



# Wege aufzeigen

## FOKUS PUBLIC SECTOR

Informationen für Entscheider in Verwaltung, Unternehmen und Politik

Ausgabe: Juli 2014 – [www.roedl.de](http://www.roedl.de)

### > Inhalt

#### Organisation

- › Sportverwaltung: Ansätze und Handlungsoptionen für eine bessere Steuerung und mehr Wirksamkeit – Gibt es eigentlich die richtige Organisation? 2

#### Haushalt

- › Steuerung der Kosten der Unterkunft – Ansätze und Erfahrungsberichte 4

#### Steuern und Recht

- › Ausgliederungen und Interkommunale Zusammenarbeiten: Steuergesetzgeber plant Erleichterungen 6
- › Gemeinnützige Unternehmen als Subunternehmer – Änderung der Rechtsprechung 8
- › Einfache staatliche Förderung bei Beihilfen geringen Umfangs 10

#### Immobilien

- › Optimierungspotenziale in der kommunalen Gebäudewirtschaft 11

#### Glasfaser

- › Kurzstudie „Glasfaser als Geschäftsfeld für Kommunen und Stadtwerke“ 14

#### Artikelserie

- › Gebühren und Beiträge zwischen Anspruch und Wirklichkeit 14

#### Rödl & Partner Intern

- › Veranstaltungshinweise 20

### Liebe Leserin, lieber Leser,

in dieser Ausgabe liegt uns ein Thema besonders am Herzen. Ein Thema, welches neuen Schwung in die Haushaltskonsolidierung bringen kann. Der größte Kostenblock in den kommunalen Haushalten – „Die Kosten der Unterkunft“ – bietet erhebliche Konsolidierungspotenziale. Eine geteilte organisatorische Verantwortung, ein fehlendes Sozialcontrolling oder die verfestigten Meinungen, dass dieser Bereich nicht steuerbar sei, führen dazu, dass Konsolidierungspotenziale bei der Nettokaltmiete, den kalten Neben- und Betriebskosten sowie den Heizkosten nicht realisiert werden. Christian Griesbach beschreibt Einsparungsmöglichkeiten und praktische Erfahrungen bei der Realisierung.

Das Bundesfinanzministerium legte im Juni den Vorschlag einer Neuregelung der Umsatzbesteuerung von Leistungen der öffentlichen Hand vor. Peter Lindt und Roland Kellner sind optimistisch, dass die anvisierte Neuregelung zu einem Durchbruch bei der Interkommunalen Zusammenarbeit führen wird.

Mit der Frage „Wie gelingt es, die Finanzierung der kommunalen Daseinsvorsorge aus Gebühren und Beiträgen so zu organisieren, dass eine nachhaltige und rechtssichere Finanzierung kommunaler Leistungen dauerhaft gesichert ist?“ starten wir eine Artikelserie die aufzeigt, welche Chancen die Gebühren- und Beitragsfinanzierung eröffnet und wie verschiedene Klippen umschifft werden können.

Empfehlen möchten wir Ihnen den Besuch unserer Werkstattgespräche. Unsere Berater geben einen Einblick in aktuelle Projekte zur Haushaltskonsolidierung sowie zur strategischen Steuerung der Haushalte. Nutzen Sie die Gelegenheit, um mit unseren Experten ins Gespräch zu kommen und erhalten Sie Antworten zu Ihren Fragen.

Viel Freude beim Lesen, interessante Einblicke und neue Denkanstöße wünschen

Martin Wambach  
Geschäftsführender Partner

Heiko Pech  
Partner

## Organisation

### > Sportverwaltung: Ansätze und Handlungsoptionen für eine bessere Steuerung und mehr Wirksamkeit – Gibt es eigentlich die richtige Organisation?

Von Heiko Pech

Die Frage, warum Organisationen existieren, ist einfach zu beantworten. Nur in Gemeinschaft können Menschen Dinge erledigen, zu denen sie alleine nicht in der Lage wären. Die richtige Organisation zu finden ist schwieriger, weil verschiedene Ausgangslagen, unterschiedliche Aufgabenschwerpunkte oder eine heterogene Finanzausstattung zu verschiedenen Organisationslösungen führen müssen. Die Sportverwaltung als Non-Profit-Organisation kann nicht nur unter Effizienzgesichtspunkten beurteilt werden. Auch gesellschaftliche Anliegen und Bedürfnisse müssen aufgegriffen und zur Zufriedenheit der Bürger umgesetzt werden. Anliegen und Bedürfnisse verändern sich. Organisationen müssen darauf reagieren und sich anpassen. Es gibt also nicht die richtige Organisation, sondern nur eine richtige in der jeweiligen Situation.

#### Die Organisation auf den Prüfstand stellen

Um die richtige Organisation herauszufinden, stellen gut geführte Organisationen immer wieder drei Fragen:

- > Wie müssen wir uns organisieren, damit die Anliegen der Sporttreibenden im Mittelpunkt stehen und das getan wird, was den Erwartungen entspricht?
- > Wie muss sich eine Sportverwaltung organisieren damit die Mitarbeiter das Richtige tun und die Aufgaben mit Freude und Begeisterung erledigen
- > Wie muss sich eine Sportverwaltung organisieren, damit die Führungskräfte ihre Vorstellungen von der Sportkommune umsetzen können?
- >

Die Erwartung der Sporttreibenden an die Organisation wird vermutlich gar nicht so einfach feststellbar sein. Sport wird in unterschiedlichen Formen und Situationen getrieben. Der Kunde der Sportverwaltung ist der Vereinssportler, der Individualsportler, der Breitensportler, der Seniorensportler oder der Schulsportler. Hinzu kommen spezifische gesellschaftliche Anliegen, die der Sport in den Kommunen bedienen kann. Die Umsetzung von Ganztagesangeboten, die Begleitung des demografischen Wandels, präventive Angebote in der Familienhilfe, Bewegungsmöglichkeiten für den Tourismus oder der Sport als Bestandteil der Wirtschaftsstruktur sind Handlungsfelder. Damit die unmittelbaren Erwartungen der Bürger bedient und andere kommunale Aufgaben ergänzt werden können, bedarf es funktionierender Strukturen.

#### Verantwortung für die Sportinfrastruktur regeln

Das Planen, Bauen und Betreiben von Sportanlagen ist so zu organisieren, dass die Nutzeranforderungen z. B. nach Flächen-

bedarfen, Einbauten, Bodenbelägen oder Raumanforderungen berücksichtigt werden können. Auch ein Investitionsstau bei den Sportanlagen muss organisatorisch vermieden werden. Die Akteure, die bei der Aufgabenerledigung mitwirken, sind vielfältig. Es sind das technische Immobilienmanagement, das Grünflächenamt, das Jugendamt, die Schulverwaltung oder die Stadtwerke. Bei der Vielzahl der Akteure muss die organisatorische Verantwortung für die Sportinfrastruktur klar geregelt sein. Zwei Modellvarianten stehen dabei zur Verfügung. Entweder werden die Eigentümeraufgaben von einem Querschnittsamt wie zum Beispiel dem Immobilienmanagement oder dem Grünflächenamt wahrgenommen. Alternativ können die Eigentümeraufgaben auch von der Sportverwaltung wahrgenommen werden. Die Bündelung im Querschnittsamt wird oft bevorzugt, obwohl die Berücksichtigung von Nutzeranforderungen sowie die Vermeidung eines Investitionsstaus eher für die Sportverwaltung sprechen würden.

#### Das Sportbudget zur Optimierung von Betriebsaufgaben

Der Unterhalt der Sportanlagen kann von der Kommune selbst, von privaten Fachfirmen oder von Sportvereinen übernommen werden. Die einzelnen Lösungen werden sich in ihren Kosten unterscheiden, weshalb die kostengünstigste Lösung von der Sportverwaltung herauszufinden ist. Führungskräfte übernehmen diese Aufgabe, wenn eine Effizienzfalle vermieden wird und Anreize für wirtschaftliches Handeln gegeben sind. Das Sportbudget ist ein dafür geeignetes finanzwirtschaftliches Instrument. Innerhalb des Sportbudgets kann flexibel agiert werden. Wirtschaftliche Effekte aus dem Ausnutzen von Entscheidungsspielräumen stehen dem städtischen Haushalt und der Sportverwaltung zur Verfügung. Erforderlich sind stabile Vereinbarungen zum Umgang mit „Budgetgewinnen“.

## Die vierte Kernaufgabe – Koordination und Steuerung

Das Planen, Bauen und Betreiben von Sportanlagen ist eine Kernaufgabe. Die Sportförderung und die Organisation von Sportveranstaltungen sind die zweite und dritte Kernaufgabe. Es handelt sich dabei aber um Gewährleistungs- und Vollzugsaufgaben. Hinzukommen muss eine vierte Kernaufgabe und zwar die Koordination und Steuerung als Aufgabe der Sportverwaltung. Sichtbares Ergebnis ist der Sportentwicklungsplan, in dem die mit dem Sport verfolgten Ziele in der Kommune beschrieben werden. Die Entwicklung von Maßnahmen zur Zielerreichung und die fortlaufende Reflexion mit Rückschlüssen zur Ausrichtung des Sports sind Bestandteile der Koordinations- und Steuerungsaufgabe.

## Sport funktional, teamorientiert oder dezentral organisieren?

Der Erfolg von Organisationen hängt auch von den Strukturen ab, in denen die Aufgaben wahrgenommen werden. Die Sportaufgaben können funktional, teamorientiert oder dezentral organisiert werden. Das Sport- und Bäderamt, Mischämter wie Schule und Sport, Kultur und Sport oder Immobilien und Sport sind funktional ausgerichtet. Es werden Aufgaben nach Sachzusammenhang und Schwerpunktsetzung organisatorisch verbunden. Das Sportbüro oder der Sportkoordinator sind teamorientierte Organisationslösungen, die die starren Grenzen von Organisationen aufbrechen sollen und flexible Teams nach Bedarf agieren lassen. Bei dezentralen Organisationslösungen wie dem Eigenbetrieb oder der GmbH wird die Verantwortung für die Sportaufgaben und das wirtschaftliche Ergebnis betont, indem das Personal dem Unternehmen zugeordnet, das Vermögen übertragen und ein im Wirtschaftsplan festgelegtes Budget vereinbart wird. Welche Organisationsform ist nun die beste? Jede der genannten Organisationsformen hat bestimmte Stärken, Anwendungsbereiche und Beschränkungen und keine Organisationslösung ist vollkommen. In der Praxis ist zu klären, mit welcher der Organisationsformen die strategischen Ziele wie z. B. die Modernisierung der Sportinfrastruktur, die Unterstützung gesellschaftlicher Anliegen, die Entwicklung neuer Angebote für Individualsportler oder die Erschließung neuer Finanzierungsquellen besser erreicht werden können. „Wenn dann Empfehlungen“ können einen ersten Einstieg für die Organisationsentwicklung darstellen:

- > Wenn eine klare Verantwortung für die Aufgabenerledigung herbeigeführt werden soll, dann kann eine Amtslösung (Sportamt) sinnvoll sein.
- > Wenn Reibungsverluste minimiert und Schnittstellen beseitigt werden sollen, dann kann ein Mischamt (Schule und Sport, Immobilien und Sport) sinnvoll sein.

- > Wenn die Koordination verbessert und Netzwerke entwickelt werden sollen, dann kann ein Sportbüro oder ein Sportkoordinator sinnvoll sein.
- > Wenn die Bedeutung des Sports in der Kommune betont werden soll, dann können ein Eigenbetrieb oder eine GmbH sinnvoll sein.

## Den Stellenwert des Sports erhöhen

Organisatorische Veränderungen setzen einen hohen Stellenwert des Sports innerhalb der kommunalen Aufgabenfamilie voraus. Ist dies nicht der Fall, kann dies in einem sechsstufigen Prozess herbeigeführt werden. Zunächst erfordern Veränderungen immer Initiativen, Kooperationen und Opferbereitschaft. Neue Aktivitäten und veränderte Haltungen bedürfen eines Gefühls von Dringlichkeit. Nur wenn klar ist, warum der Sport höher priorisiert werden sollte, kann eine Veränderung beginnen. Sportverwaltungen sollten im Veränderungsprozess nicht alleine marschieren. Es bedarf Verbündeter. Wichtige Entscheider, Sportvertreter, Experten, die Leitung der Sportverwaltung und ein externer Moderator bilden eine Führungskoalition und treiben den Prozess. Damit dieses Team über einen längeren Zeitraum kontinuierlich zusammenarbeitet, bedarf es einer Vision für den Sport. Sie klärt die Ausrichtung, koordiniert Entscheidungen und motiviert zur Veränderung. Durch regelmäßige Kommunikation erreicht die Vision die Herzen und den Verstand und bereitet den Boden für organisatorische Veränderungen. Dieser Prozess wird einige Zeit in Anspruch nehmen. Durchhaltevermögen, Selbstbewusstsein und ein positiver Umgang mit Rückschlägen werden Tugenden sein, die die Führungskräfte einbringen sollten.

## Kontakt für weitere Informationen:



### Heiko Pech

Diplom-Kaufmann

Tel.: +49 (9 11) 91 93-36 09

E-Mail: [heiko.pech@roedl.com](mailto:heiko.pech@roedl.com)

## Haushalt

### > Steuerung der Kosten der Unterkunft – Ansätze und Erfahrungsberichte

Von Christian Griesbach und Johannes Hoelt

Trotz hoher Zuschussintensität im kommunalen Haushalt nehmen viele Träger der Kosten der Unterkunft (KdU) diesen Bereich nicht als beeinflussbaren Aufwandsfaktor wahr. Prüfungen im Rahmen der internen Revision können hier Optimierungsansätze aufdecken.

#### Ausgaben für KdU nicht ausschließlich Produkt beeinflussbarer Faktoren

Die Kosten der Unterkunft (KdU) für Leistungsempfänger im Bereich Sozialgesetzbuch (SGB) II und SGB XII stellen einen der wichtigsten Posten in kommunalen Haushalten dar. Trotz hoher Transferaufwendungen nehmen viele Träger der KdU diesen jedoch nicht als beeinflussbaren Aufwandsfaktor wahr.

Im Rahmen der gesetzlichen Regelungen müssen die Kommunen stets selbstständig Festlegungen treffen (z. B. die örtliche Ermittlung der kalten Neben- und Betriebskosten oder die Anwendung eines Betriebskostenspiegels), die, wie unsere Prüfungen im Rahmen der internen Revision in mehreren Kommunen zeigen, durchaus Optimierungsansätze und Einsparbeträge für den Haushalt aufweisen

#### Rechtliche Grundlagen zur Prüfung bestehen

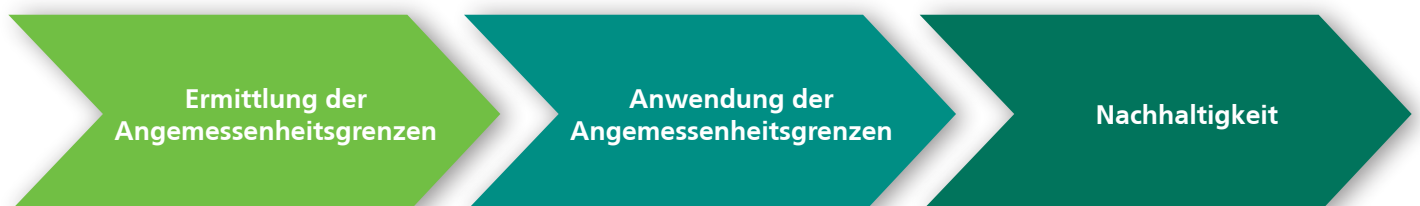
In den landesrechtlichen Gemeindeordnungen findet sich in der Regel implizit oder explizit die Prüfung der Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der kommunalen Verwaltung als Aufgabe der Rechnungsprüfungsämter wieder. Korrespondierend dazu zeigt sich aus unserer Projekterfahrung, dass auch in den Kooperationsvereinbarungen zur Organisation der örtlichen Jobcenter zwischen der Bundesagentur für Arbeit und der jeweiligen Kommune ein Recht zur Kontrolle und Steuerung eingeräumt wird. Eine rechtliche Grundlage zur Untersuchung der Kosten der Unterkunft im Rahmen einer internen Revision ist somit gegeben.

#### Große Bandbreite an möglichen Prüfungsansätzen

Aus der Vielfalt der Einflussfaktoren im Bereich der KdU ergibt sich ein entsprechend breites Spektrum an Prüfungsansätzen unterschiedlicher Vertiefungsebenen. Die Prüfung unterteilt sich in drei Phasen:

- > **1. Phase:** Verfahren zur Ermittlung der Angemessenheitsgrenzen: Die Träger müssen selbstständig festlegen, welche Unterkunfts-kosten in ihrem Gebiet als angemessen anzusehen sind. Die Festlegung der Angemessenheitsgrenzen muss gemäß Rechtsprechung des Bundessozialgerichts auf einem schlüssigen Konzept beruhen, das eine hinreichende Gewähr dafür bietet, dass es die aktuellen Verhältnisse des örtlichen Wohnungsmarktes wiedergibt.
- > **2. Phase:** Anwendung der Angemessenheitsgrenzen in der Sachbearbeitung: Die ermittelten Angemessenheitsgrenzen werden in einem weiteren Schritt durch die Sachbearbeiter in den Bereichen SGB II und XII angewendet. Hierfür hat die Kommune entsprechende Richtlinien und Dienstanweisungen zu erstellen.
- > **3. Phase:** Nachhaltigkeit: Der Kostenträger hat für den wirtschaftlichen Umgang mit den Haushaltsmitteln Sorge zu tragen. Dies umfasst die laufende Überprüfung der ermittelten Angemessenheitsgrenzen, die Einhaltung der Richtlinien und Dienstanweisungen (Punkt 2) sowie das laufende (Finanz-) Controlling der eingesetzten Mittel.

#### Prüffelder im Bereich der KdU





## Stellschrauben bei der Ermittlung der Angemessenheitsgrenzen müssen bekannt sein

Die marktgerechte Ermittlung der Angemessenheitsgrenzen für KdU stellt eine grundlegende Voraussetzung dafür dar, dass der Träger im Zuge der Leistungsgewährung nicht mit unnötigen finanziellen Belastungen konfrontiert wird. Liegen die angewandten Richtwerte über dem tatsächlichen Mietniveau, ist eine überhöhte Auszahlung die Folge. Das Aussenden falscher Impulse an den Wohnungsmarkt fördert zudem einen Anstieg der Mietpreise, wodurch sich die negativen finanziellen Auswirkungen für den Leistungsträger in den Folgejahren weiter ausdehnen.

Optimierungspotenziale zeigen sich in der Praxis insbesondere bei Fällen, in denen anstelle eigener örtlicher Datenerhebungen Werte aus anderen Auswertungen (z.B. Mietspiegel) unreflektiert übernommen werden oder bundesweite Werte (z.B. Betriebskostenspiegel) herangezogen werden. Die Prüfung soll Aufschluss darüber geben, welche Auswirkungen das Handeln und die getroffenen Entscheidungen auf die finanzielle Situation der Kommune haben.

## Anwendungsfehler ermitteln und beheben

Weitere Steuerungspotenziale können im Bereich der operativen Anwendung der Angemessenheitsgrenzen verankert sein. Im Rahmen kommunaler Prüfungen werden immer wieder zeitliche Versäumnisse bei Kostensenkungsaufforderungen, unbegründete bzw. ungeprüfte Übernahmen erhöhter KdU oder auch fehlende Prüfungen des Anspruchs auf vorrangige Leistungen identifiziert.

Einen potenzialträchtigen Bereich stellt zudem die regelmäßige Prüfung von Betriebskostenabrechnungen der Leistungsempfänger dar. Eine korrekte Abrechnung hat verschiedene formelle und materielle Kriterien zu erfüllen, wozu beispielsweise die Vereinbarkeit von Mietvertrag und Abrechnung, die richtige Anwendung von Umlageschlüsseln und letztendlich auch die Korrektheit im Sinne des Mietrechts zählen. Sind die erforderlichen Kriterien nicht erfüllt, ist die Abrechnung ungültig und eventuell anfallende Nachzahlungen sind folglich nicht in der veranschlagten Höhe vom Mieter zu übernehmen. Die Quote fehlerhafter Abrechnungen liegt nach ersten Erfahrungen von Rödl & Partner zwischen 50 und 80 Prozent der gezogenen Stichproben. In einer deutlichen Mehrheit dieser Leistungsfälle führt die Prüfung zu einem Einsparpotenzial aus Sicht des Leistungsträgers.

## Nachhaltigkeit durch eine bessere Steuerung sichern

Für eine effiziente und nachhaltige Steuerung ist es erforderlich, dass Controlling-Instrumentarium und Berichtswesen in der Lage sind, dem Leistungsträger Transparenz und Klarheit hinsichtlich der Wirkungszusammenhänge und Entwicklungen im Bereich der KdU zu verschaffen.

Das KdU-Controlling umfasst in der Praxis jedoch häufig nur eine reine Darstellung von finanziellen Ergebnissen ohne hinreichende Begründung, auf welche Einflussfaktoren diese zurückzuführen sind. Erläuterungen oder Analysen von Auffälligkeiten finden nur in sehr eingeschränktem Maße statt. Zudem erfolgt in vielen Fällen eine Konzentration auf lediglich öffentlich zugängliches Datenmaterial (z.B. der Bundesagentur für Arbeit) und damit keine Nutzung tiefergehender Auswertungsmöglichkeiten.

Gerne unterstützen wir Sie bei der Steuerung der kommunalen Aufgaben im Bereich der Kosten der Unterkunft. Beispielsweise bieten wir Tages-Workshops für Kreise und kreisfreie Städte an, in denen wir ein erstes Screening hinsichtlich möglicher Optimierungspotenziale in den genannten Bereichen durchführen. Darauf basierend werden für jeden Leistungsträger individuelle Themen identifiziert, die sich für eine optionale weitere Vertiefung anbieten.

Bei Interesse oder anderen Fragen zu diesem Thema stehen wir Ihnen jederzeit gerne zur Verfügung.

## Kontakt für weitere Informationen:



**Christian Griesbach**

Diplom-Volkswirt

Tel.: +49 (9 11) 91 93-36 05

E-Mail: christian.griesbach@roedl.com



**Johannes Hoeft**

M.Sc. Betriebswirtschaft

Tel.: +49 (9 11) 91 93-35 20

E-Mail: johannes.hoeft@roedl.com

## Steuern und Recht

### > Ausgliederungen und interkommunale Zusammenarbeiten: Steuergesetzgeber plant Erleichterungen

Von Roland Kellner und Peter Lindt

Das Bundesfinanzministerium legte im Juni den Vorschlag einer Neuregelung der Umsatzbesteuerung von Leistungen der öffentlichen Hand vor. Die Umsetzung dieses Vorschlags würde Unsicherheiten beseitigen, die jüngere Entscheidungen des EuGH wie des BFH zur Frage der Umsatzbesteuerung bei der Zusammenarbeit von juristischen Personen des öffentlichen Rechts brachten.

#### Effizienzsteigerungen als „Gestaltungstreiber“

Die Gründe für die rechtliche Verselbständigung bzw. Ausgliederung bislang in der allgemeinen Verwaltung wahrgenommener Aufgaben sind ebenso vielfältig wie die interkommunaler Zusammenarbeiten. Werden für Ausgliederungen häufig Flexibilität, Fokussierung auf unternehmerisches Handeln, schlankere Entscheidungsfindungen und Erleichterungen bei der Finanzierung wie im Vergaberecht angeführt, steht bei interkommunalen Zusammenarbeiten typischerweise das Heben von Synergien aus dem Zusammenlegen gleicher Aufgaben im Vordergrund. Welcher Grund auch immer im Einzelfall als der Wesentliche genannt wird, bei beiden Gestaltungsoptionen geht es im Kern um Steigerungen von Effektivität und Effizienz. Richtig, es gelingt nicht jede Gestaltung, es wird aber kaum eine Kommune geben, die nicht doch in der einen oder anderen Form an einem erfolgreichen Modell einer Ausgliederung oder interkommunalen Zusammenarbeit beteiligt ist.

Häufig wurde bei diesen Gestaltungen der beabsichtigte wirtschaftliche Vorteil gerade auch deshalb erreicht, weil die sich durch die Umgestaltung ergebenden neuen Leistungsbeziehungen nicht der Umsatzsteuer unterworfen werden mussten. Hilfreich war hierzu eine Verfügung der OFD Rostock aus dem Jahr 2002, die in Abstimmung mit dem Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern erging. Hiernach war die „Beistands“-Leistung, die eine juristische Person des öffentlichen Rechts erbrachte, indem sie für eine andere juristische Person des öffentlichen Rechts hoheitliche Aufgaben wahrnahm, bei der Beistand leistenden juristischen Person des öffentlichen Rechts selbst wieder als hoheitlich anzusehen. Dies sollte auch gelten, wenn es sich dabei nur um die Wahrnehmung von Teilaufgaben oder Hilfsgeschäften zu den hoheitlichen Aufgaben handelte. Nachdem nach nationaler Rechtslage juristische Personen des

öffentlichen Rechts nur mit ihren Betrieben gewerblicher Art (BgA) und ihren land- und forstwirtschaftlichen Betrieben Unternehmer i.S.d. Umsatzsteuergesetzes sind, erfolgten die sich nach einer Umstrukturierung oder Errichtung interkommunaler Zusammenarbeit ergebenden Leistungen nicht im Rahmen des Unternehmens und unterlagen in der Praxis nicht der Umsatzsteuer.

#### Jüngere Rechtsprechung brachte Verunsicherung

Die nationale Rechtslage stand dabei jedoch nicht in Einklang mit der Systematik der europäischen Mehrwertsteuersystemrichtlinie (MwStSystRL), die die Verknüpfung mit der Begrifflichkeit des BgA nicht kennt und die Tätigkeiten der juristischen Personen des öffentlichen Rechts nur dann von der Besteuerung freistellt, wenn keine „größeren Wettbewerbsverzerrungen“ zu erwarten sind. Diese Disharmonie von EU- und nationalem Recht veranlasste den BFH in den Jahren 2009 bis 2011 in einer Reihe von Urteilen die Sichtweise der MwStSystRL zu übernehmen, die im Übrigen der EuGH schon in früheren Jahren bestätigte.

Seitdem herrschte in der Praxis große Unsicherheit darüber, wie die Wahrnehmung von Teilaufgaben oder Aufgaben einer juristischen Person des öffentlichen Rechts durch andere juristische Personen des öffentlichen Rechts umsatzsteuerrechtlich zu beurteilen ist. Denn eine Verteuerung der Leistungen um die Umsatzsteuer würde den in den meisten Fällen erwarteten Effizienzgewinn aus einer Zusammenarbeit oder Neuausrichtung betrieblicher Tätigkeiten zunichte machen. Betroffen waren dabei insbesondere die Leistungen der Baubetriebshöfe, der Rechenzentren oder ähnliche Leistungen, bei denen die Vermögenswerte bzw. die finale Verwendung von Leistungen nicht auch der leistenden juristischen Person des öffentlichen Rechts zuzuordnen waren.

## Kommunen werden Neu-Regelung begrüßen

Mit der geplanten Einfügung eines § 2b in das Umsatzsteuergesetz versucht der Gesetzgeber nun, die Begrifflichkeiten und die Systematik des Europarechts in das nationale Recht zu übernehmen und dabei gleichwohl die sinnvolle rechtliche Umgestaltung kommunaler Aufgabenerledigung nicht durch Steuerbelastungen zu behindern. Denn Leistungen von juristischen Personen des öffentlichen Rechts an andere juristische Personen des öffentlichen Rechts sollen nach dem vorliegenden Entwurf dann nicht zu einer größeren Wettbewerbsverzerrung führen, wenn

- > die Leistungen aufgrund gesetzlicher Bestimmungen nur von einer juristischen Person des öffentlichen Rechts erbracht werden dürfen oder
- > die Zusammenarbeit durch gemeinsame spezifische öffentliche Interessen bestimmt wird. Dies ist regelmäßig der Fall, wenn
  - > die Leistungen auf langfristigen öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen beruhen,
  - > die Leistungen dem Erhalt der öffentlichen Infrastruktur und der Wahrnehmung einer allen Beteiligten obliegenden öffentlichen Aufgabe dienen,
  - > die Leistungen ausschließlich gegen Kostenerstattungen erbracht werden und
  - > der Leistende im Wesentlichen für andere juristische Personen des öffentlichen Rechts tätig wird.

Wird der Entwurf in dieser Fassung in das Gesetz übernommen, wird es für eine ganze Reihe der heute als „Beistandsleistungen“ bezeichneten Tätigkeiten erstmals eine rechtliche Grundlage für deren Nichtsteuerbarkeit geben. Abzusehen ist dabei aber schon heute, dass eine Reihe von Detailfragen über ein flankierendes Schreiben der Finanzverwaltung geklärt werden müssen. Die Botschaft des Gesetzgebers ist jedoch klar: Die interkommunale Zusammenarbeit wie auch die rechtliche Gestaltung von Aufgabenerledigungen bei der öffentlichen Hand sollen nicht durch steuerliche Hindernisse blockiert werden.

Mit Inkrafttreten des Entwurfs kann damit neuer Schub für zwei „Klassiker“ kommunaler Gestaltungsoptionen erwartet werden. Denn sicher werden bei zahlreichen Kommunen noch Potenziale für Effizienzsteigerungen „schlummern“, zu deren Aufdeckung Ausgliederungen und interkommunale Zusammenarbeiten einen Beitrag leisten können. Die Kommunen werden einen neuen § 2b UStG daher sicher begrüßen.

## Kontakt für weitere Informationen:



**Roland Kellner**

Steuerberater

Tel.: +49 (9 11) 91 93-35 82

E-Mail: roland.kellner@roedl.com



**Peter Lindt**

Rechtsanwalt

Tel.: +49 (9 11) 91 93-35 52

E-Mail: peter.lindt@roedl.com

## Steuern und Recht

### > Gemeinnützige Unternehmen als Subunternehmer – Änderung der Rechtsprechung des BFH

Von Christof Wörle-Himmel

Erst im Mai veröffentlichte der BFH eine Pressemeldung zu seinem Urteil vom 27. November 2013, mit dem er in einigen für gemeinnützige Unternehmen grundlegenden Punkten seine bisherige Spruchpraxis ändert. