



ABSCHLUSSVERANSTALTUNG PLANSPIEL GEWÄSSERUNTERHALTUNG

Neue Modelle der Beitrags- und Umlageerhebung für die Unterhaltung der
Gewässer II. Ordnung in Brandenburg

Robert Sienz
23. April 2015

ANLASS UND AUFTRAG DES PLANSPIELS

Landtagsbeschluss

Landtagsbeschluss vom 25. September 2013 „Kosten für die Unterhaltung der Gewässer II. Ordnung gerechter verteilen“ (LT-Drucksache 5/7924); Auftrag zur Prüfung einer möglichen Rechtsänderung des Systems der Beitrags- und Umlageerhebung

Rechtsgutachten

„Rechtsgutachten zur Umlage der Kosten für die Unterhaltung der Gewässer II. Ordnung in Brandenburg“ von Dr. Christoph Georg Baum und Dr. Ulrich Becker (Grundlage der inhaltlichen Ausgestaltung des Planspiels)

Planspiel

Auftrag des Ministeriums für Ländliche Entwicklung, Umwelt und Landwirtschaft des Landes Brandenburg zur Durchführung des Planspiels:

- Simulation der Beitragserhebung auf Basis von Umlagemodellen, die sich aus den ab dem 1. Januar 2015 geltenden Rechtslagen in den Bundesländern Sachsen-Anhalt und Niedersachsen ableiten lassen
- Gewinnung von Aussagen zur Vollzugstauglichkeit der ausgewählten Umlagemodelle unter den spezifischen, im Land Brandenburg bestehenden Rahmenbedingungen
- Beurteilung, wie und mit welchem Aufwand notwendige Flächendaten beschafft bzw. erhoben werden können sowie ob, wie und mit welchem Aufwand erforderliche, aber nicht vorliegende Daten beschafft werden können
- Einholung eines Meinungsbildes zur Erhebung von Erschwernisbeiträgen gem. § 85 BbgWG

ABLAUF UND TEILNEHMER DES PLANSPIELS

Planspieldauer November 2014 bis Februar 2015



Teilnehmer des Planspiels



146 von 418 Gemeinden im Land Brandenburg (Rücklaufquote: 35%)



22 von 25 Wasser- und Bodenverbänden im Land Brandenburg (Rücklaufquote: 88%)

MODELLE DES PLANSPIELS UND IHRE VARIANTEN

Überblick

Modell Sachsen-Anhalt	Modell Niedersachsen	
<u>Korporative Mitgliedschaft:</u> Flächenbeitrag Erschwernisbeitrag 2 Umlageebenen	<u>Korporative Mitgliedschaft:</u> Flächenbeitrag Erschwernisbeitrag (optional) Mindestbeitrag (optional) 2 Umlageebenen für Flächenbeitrag 1 Umlageebene für Erschwernisbeitrag	Variante Versiegelungsgrad
In Sachsen-Anhalt nicht existent <u>Dingliche Einzelmitgliedschaft:</u> Flächenbeitrag Erschwernisbeitrag 1 Umlageebene	<u>Dingliche Einzelmitgliedschaft:</u> Flächenbeitrag Erschwernisbeitrag (optional) Mindestbeitrag (optional) 1 Umlageebene	Variante Einwohnermaßstab

Korporative Mitgliedschaft:

Dingliche Einzelmitgliedschaft:

