



Betreff:
Direktabrechnung Straßenreinigung durch die STEP

öffentlich

bezüglich
DS Nr.: 05/SVV/0288

Erstellungsdatum 30.03.2007

Eingang 902: _____

Einreicher: FB Ordnung und Sicherheit

Beratungsfolge:

Datum der Sitzung

Gremium

04.04.2007 Stadtverordnetenversammlung der Landeshauptstadt Potsdam

Inhalt der Mitteilung:

Die Stadtverordnetenversammlung nimmt zur Kenntnis:

Rechtliche Möglichkeiten und Folgen der Übertragung der Gebührenkalkulation und -veranlagung an einen Verwaltungshelfer.

Beratungsergebnis

Zur Kenntnis genommen:

Gremium:

Sitzung am:

zurückgestellt

zurückgezogen

überwiesen in den Ausschuss:

Wiedervorlage:

Büro der Stadtverordnetenversammlung

Finanzielle Auswirkungen?

Ja

Nein

(Ausführliche Darstellung der finanziellen Auswirkungen, wie z. B. Gesamtkosten, Eigenanteil, Leistungen Dritter (ohne öffentl. Förderung), beantragte/bewilligte öffentl. Förderung, Folgekosten, Veranschlagung usw.)

ggf. Folgeblätter beifügen

Oberbürgermeister

Geschäftsbereich 1

Geschäftsbereich 2

Geschäftsbereich 3

Geschäftsbereich 4

I. Aufgabenstellung

Mit dem oben genannten Antrag wurde der Oberbürgermeister beauftragt zu prüfen, unter welchen Voraussetzungen in Zukunft eine direkte Erfassung, Berechnung und Veranlagung der Potsdamer Bürger bezüglich der Straßenreinigung, ggf. auch der Abfallentsorgung, durch die STEP auf Grundlage einer städtischen Satzung möglich ist.

II. Vergaberechtsproblematik

Soll eine Erfassung, Berechnung und Veranlagung von Gebühren über Dritte erfolgen, entsteht regelmäßig ein privatrechtliches entgeltliches Auftrags- und Leistungsverhältnis zwischen der Landeshauptstadt und dem Dritten. Entsprechend den Regelungen der §§ 97 ff Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) bzw. § 25 a Gemeindehaushaltsverordnung Brandenburg (GemHVBbg) wäre daher grundsätzlich eine Ausschreibung vor Auftragsvergabe durchzuführen. Aus diesem Grund scheidet eine direkte Vergabe des Auftrages an die STEP aus, diese könnte sich jedoch an einer durchzuführenden Ausschreibung des Auftrages beteiligen. Etwas anderes gilt, sofern eine Vergabe des Auftrages an die Stadtwerke Potsdam GmbH erfolgen sollte, da es sich hierbei um eine 100 % Tochter der Landeshauptstadt Potsdam handelt. In diesem Fall erscheint eine Vergabe des Auftrages zur Direktabrechnung aus Sicht des Vergaberechtes unproblematisch.

III. Erlass von Straßenreinigungsgebührenbescheiden durch die STEP bzw. private Dritte

Die STEP bzw. ein privater Dritter könnte die Erfassung, Berechnung und Veranlagung von Gebühren durchführen, wenn die Landeshauptstadt diese Rechte und Pflichten wirksam und zulässigerweise übertragen könnte.

Gemäß § 49 a Abs. 5 Nr. 3 Brandenburgisches Straßengesetz (Bbg StrG) sind Gemeinden berechtigt, durch Satzung die Eigentümer der erschlossenen Grundstücke nach Maßgabe des Kommunalabgabengesetzes zu Benutzungsgebühren heranzuziehen. Die Landeshauptstadt Potsdam hat von dieser Ermächtigung durch Erlass ihrer jeweiligen Straßenreinigungsgebührensatzungen Gebrauch gemacht. Eine Ermächtigung zur Übertragung von Rechten und Pflichten der Landeshauptstadt auf Dritte enthält das Bbg StrG dagegen nicht.

Der Erlass von Straßenreinigungsgebührenbescheiden selbst ist dem Verwaltungsverfahren zuzurechnen. Verwaltungsverfahren nach § 9 Verwaltungsverfahrensgesetz für das Land Brandenburg (VwVfGBbg) ist die nach außen wirkende Tätigkeit der Behörde, die auf Prüfung der Voraussetzungen, die Vorbereitung und den Erlass eines Verwaltungsaktes oder Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrages gerichtet ist; es schließt den Erlass des Verwaltungsaktes oder den Abschluss des öffentlich-rechtlichen Vertrages ein.

Maßgebend für die Durchführung der öffentlich-rechtlichen Verwaltungstätigkeit der Behörden des Landes, der Gemeinden, Ämter und Gemeindeverbände, der sonstigen der Aufsicht des Landes unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts, soweit nicht Rechtsvorschriften des Landes inhaltsgleiche oder entgegenstehende Bestimmungen enthalten, ist das Verwaltungsverfahrensgesetz für das Land Brandenburg, § 1 Abs. 1 VwVfGBbg.

Das Verwaltungsverfahren wird auf Antrag oder von Amts wegen eingeleitet und mündet nach entsprechender Sachverhaltsermittlung in der Bekanntgabe eines Verwaltungsaktes, hier in Form eines Abgabenbescheides. Gemäß § 12 Abs. 1 Kommunalabgaben für das Land Brandenburg (KAGBbg) gelten für Kommunalabgaben einzelne Bestimmungen der Abgabenordnung in der jeweiligen Fassung entsprechend, soweit nicht das KAGBbg oder andere Gesetze besondere Vorschriften enthalten.

Ein Abgabenbescheid ist daher gemäß § 155 Abs. 1 Satz 2 Abgabenordnung (AO) i.V.m. § 12 Abs. 1 Nr. 3 lit. B, Abs. 4 KAGBbg der nach § 122 Abs. 1 AO bekannt gegebene Verwaltungsakt. Den Begriff des Verwaltungsaktes definiert § 118 Satz 1 AO als hoheitliche Maßnahme, die eine Behörde zur Regelung eines Einzelfalles auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts trifft und die auf unmittelbare Rechtswirkung nach außen gerichtet ist.

Eine Direktabrechnung der Straßenreinigungsgebühren durch die STEP oder Dritte wäre rechtmäßig, wenn diese neben der Erfassung und Berechnung auch zum Erlass und zur Bekanntgabe eines Abgabenbescheides ermächtigt wären. Fraglich ist also, ob vorliegend eine solche Ermächtigung bejaht werden kann.

Zweifelhaft ist dies nur bezüglich des Merkmals Behörde. Behörde im Sinne von § 1 Abs. 2 VwVfGBbg ist jede Stelle, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt.

In einem Klageverfahren gegen einen durch die Stadtwerke Kiel AG (AG) erlassenen Abgabenbescheid hat das OVG Schleswig-Holstein durch bestandskräftiges Urteil vom 15.03.2006,

Az.: 2 LB 9/05, eine entsprechende Behördeneigenschaft der AG verneint und den Bescheid für rechtswidrig erklärt.

Die AG hatte den Gebührenbescheid gemäß § 5 Abs. 4 der Satzung über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung der Abwasseranlagen der ... (Gebührensatzung) vom 23.12.1981 in der Fassung der 20. Nachtragssatzung vom 28.12.2000 sowie der Gebührensatzung (GS) vom 18.12.2001 im Namen und für Rechnung der Landeshauptstadt Kiel gefertigt und stützt sich auf die Regelungen der GS. Gemäß § 5 Abs. 4 Satz 1 GS konnten die Gebühren nach §§ 2 und 4 durch Rechnungen der Stadtwerke Kiel AG festgesetzt werden. Gemäß § 5 Abs. 4 Satz 2 GS sollten diese Rechnungen gleichzeitig Bescheide der Stadt Kiel über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung der städtischen Abwasseranlagen sein.

Nach Ansicht des OVG ist der Gebührenbescheid jedoch rechtswidrig, da er von einer AG im Namen und für Rechnung der Kommune erlassen worden ist und es insofern an einer wirksamen Rechtsgrundlage fehle.

Hierzu führt das OVG aus, dass ein Abgabenbescheid der nach § 110 Abs. 1 Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (LVwG) bekannt gegebene Verwaltungsakt im Sinne von § 106 Abs. 1 LVwG sei, also eine bestimmte Maßnahme einer Behörde im Sinne von § 3 Abs. 2 LVwG. Hier habe jedoch die Stadtwerke AG einen Gebührenbescheid gefertigt und den Klägern bekannt gegeben und nicht der Oberbürgermeister der Beklagten. Jedoch sei weder die AG noch ihr Leitungsorgan Behörde im Sinne von § 3 Abs. 2 LVwG und könnten grundsätzlich keine Verwaltungsakte nach § 106 Abs. 1 LVwG erlassen.

Auch lägen die Voraussetzungen für eine Beleihung nicht vor, da diese gemäß § 24 Abs. 1 LVwG durch Gesetz oder aufgrund gesetzlicher Ermächtigung erfolgen müsse, wodurch ein öffentlich-rechtliches Auftragsverhältnis zwischen dem Beliehenen und dem beleihenden Verwaltungsträger entstehe.

Da die AG die Bescheide im Namen und für Rechnung der Beklagten erlasse, fungiere sie somit als sogenannter Verwaltungshelfer. Die Inanspruchnahme von Verwaltungshelfern beim Gebühreneinzug sei jedoch allenfalls in der Weise zulässig, dass die Beklagte sich in der technischen Abwicklung der Dienste Dritter bedienen könne. Die Entscheidung über den Erlass des Verwaltungsaktes sei jedoch von dem dafür zuständigen Organ zu treffen. Eine hoheitliche Maßnahme könne grundsätzlich nur aufgrund der Einzelfallentscheidung eines die Behörde repräsentierenden Amtsträgers wirksam werden.

Die Beschwerde der Beklagten gegen die Nichtzulassung der Revision in dem Urteil des OVG Schleswig-Holstein wurde im Weiteren durch Beschluss des BVerwG vom 30.08.2006, Az.: 10 B 38.06, zurückgewiesen.

In den Gründen zum Beschluss führt das BVerwG aus, dass, selbst wenn man annehme, die aufgeworfene Frage betreffe die den Verwaltungsakt definierende Bestimmung des § 106 Abs. 1 LVwG, dies nicht die Zulassung der Revision rechtfertige, da sich aus dieser Vorschrift ohne Weiteres entnehmen lasse, dass nur eine solche Maßnahme Verwaltungsaktqualität haben können, die von einer Behörde und nicht bloß in ihrem Namen von einem Verwaltungshelfer erlassen werde.

Auch dann, wenn ein Verwaltungshelfer wie es die Beschwerde zu Grunde lege, lediglich die Weisung einer Behörde umsetze, handele doch er und nicht die Behörde nach außen als Entscheidungsträger.

Hiernach wäre eine wirksame und zulässige Übertragung der Rechte und Pflichten zur Erfassung, Berechnung und Veranlagung von Gebühren durch Dritte als sog. Verwaltungshelfer ausgeschlossen.

Da dem Urteil des OVG Schleswig-Holstein Vorschriften des Landesrechts Schleswig-Holstein zu Grunde lagen, könnte sich für diesen Fall etwas anderes ergeben. Maßgeblich ist daher, welcher Regelungsinhalt dem Behördenbegriff aufgrund landesgesetzlich regelnder Vorschriften zukommt.

Gemäß § 3 Abs. 2 LVwG ist Behörde in Schleswig-Holstein jede organisatorisch selbstständige Stelle, wohingegen gemäß § 1 Abs. 2 VwVfGBbg Behörde jede Stelle ist, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt. (Anmerkung: die Regelung des § 1 Abs. 2 VwVfGBbg ist im Übrigen deckungsgleich mit der Regelung des § 1 Abs. 4 VwVfG und der Regelung des § 6 AO.)

Damit weicht die Vorschrift des § 1 Abs. 2 VwVfGBbg in ihrem Wortlaut erheblich von der des § 3 Abs. 2 LVwG ab.

Nach Ansicht des Ministeriums des Innern des Landes Brandenburg rechtfertigt diese Abweichung eine unterschiedliche Bewertung der Rechtslage. Somit sei es gemäß § 1 Abs. 2 VwVfGBbg rechtmäßig und zulässig, Dritte als sog. Verwaltungshelfer mit der Direktabrechnung von Gebühren zu betrauen. Diese fungierten insoweit als Teil der Verwaltung und seien an Vorgaben der Verwaltung gebunden. Daher könnten sie auch keine eigenen Entscheidungen treffen oder eigenes Ermessen ausüben. Private Dritte seien insoweit eine „unselbstständige“ Stelle und seien daher als Teil der Verwaltung zu betrachten. Der jeweils unterschiedliche Regelungsinhalt der den Behördenbegriff regelnden Vorschriften lasse daher eine Übertragbarkeit der Gründe des Urteils des OVG Schleswig-Holstein auf das Land Brandenburg nicht zu.

Eine wie vorliegend angestrebte Direktabrechnung von Gebühren stelle somit lediglich das Ergebnis, der durch Satzung vorgegebenen Parameter - wie Maßstab, Gebührenberechnung, Gebührenschuldner - dar, so dass lediglich eine rechnerische Zusammenfassung erfolge.

Entsprechend den Kommentierungen in der Literatur umfasst die Definition des § 1 Abs. 4 VwVfG zunächst jede Person des öffentlichen Rechts und ihre Organe und somit jede Stelle, die durch Organisationsrecht gebildet, vom Wechsel des Amtsinhabers unabhängig und nach der einschlägigen Zuständigkeitsregelung berufen ist, unter eigenem Namen nach außen eigenständige Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrzunehmen (so Stelkens/Schmitz in Kommentar zum Verwaltungsverfahrensgesetz § 1 Rn. 217, 6. Aufl. 2001). Entgegen der Ansicht des Ministeriums des Innern des Landes Brandenburg setze der Behördenbegriff eine gewisse, im Einzelnen umstrittene organisatorische Selbständigkeit der handelnden Stelle voraus (s.o. § 1 Rn. 224). So auch Kopp/Ramsauer, Verwaltungsverfahrensgesetz § 1 Rn. 51, 8. Aufl. 2003, wonach Behörden unter anderem mit hinreichender organisatorischer Selbständigkeit ausgestattete Einrichtungen seien.

Hieraus folgt, dass für den Behördenbegriff jeweils immer ein gewisses Maß an organisatorischer Selbständigkeit erforderlich ist. Dieses Merkmal wäre demnach durch die Regelung in § 3 Abs. 2 LVwG lediglich in die Vorschrift ausdrücklich aufgenommen worden und kann daher eine unterschiedliche Auslegung der landesgesetzlichen Regelungen nicht begründen. Da es bei dem Erlass eines Verwaltungsaktes auch immer um die Berechtigung zur selbständigen Ausübung von Hoheitsmacht geht, ist im Ergebnis die Meinung des Ministeriums abzulehnen.

Sollte eine Direktabrechnung privater Dritter nicht den Charakter einer von einer Privatperson unbefugt getroffenen Anordnung haben, käme daher allein die Beleihung mit der hoheitlichen Wahrnehmung bestimmter Verwaltungsaufgaben im eigenen Namen in Betracht.

Allerdings sehen die gesetzlichen Regelungen des Landes Brandenburg weder in der Gemeindeordnung noch im KAGBbg oder VwVfGBbg die Möglichkeit für eine entsprechende Beleihung der STEP oder Dritter zur Erhebung von Gebühren vor, so dass eine Direktabrechnung von Abgabenbescheiden auch aufgrund der fehlenden Beleihungsmöglichkeit ausscheidet.

Etwas anderes lässt sich auch nicht aus den Verwaltungsvorschriften des Ministeriums des Innern zum Kommunalabgabengesetz für das Land Brandenburg (VV-KAG) vom 13.06.2005 herleiten, wonach eine Direktabrechnung von Gebühren durch private Dritte als sogenannte Verwaltungshelfer für zulässig erachtet wird.

In Punkt 14 zu § 12 b Abgabenbescheide der VV-KAG ist unter anderem geregelt, dass es zum Beispiel möglich sei, dass ein als Verwaltungshelfer beauftragtes privates Unternehmen neben einer Entgelterhebung für eigene Rechnung zusätzlich mit der Festsetzung und einer Erhebung einer Gebühr beauftragt werden könne. Es müsse jedoch eindeutig erkennbar sein, dass und bei wem hinsichtlich des Entgelts die Einrede zulässig sei, und es müsse eine formgerechte Rechtsbehelfsbelehrung für den Gebührenteil enthalten sein. Der Abgabepflichtige müsse darüber hinaus erkennen können, dass das Unternehmen die Erhebung der Gebühr "im Auftrag und für Rechnung" des eigentlichen Aufgabenträgers durchführe.

Hierbei handelt es sich jedoch lediglich um an die nachgeordneten Behörden des Landes Brandenburg gerichtete Regelungen innerhalb der öffentlichen Verwaltung, die grundsätzlich keine unmittelbare Wirkung im Verhältnis Staat / Bürger haben. Außenwirkung können sie allenfalls im Rahmen der Selbstbindung der Verwaltung gemäß Art 3 GG entfalten. Daher kann ein Auftrag zur

Direktabrechnung von Straßenreinigungsgebühren an Dritte auch nicht auf die Regelung der oben genannten Verwaltungsvorschrift gestützt werden.

Ergebnis

Nach dem Urteil des OVG Schleswig-Holstein wäre daher eine „Direktabrechnung“ durch die STEP oder Dritte zumindest rechtswidrig. Möglich wäre demnach nur, dass die STEP oder Dritte die technische Abwicklung der Bescheiderstellung als sog. Verwaltungshelfer übernehmen. Gleiches würde insoweit für die Bescheiderstellung durch die SWP gelten. Die Entscheidung über den Erlass der Gebührenbescheide wäre jedoch jeweils von der Landeshauptstadt zu treffen.

IV. Zweckmäßigkeitserwägungen

Neben der rechtlichen Würdigung des Problems der Direktabrechnung durch die STEP, stellt sich die Frage, inwieweit die Einschaltung eines privaten Dritten im Rahmen der technischen Abwicklung als Verwaltungshelfer wirtschaftlich und organisatorisch sinnvoll und effektiv ist.

Im Ergebnis wären nachfolgende Arbeitsschritte zu betrachten:

Datenerhebung, -pflege und -fortschreibung

Verlässliche Ausgangsdaten sind sowohl beim Frontmetermaßstab als auch beim Quadratwurzelmetermaßstab Grundvoraussetzung für eine ordnungsgemäße Veranlagung der Grundstücke sowie einer rechtssicheren Gebührenerhebung.

Die Datenerhebung, -pflege und -fortschreibung könnte grundsätzlich auch durch einen Dienstleister erbracht werden. In der Landeshauptstadt Potsdam liegen die Grunddaten zur Gebührenerhebung jedoch bereits vor und werden regelmäßig aktualisiert und gepflegt.

Eine externe Vergabe würde hier die Klärung datenschutzrechtlicher Probleme nach sich ziehen.

Erstellung der Kalkulation und Gebührenberechnung

Grundsätzlich ist die Erstellung der Kalkulation und die Berechnung der Gebühr durch einen Drittbeauftragten möglich. Der Auftragnehmer müsste über umfangreiche rechtliche und betriebswirtschaftliche Kenntnisse verfügen sowie das Gebiet des Kommunalen Abgabenrechts beherrschen. Aufgrund der Komplexität und der rechtlichen und tatsächlichen Besonderheiten, die bei der Erhebung von Straßenreinigungsgebühren zu beachten sind, sind einschlägige Erfahrungen des Auftragnehmers auf dem Gebiet der Kalkulation von Straßenreinigungsgebühren zwingend erforderlich.

Die Gebührenkalkulation und deren Festsetzung ist eine hoheitliche Aufgabe (vgl. OVG Greifswald, Urteil vom 21.12.1995 6L200/95), so dass die Richtigkeit und Rechtmäßigkeit durch die Gemeinde gewährleistet sein muss.

Erstellung der Bescheide

Im Ergebnis der rechtlichen Prüfung fällt die Entscheidung über den Erlass der Gebührenbescheide in den hoheitlichen Aufgabenbereich der Landeshauptstadt Potsdam. Die technische Erstellung dieser Bescheide könnte durch einen Dritten erfolgen. Voraussetzung wäre dann das Vorhandensein des Grunddatenbestandes und eines entsprechenden Fachverfahrens. Beides ist in der Stadtverwaltung bereits vorhanden, so dass die Daten zur Zeit im automatisierten Verfahren, direkt aus der Anwendung in die Bescheide exportiert werden. Ein Drittbeauftragter müsste nach Bereitstellung eines Fachverfahrens regelmäßig aktuelle Daten aus verschiedenen Fachbereichen der Verwaltung erhalten und verarbeiten. (Siehe hierzu Ausführungen Datenerhebung.)

Druck der Bescheide

Der Druck der Bescheide könnte durch einen beauftragten Dritten erfolgen.

Derzeit werden die Bescheide in der hauseigenen Druckerei der Landeshauptstadt Potsdam kostensparend und zeitnah gedruckt.

Versand der Bescheide

Der Versand der Bescheide erfolgt über die zentrale Poststelle der Landeshauptstadt Potsdam und wird bereits mit verschiedenen Anbietern des Brieftransportwesens zu sehr günstigen Konditionen realisiert.

Fazit

Insgesamt bleibt festzustellen, dass unter Berücksichtigung der Ausführungen unter II. zur Vergaberechtsproblematik eine externe Beauftragung im Rahmen einer technischen Abwicklung als Verwaltungshelfer zulässig wäre.

Da die Datenerhebung, -pflege und -fortschreibung in der Landeshauptstadt Potsdam nicht entfallen würde, die erforderlichen Abstimmungs- sowie Kontrollaufwendungen nicht unerheblich sind, wenn nicht sogar einen größeren Zeitraum erfordern und die Widerspruchsbearbeitung als hoheitliche Aufgabe nach wie vor durch die Landeshauptstadt wahrzunehmen ist sind Einsparpotenziale an Sach- und Personalkosten auf Seiten der Verwaltung kaum erkennbar.

Vorkalkulation 2007

Betriebsabrechnungsbogen Plan 2007

Angaben in €

Berechnungszeitraum 01.01.2007 bis 31.12.2007

Nr. Kostenart	Bezeichnung	WR 2007	STR- allgemein
1. 63010 000	Sachausgaben	10.000,00	10.000,00
2. 63210 000	Untersuchungsleistungen durch Dritte	6.300,00	6.300,00
8. 67920 113	Innere Verrechnung Haushalt / KLR	10.300,00	10.300,00
9. 67920 115	Innere Verrechnung Stadtkasse	14.500,00	14.500,00
10. 67920 151	Innere Verrechnung Personalservice	3.400,00	3.400,00
11. 67920 154	Innere Verrechnung Verwaltungsbibliothek	500,00	500,00
12. 67920 155	Innere Verrechnung IT- PC- Drucker	3.300,00	3.300,00
13. 67920 161	Innere Verrechnung Recht	7.900,00	7.900,00
14. 67920 320	Innere Verrechnung FB 32	28.000,00	28.000,00
15. 67920 321	Innere Verrechnung Ordnung und Sicherheit	169.000,00	169.000,00
16.	Summe Primärkosten	253.200,00	253.200,00
17.	Summe Kosten vor Umlage	253.200,00	253.200,00

In welcher Höhe Kostenanteile durch (Teil-)Beauftragung eines Dritten wegfallen würden, kann derzeit nicht beziffert werden. Hier wäre eine genaue Untersuchung notwendig.

Anzumerken ist, dass die durch die Beauftragung eines Dritten entstehenden Kosten zusätzlich zu den verbleibenden Kosten der Verwaltung zu 75 % in die Gebührenkalkulation mit einfließen würden.

Eine Kostensenkung, die maßgeblich auf die Höhe der Gebühr positiv durchgreift erscheint eher unwahrscheinlich.

Eine wirtschaftliche Betrachtung wäre nur unter genauer Festlegung der beabsichtigten Aufgabenübertragung auf einen Verwaltungshelfer und der dann durch ihn zu benennenden Höhe von Kostenaufwendungen möglich.