05.2010 – Az: 3 L 418/08 - verfestigt:

„§ 23 Abs. 5 Satz 1 StrG LSA sieht für einen solchen Fall der erlaubten Mitbenutzung vor, dass die Gemeinde oder der Abwasserverband mit der Herstellung oder Erneuerung der Abwasseranlage einen gesetzlichen Anspruch gegen den jeweiligen Straßenbaulastträger auf Zahlung eines einmaligen Kostenanteils in dem Umfang erwirbt, **wie es der Bau einer eigenen (getrennten) Straßenentwässerungsanlage durch den Straßenbaulastträger erfordern würde.** Eine Auslegung des § 23 Abs. 5 Satz 1 StrG LSA als „Soll“-Vorschrift mit der Einräumung eines Entscheidungsspielraums des Straßenbaulastträgers ..., ist mit dem Wortlaut der Norm nicht in Übereinstimmung zu bringen. **Vielmehr handelt es sich um eine gesetzliche Pflicht des Straßenbaulastträgers, die zwingend ist.** Dem Straßenbaulastträger und der Gemeinde oder dem Abwasserverband ist es lediglich erlaubt, zur Erleichterung der Berechnung die Ermittlung der konkreten Höhe der einmaligen Kostenbeteiligung im Rahmen eines Vergleichsvertrages i. S. d. § 1 Abs. 1 Satz 1 VwVfG LSA i. V. m. § 55 VwVfG festzulegen ... und z. B. auf Pauschalsätze zurückzugreifen. **Allerdings ist damit die Höhe der Kostenbeteiligung nicht zur freien Disposition der Beteiligten gestellt. Auch das grundsätzliche Ziel einer solchen vertraglichen Vereinbarung ist es, die Kosten, die dem Straßenbaulastträger wahrscheinlich entstanden wären, möglichst verlässlich zu prognostizieren.**“

Eine Kostenbeteiligung, die auf einer pauschalen Ermittlung der Herstellungskosten ausschließlich der Kanals im betreffenden Straßenverlauf und ggf. der Straßeneinläufe abstellt, wie es in den von den Landkreisen hauptsächlich geschlossenen OD-Vereinbarungen regelmäßig vereinbart wird, genügt den vom OVG LSA präzisierten Voraussetzungen an eine gesetzeskonforme und verpflichtende Beteiligung des Straßenbaulastträgers nach § 23 Abs. 5 StrG LSA nicht.

Maßgeblich für den Kostenerstattungsanspruch des § 23 Abs. 5 StrG LSA sind lt. OVG LSA im Urteil vom 19.05.2010 „...die (fiktiven) Kosten des Trägers der Straßenbaulast, wenn dieser selbst eine Straßenentwässerungsanlage errichtet hätte. Die tatsächlich vom...“ Aufgabenträger „... getätigten Aufwendungen für die Herstellung einer Entwässerungsanlage können nur indiziell herangezogen werden, um die Höhe des gelten gemachten Kostenanspruchs zu bestimmen.“ Weiter führt das Gericht aus, dass der Träger der Straßenbaulast in diesem Zusammenhang dem Aufgabenträger nicht entgegenhalten könne, „... dass, falls er die Anlage selbst errichtet hätte, eine hinsichtlich des Leitungsnetzes völlig anders konzipierte und dimensionierte – ggf. kostengünstigere – Straßenentwässerungsanlage errichtet hätte. Wie sich bereits aus dem Wortlaut des § 23 Abs. 5 Satz 1 StrG LSA ergibt, kann die Höhe des Erstattungsanspruches nicht losgelöst von der tatsächlich errichteten Entwässerungsanlage ermittelt werden...“ Das OVG führt weiter aus, dass mit der Formulierung „wie es der Bau einer eigenen Entwässerungsanlage durch den Straßenbaulastträger erfordern würde“, lediglich klargestellt werde, dass sich der Träger der Straßenbaulast nicht nur zu einem bestimmten Anteil an den Kosten der gesamten Anlage zu beteiligen habe. Hiernach ist der Erstattungsanspruch folglich in Höhe der fiktiven Kosten für eine eigene getrennte Straßenoberflächenentwässerung, also vom Straßeneinlauf über den Kanal, erforderlichenfalls einem Sammler bis zur Vorflut zu bemessen. Während der Umfang der Kostenbeteiligung somit gesetzlich zwingend festgeschrieben und anders als Sie meinen, keinen abweichenden vertraglichen Vereinbarungen zugänglich ist, ist die Art und Weise der Kostenermittlung einer vertraglichen Ausgestaltung zwischen Aufgabenträger und Straßenbaulastträger zugänglich. Das OVG LSA gibt insoweit in beiden hier zitierten Entscheidungen allerdings vor, dass auch bei der Verwendung von Pauschalen diese die Kosten, die dem Straßenbaulastträger wahrscheinlich für die Herstellung einer eigenen, getrennten Straßenoberflächenentwässerung entstanden wären, möglichst verlässlich zu prognostizieren.

OD-Vereinbarungen, die lt. Herrn Weiß durchschnittlich auf eine etwa hälftige Beteiligung an den tatsächlichen Herstellungskosten des Kanals ausschließlich in der betreffenden Straße hinauslaufen, genügen diesem für die Landkreise als Straßenbaulastträger zwingenden Kostenerstattungsanspruch nicht ansatzweise. Dass derart ausgestaltete Kostenerstattungen beträchtlich hinter dem Kostenerstattungsanspruch zurückbleiben ist ohne weiteres erkennbar. Wir bewerten es deshalb auch als nicht legitim, diese Ausgangssituation als Basis für eine Bewertung der von uns unterbreiteten Änderungsvorschläge heranzuziehen.

Der Gesetzgeber hat mit dem Kostenerstattungsanspruch nach § 23 Abs. 5 StrG LSA den Aufgabenträgern nicht nur eine Deckung der dem Straßenbaulastträger zuzuordnenden investiven Kosten, sondern auch der zukünftigen Unterhaltungs- und Betriebsaufwendungen absichern wollen. Das erklärt, dass der Kostenerstattungsanspruch in der Regel deutlich über die tatsächlichen Investitionskosten der Straßenentwässerung in der betroffenen Straße hinausgeht. Für diese Auslegung spricht auch das gesetzliche Verbot, dass für die Inanspruchnahme der Entwässerungsanlage darüber hinaus kein Entgelt zu erheben ist.

Nachteil dieses Kostenerstattungsanspruches ist auf Seiten der Straßenbaulastträger der einmalig sehr hohe Liquiditätsabfluss, der die Haushalte enorm belasten kann. Auf Seiten der Aufgabenträger bzw. der Städte und Gemeinden ist insbesondere die über den Lebenszyklus der Einrichtung nicht gedeckte Refinanzierung problematisch. Daneben erfordert es einen erheblichen Aufwand, die einmalige Kostenerstattung buchhalterisch sachgerecht zu verwalten.

b) Straßen, die dem Straßengesetz nicht unterfallen

Das StrG LSA ist am 10.07.1993 in Kraft getreten. Der Kostenerstattungsanspruch nach § 23 Abs. 5 StrG erfasst nur Straßenentwässerungseinrichtungen, die ab diesem Zeitpunkt hergestellt oder erneuert wurden, und zwar sowohl hinsichtlich des Erstattungsanspruchs als auch hinsichtlich des Verbots der Erhebung weiterer Entgelte für die Inanspruchnahme der Entwässerungsanlage (so auch Urteil des OVG LSA vom 19.05.2010 a. a. O.; Beschluss des OVG LSA vom 24.06.2015, Az: 4 L 32/15).

Ohne dass das OVG LSA dies in seiner Entscheidung vom 24.03.2009 abschließend entschieden hätte, geht es unter Verweis auf ein Urteil des Bundesgerichtshofes vom 18.07.2002, Az: III ZR 287/01 davon aus, dass sich in diesen Fällen auf einen Kostenerstattungsanspruch gerichtete Ansprüche entweder aus einem öffentlich-rechtlichen Erstattungsanspruch zum Ausgleich der den Straßenbaulastträgern zugeflossenen Bereicherung durch die tatsächliche Übernahme der Abwasserbeseitigung seitens der Aufgabenträger ergeben oder aus einem Anspruch auf Aufwendungsersatz aus öffentlich-rechtlicher Geschäftsführung ohne Auftrag.

So erscheint es auch sachgerecht, wenn das Verwaltungsgericht Magdeburg in seinem Urteil vom 11.11.2014, Az: 9 A 150/14 zu dem Ergebnis kommt, dass grundsätzlich in Sachsen-Anhalt - außerhalb des Geltungsbereichs von § 23 Abs. 5 StrG LSA - von einem Träger der Straßenbaulast Benutzungsgebühren für die Inanspruchnahme einer öffentlichen Einrichtung erhoben werden können, die der Ableitung des Straßenoberflächenwassers gewidmet ist. Dies bestätigt auch das OVG LSA in seinem Beschluss vom 24.06.2015, wie auch das Bundesverwaltungsgericht in seiner Entscheidung vom 22.02.2018, Az: 9 B 6/17.

Nachteil dieser öffentlich-rechtlichen Kostenerstattungsansprüche ist – wie auch die Vielzahl der hier zitierten Entscheidungen zeigt – deren Streitanzfälligkeit.

Zu II) Änderungsbedarf

Die Kostenerstattung für die Straßenentwässerung in eine nicht straßeneigene Einrichtung ist nur sehr unzulänglich geregelt. Trotz der eindeutigen Rechtsprechung unterliegt § 23 Abs. 5 StrG LSA offenbar einer sehr unterschiedlichen Interpretation, was das Problem der nicht auskömmlichen Refinanzierung dieser Aufgabe erheblich verschärft. Insbesondere aus diesen Gründen hat sich unserer Präsidium 2018 sich für eine Neuausrichtung der Refinanzierungsregelungen ausgesprochen, und zwar in Form:

1. einer Beteiligung des jeweiligen Straßenbaulastträgers an den tatsächlichen Investitionskosten entsprechend der im leitungsgebunden Beitragsrecht üblichen Regelungen (Mehrkannalmethode) und
2. einer dauerhaften Entgelt- bzw. Gebührenzahlung der jeweiligen Straßenbaulastträger entsprechend den kommunalabgabenrechtlichen Regelungen für Betrieb und Unterhaltung öffentlicher Einrichtungen.

Der Vorteil dieser Regelung wäre auf Seiten der Straßenbaulastträger eine nachvollziehbare, an den tatsächlichen Investitions-, Betriebs- und Unterhaltungskosten orientierte Kostenerstattung. Der Liquiditätsabfluss würde sich zunächst auf die dem Straßenbaulastträger im Wege der Mehrkanalmethode zurechenbaren, tatsächlichen Investitionskosten beschränken, was gegenüber dem aktuellen Erstattungsanspruch ebenfalls vor Vorteil wäre. Über den Lebenszyklus der Einrichtung würde sich der Straßenbaulastträger zudem ebenfalls anteilig an den Betriebs- und Unterhaltungskosten der Einrichtung beteiligen. Die Entgeltfinanzierung für den laufenden Betrieb und Unterhaltung könnte auf alle Einrichtungen erstreckt werden, so dass die Finanzierung für alle Straßen auf einer einheitlichen rechtlichen Grundlage basiert. Die Rechtssicherheit ließe sich auf diese Art und Weise erheblich erhöhen.

Höhe der Entgelte oder Gebühren

Zur Höhe der Entgelte bzw. Gebühren, die auf den Straßenbaulastträger zukämen, lässt sich eine abschließende Aussage nicht treffen. Das ist der gegenwärtigen Regelungssystematik geschuldet.

Eindeutig bestimmbar ist die Gebühr bzw. das Entgelt ausschließlich für die Nutzung der nicht straßeneigenen Entwässerung bei Straßen, die nicht dem Geltungsbereich des Straßengesetzes unterfallen. Da die Einrichtungen zur Niederschlagswasserbeseitigung in der Regel ausschließlich gebührenfinanziert sind, die Grundstückseigentümer sich also ebenso wenig wie die Straßenbaulastträger an den Investitionskosten der Einrichtungen beteiligt haben, ist für alle gleichermaßen bei der Gebühren-/Entgeltkalkulation kein minderndes Abzugskapital zu berücksichtigen. Das vom Straßenbaulastträger zu entrichtende Entgelt wäre in diesem Fall ebenso hoch, wie die vom Grundstückseigentümer zu entrichtende Niederschlagswassergebühr oder ein entsprechendes Entgelt. Einem Artikel aus der MZ vom 05.03.2018 z. B. waren zu diesem Zeitpunkt Gebühren zwischen 0,70 und 1,90 Euro/m² die Regel.

Die Gebührenhöhe für die Nutzung der nicht straßeneigenen Entwässerung im Geltungsbereich des Straßengesetzes würde sich demgegenüber deutlich reduzieren. Denn hier müsste der Investitionskostenbeitrag über den Lebenszyklus verteilt als Abzugskapital berücksichtigt werden und würde sich somit gebühren- bzw. entgeltmindernd auswirken.

Kommentiert [AP1]: Diesbezüglich möchte ich gern in der kommenden Arbeitskreissitzung Zweckverbände Anfang Mai mal abfragen, in welcher Höhe Niederschlagswassergebühren aktuell erhoben werden. Das würde ich hier dann entsprechend einarbeiten.

Kommentiert [AP2]: Arbeitskreis befragen

Wir hoffen, dass wir unsere Position verdeutlichen konnten und Sie einem weiteren Austausch nunmehr offener gegenüberstehen.

Mit freundlichen Grüßen

Bernward Küper