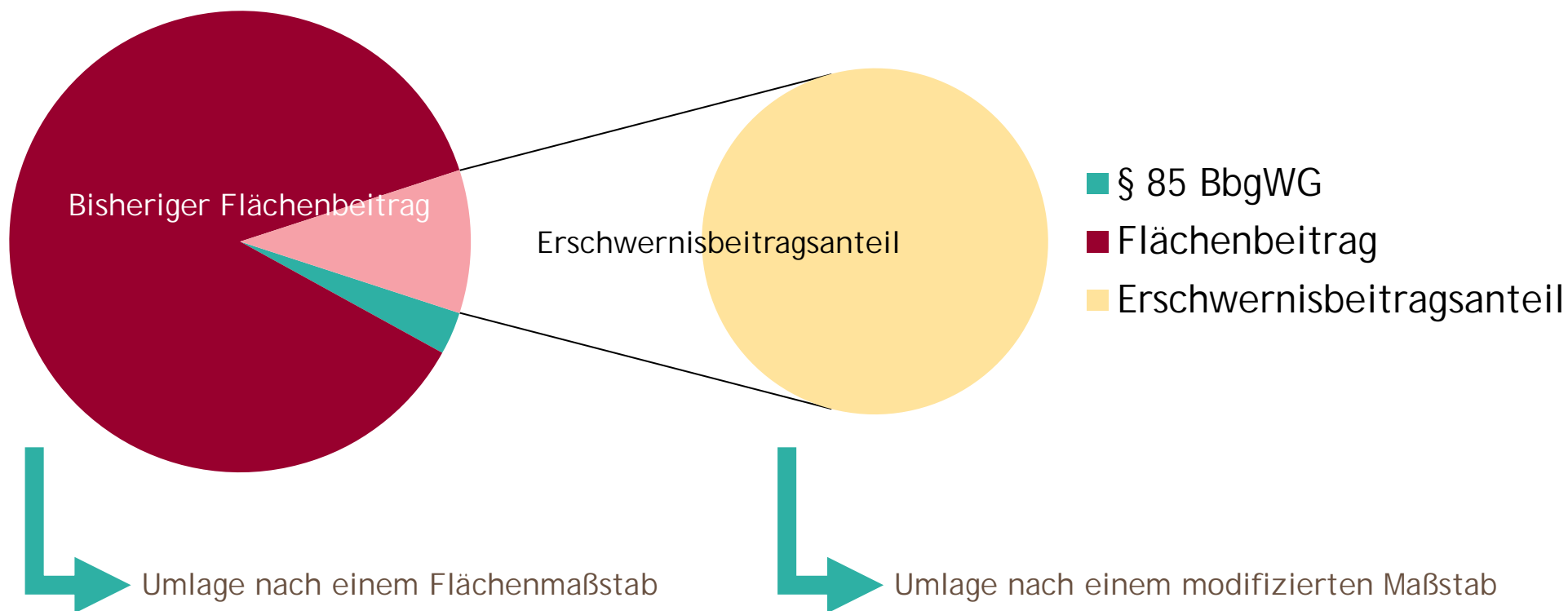
Städte, Gemeinden, Bund, Land, Landkreis sind Verbandsmitglieder

Flurstückseigentümer sind Verbandsmitglieder

GEMEINSAMES PRINZIP

Vereinfachte Darstellung

Kosten der Gewässerunterhaltung II. Ordnung



ERMITTLUNG DER ZUR BEURTEILUNG DER VOLLZUGSTAUGLICHKEIT ERFORDERLICHEN DATEN

Übertragung der Modelle auf das Land Brandenburg bedingt Erhebung von Daten und Anwendung von Maßstäben, die bislang für die Beitrags- und Umlageerhebung nicht benötigt wurden:

- ➔ Verhältnis der Bodenfläche zur Siedlungs- und Verkehrsfläche
- ➔ Ermittlung der Versiegelungsgrade der Flurstücke
- ➔ Einwohnermaßstab/Ermittlung der Einwohneranzahl je Flurstück
- ➔ Ermittlung der nicht der Grundsteuer A unterliegenden Flurstücke

Zweck der Maßstäbe

Verteilung eines Teils der Kosten der Gewässerunterhaltung in Form eines sogenannten Erschwernisbeitragsanteils*

*) definitorisch zu unterscheiden vom Erschwernisbeitrag gemäß § 85 BbgWG

VERHÄLTNIS BODENFLÄCHE ZUR SIEDLUNGS- UND VERKEHRSFLÄCHE

Modell Sachsen-Anhalt Korporative Mitgliedschaft/Dingl. Einzelmitgliedschaft

Genaueres Verfahren zur Ermittlung der Flächen

- Aufspaltung der Nutzungsartenbereiche in die mittels ALKIS auszuwertenden Nutzungsarten (basierend auf Definitionen der Flächen des Statistischen Bundesamts/des Amts für Statistik Berlin-Brandenburg)
- Auswertung rein technisch durch LGB möglich
- Aktuellen Datenqualität der Flächendaten somit entscheidend für Beurteilung der Vollzugstauglichkeit

Auf Auskünften der LGB basierende Beurteilung der Vollzugstauglichkeit

Aktuell keine zentral auswertbare Datenbasis vorhanden, die eine auf den aktuellen tatsächlichen Nutzungen bzw. aktuell gepflegten Nutzungsarten (gemäß Nutzungsartenerlass des MIK) basierende Ermittlung der Flächen innerhalb eines Verbandsgebietes zulassen würde.*)

*) Nicht Gegenstand des Planspiels: Abfrage bei Katasterbehörden, ob dort in dezentralen Aufschreibungen bereits Daten mit höherer Aktualität und Güte vorliegen und mittelfristig verfügbar gemacht werden können.

VERHÄLTNIS BODENFLÄCHE ZUR SIEDLUNGS- UND VERKEHRSFLÄCHE

Alternative Erhebungsmethode

Anwendung des pauschalierten Verfahrens zur Flächenermittlung aus Sachsen-Anhalt

- Ermittlung des Umlagemaßstabes unter Rückgriff auf die Daten der Landestatistik (vgl. Rechtsgutachten)

Nachteil:

Ungenauigkeiten

Keine genaue Ermittlung der Flächen bei den Gemeinden möglich, die Mitglied in mehreren Verbänden sind.

MAßSTAB „VERSIEGELUNGSGRADE DER FLURSTÜCKE“

Modell Niedersachsen Korporative Mitgliedschaft/Dingl. Einzelmitgliedschaft

- Zuordnung der Flurstücke über Nutzungsarten zu den 3 Versiegelungsgraden (vgl. Anlage 5 zu § 64 NWG)
 - „leicht“,
 - „mitteldicht“ und
 - „stärker versiegelt“
- Übertragung der niedersächsischen Zuordnungssystematik auf Brandenburg nicht ohne Anpassungen möglich, da nicht alle Nutzungsarten aus Niedersachsen im Grunddatenbestand ALKIS in Brandenburg geführt werden
- Erarbeitung einer neuen individuellen Zuordnungssystematik der Flurstücke zu Versiegelungsgraden für Brandenburg notwendig
- Aktuelle Datenqualität der Flächendaten somit auch hier entscheidend für Beurteilung der Vollzugstauglichkeit

Auf Auskünften der LGB basierende Beurteilung der Vollzugstauglichkeit

Aktuell keine zentral auswertbare Datenbasis vorhanden, die eine auf den aktuellen tatsächlichen Nutzungen bzw. aktuell gepflegten Nutzungsarten (gemäß Nutzungsartenerlass des MIK) basierende Ermittlung der Flächen innerhalb eines Verbandsgebietes zulassen würde.*)

*) Nicht Gegenstand des Planspiels: Abfrage bei Katasterbehörden, ob dort in dezentralen Aufschreibungen bereits Daten mit höherer Aktualität und Güte vorliegen und mittelfristig verfügbar gemacht werden können.

EINWOHNERMAßSTAB (1/2)

Modell Sachsen-Anhalt und Modell Niedersachsen / Korporative Mitgliedschaft

- Aufteilung der Einwohneranzahl nach Verbandsgebieten erforderlich
- Bemessung der Verbandsgebiete nach Einzugsgebieten bedingt bei Gemeinden, die Mitglied in mehreren Verbänden sind, flurstücksgenaue Daten zur möglichst exakten Ermittlung der gemeldeten Einwohner
- Betroffene: 217 von 418 brandenburgischen Gemeinden die Mitglieder in mehr als einem Verband sind
- 91 % der Gemeinden verfügen nicht über flurstücksgenaue Daten zur Ermittlung der gemeldeten Einwohner
- Alternative Vorgehensweise zur Ermittlung der Einwohneranzahl bei Gemeinden erforderlich, die Mitglied in mehreren Verbänden sind

EINWOHNERMAßSTAB (2/2)

Alternative Erhebungsmethode

1. Erstellung eines gemeindlichen Straßenverzeichnisses mit Bezug zum jeweiligen Verbandsgebiet
2. Zuordnung der Hausnummern einer Straße zum jeweiligen Verbandsgebiet
3. Ermittlung der Einwohnerzahl mittels der zuvor ermittelten Adressen über das Melderegister der Gemeinden
4. Ggf. abschließend Vor-Ort-Erhebung erforderlich, um gerichtsfeste Genauigkeit sicherzustellen. (z.B. wenn Verbandsgrenze ein Haus schneidet)

Beurteilung der Vollzugstauglichkeit

Zwar kein einfacher und aufwandsarmer, wohl aber ein behelfsmäßiger und näherungsweise Weg existent, um die Zahl der Einwohner zur Berechnung eines Einwohnermaßstabes zu ermitteln.

Bewertung „Einwohnermaßstab“ durch Gemeinden

- Kriterium „Praktikabilität und Ermittlungsaufwand“: 84 % nicht geeignet
- Kriterium „Verteilungsgerechtigkeit der Kosten“: 88 % nicht geeignet

MAßSTAB „NICHT DER GRUNDSTEUER A UNTERLIEGENDE FLURSTÜCKE“ (1/2)

Modell Sachsen-Anhalt Korporative Mitgliedschaft/Dingl. Einzelmitgliedschaft

- Umlage Erschwernisbeitragsanteil auf alle Flurstückseigentümer, deren Flurstücke innerhalb des Verbandsgebiets und innerhalb der jeweiligen Gemeinde liegen und nicht der Grundsteuer A unterliegen
- 57 % der Gemeinden verfügten nicht über die erforderlichen Daten (Flurstück, Flurstücksgröße, Flurstückseigentümer und Anschrift) zur Ermittlung der betreffenden Flurstücke
- LGB verfügt angabegemäß nicht über Daten bzgl. Grundsteuer B-pflichtiger und grundsteuerbefreiter Flurstücke
- Ggf. alternative Datenerhebung möglich: Viele Gemeinden (Steuerämter) verweisen auf die ggf. bei Finanzämtern verfügbaren Daten *)

*) Abfrage bei Finanzämtern war nicht Gegenstand des Planspiels

MAßSTAB „NICHT DER GRUNDSTEUER A UNTERLIEGENDE FLURSTÜCKE“ (2/2)

Vollzugstauglichkeit

Beurteilung der Vollzugstauglichkeit

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass ein auf Basis von Klassifizierungsmerkmalen der Grundsteuer ermittelter Maßstab zur Umlage eines Erschwernisbeitragsanteils im Hinblick auf die Vollzugstauglichkeit mit erheblichen Ermittlungsschwierigkeiten und Hemmnissen angesehen werden muss.

Bewertung „Nicht der Grundsteuer A unterliegende Flurstücke“ durch Gemeinden

- Kriterium „Praktikabilität und Ermittlungsaufwand“ : 88 % nicht geeignet
- Kriterium „Verteilungsgerechtigkeit der Kosten“ : 93 % nicht geeignet

ERHEBUNG EINES (OPTIONALEN) MINDESTBEITRAGS

Modell Niedersachsen Korporative Mitgliedschaft/Dingl. Einzelmitgliedschaft

- 59 % der Verbände halten einen Mindestbeitrag für praxistauglich
 - die für praxistauglich befundene maximale Flurstückgröße betrug 0,9 ha (Median)
 - für angemessen gehaltener Mindestbeitrag betrug 8,42 € p.a. (Median)
 - Berücksichtigung vollzugstechnischer Besonderheiten und individueller Gegebenheiten eines jeden Verbands
- 50 % der Gemeinden halten einen Mindestbeitrag für praxistauglich
- Vorteile eines Mindestbeitrags aus Sicht der Gemeinden (G) und Verbände (V):
 - Kostendeckende Bescheiderstellung auch für Kleinstflurstücke (G+V)
 - Vereinfachung des Verwaltungsverfahrens (G+V)
 - Beteiligung aller Flurstückseigentümer an der Kostendeckung zur Gewässerunterhaltung (G)
 - Anteilige Refinanzierung des zu zahlenden Verbandsbeitrags der Kommune (G)
 - Wegfall des Verzichts auf Erhebung von Kleinstbeträgen (G)
- Nachteile eines Mindestbeitrags aus Sicht der Gemeinden (G) und Verbände (V):
 - Modell widerspricht dem Gleichbehandlungsgrundsatz (unterschiedliche Flurstücksgrößen würden mit einheitlichem (Mindest-)Beitragssatz belastet) (G+V)
 - Mehrfache Mindestbeitragsbescheidung eines Flurstücks durch verschiedene Verbände möglich (V)
 - Mögliche Rechtsunsicherheit (Abgabe an Verband entspräche nicht 1:1 der Umlage, ggf. Guthaben) (G)

DINGLICHEN EINZELMITGLIEDSCHAFT

Hindernisse und Unterstützung aus Sicht der Gemeinden und Verbände

- 71 % der Gemeinden sind nicht alle Flurstückseigentümer bekannt
- Anteil nicht bekannter Flurstückseigentümer liegt nach gemeindlichen Schätzungen zwischen 1-10 %
- Bewertung der Problematik ungeklärter Flurstückseigentümergehörigkeiten durch Gemeinden:
 - 17 % sehr problematisch,
 - 79 % bedingt problematisch und
 - 4 % unproblematisch
- Ursachen unbekannter Flurstückseigentümer :
 - Ungeklärte Eigentumsverhältnisse infolge unbekannter/nicht ermittelbarer Erben sowie fehlender Adresdaten
 - Bedingt durch ungeklärte Eigentumsverhältnisse sind Eigentümerdaten teilweise weder im Kataster noch im Grundbuch aktuell
 - Abweichende Eigentümerdaten zwischen ALKIS und Grundbuch; Umschreibung von Eigentum wird anabegemäß teilweise nur mit erheblichem Zeitverzug bearbeitet
- 53 % der Gemeinden würden sich für den Fall der dinglichen Einzelmitgliedschaft den Wasser- und Bodenverbänden als Dienstleister zur Verfügung stellen

DINGLICHEN EINZELMITGLIEDSCHAFT

* summierte Werte der jeweils zu den jeweiligen Fragen antwortenden Gemeinden bzw. Verbände

Mögliche Auswirkungen auf Sach- und Personalkosten

- Kostenreduzierungspotenziale der Gemeinden
 - Berechnetes Einsparpotenzial* der Personalkosten von 69 Gemeinden: 375 T€ (basierend auf Umrechnung der geschätzten ausfallenden Arbeitstage je betroffener Vergütungsgruppe)
 - Geschätztes Einsparpotenzial* der jährlichen Sachkosten von 109 Gemeinden: 291 T€
- Kostenerhöhungspotenziale der Verbände
 - Berechnetes Erhöhungspotenzial* der jährlich laufenden Personalkosten von 22 Verbänden: 3.302 T€ (basierend auf Umrechnung der geschätzten zusätzlich anfallenden Arbeitstage je betroffener Vergütungsgruppe)
 - Geschätztes Erhöhungspotenzial* durch laufende, jährlich zusätzlich anfallende Sachkosten (z.B. Portokosten, Fernmeldekosten, Anwalts- und Gerichtskosten, Bürokosten) von 21 Verbänden: 1.471 T€
 - Zuzüglich einmalig anfallende Personalkosten der Verbände für die Herstellung der organisatorischen und EDV-technischen Voraussetzungen sowie einmalige Sachkosten (z.B. Anbau Büroräume, Möblierung etc.) in Höhe von insgesamt 2.193 T€ (Angaben von 22 Verbänden)

Beurteilung der Vorteilhaftigkeit

Die aus den Rückläufen der Fragebögen ermittelbare Datenbasis war für eine Hochrechnung der Kosteneffekte auf alle Gemeinden und Verbände nicht ausreichend. Eine abschließende Aussage zur wirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit eines Wechsels hin zu einem Modell der dinglichen Einzelmitgliedschaft kann daher nicht getroffen werden.

MEINUNGSBILD ZUR ERSCHWERNISUMLAGE § 85 BBGWWG

Empfohlene Modifizierungen bei der Erschwerniserhebung

- Empfehlungen der Verbände:

Hebung der Erschwernisbeiträge nicht rechtlich sicher möglich; hohes Anfechtungsrisiko, deshalb ...

- Erstellung eines Katalogs/Verzeichnisses, in dem Erschwernis in Form einer gesetzlichen Regelung des Landes Brandenburg eindeutig definiert wird
- Umwandlung/Rückführung der Erschwernisbeitragerhebung von einer „Soll“ auf eine „Kann“-Bestimmung (ermögliche Fokussierung auf größere Erschwernisbeitragsschuldner und führe zu Verbesserung des Verhältnisses zwischen Erschwernisbeitrag und Veranlagungskosten)

MEINUNGSBILD ZUR ERSCHWERNISUMLAGE § 85 BBGWWG

Empfohlene Modifizierungen bei der Erschwerniserhebung

- Empfehlungen der Gemeinden:
 - Keine Schwerpunktbildung vorgeschlagener Modifizierungen bei den Gemeinden möglich
 - Wenige halten eine konkrete Definition von Erschwernissen, bspw. in Form eines Katalogs, für empfehlenswert
 - Einführung einer pauschalierten Erschwernisumlage für Fallgruppen (z.B. verrohrte Gewässer je 100 m Verrohrung á X,XX €; Zäune/Bebauung die nicht den Mindestabstand zum Gewässer einhalten werden je 100 m mit dem Betrag Y,YY € belastet, ...)

MEINUNGSBILD ZUR ERSCHWERNISUMLAGE § 85 BBGWWG

Argumente für ersatzlosen Wegfall der Erschwerniserhebung

- Argumente der Verbände:
 - Verwaltungsvereinfachung; Wegfall des „unverhältnismäßig“ hohem Zeit- und Personalaufwands im Verhältnis zum veranlagten Erschwernisbeitrag
 - Höhere Rechtssicherheit nach ersatzlosem Wegfall der bisherigen Regelung
- Argumente der Gemeinden:
 - Zu hoher nicht vertretbarer Verwaltungsaufwand

MEINUNGSBILD ZUR ERSCHWERNISUMLAGE § 85 BBGWG

Auswertung weitergehender Fragen

- 64 % der Verbände (14) verfügten nicht über ein Verzeichnis, in dem Erschwernisse nach § 85 BbgWG ausgewiesen sind
- Lediglich 4 Verbände verfügten über ein bepreistes Verzeichnis (kalkulierter Erschwernisbeitragsatz)
- 36 % der Verbände (8) erhoben keine Erschwernisse von Verbandsmitgliedern
- 50 % der Verbände (11) erhoben für 2014 keine Erschwernisse von Flächeneigentümern, die nicht Verbandsmitglieder waren
- Median der von Verbandsmitgliedern erhobenen Erschwernisbeiträge für 2014 lag bei 21.175 €

SONSTIGE VERBESSERUNGSVORSCHLÄGE

Verschiedene Themenbereiche

- Zeitintensive Ermittlung der Gewässer I. Ordnung
 - Kostenlose Zurverfügungstellung der kompletten ALKIS-Daten zur Nutzung durch die Verbände
 - Erweiterung des Fachdatensatzes des LUGV um eine weitere Spalte, aus der hervorgeht, wie groß die Abzugsfläche für ein Gewässer I. Ordnung ist (zentrale Vorgabe der Daten durch das LUGV/LGB; Sicherstellung einer einheitlichen und gerichtsfesten Vorgehensweise)
- Zeitintensive Ermittlung der Abzugsflächen (Flächen Bund, Länder, Landkreise)
 - Flächenmeldungen sollten, wie in den Satzungen niedergelegt, von den Gemeinden erfolgen
 - Flurstücksliste des LUGV/der LGB sollte um Eigentümerdaten ergänzt werden und den Stand 1.1. des Beitragsjahres widerspiegeln
 - Vereinheitlichung der Datenformate für die Flächenmeldungen aller Verbandsmitglieder (Gemeinden, Bund, Länder, Landkreise), z.B. das LUGV-Datenformat

ZUSAMMENFASSUNG DER ERGEBNISSE

- Die anzuwendenden Maßstäbe können in Bezug auf Umsetzung und Vollzug unter Berücksichtigung der spezifischen Rahmenbedingungen des Landes Brandenburg nicht als einfach angesehen werden.
- Gegenwärtige praktische Hindernisse müssen daher zunächst überwunden werden, wenn die aus ihrer Anwendung resultierenden Effekte überzeugen.
- Die in Sachsen-Anhalt und Niedersachsen verwendeten Maßstäbe wurden von den Planspielteilnehmern nicht zwingend als beitragsgerechter angesehen.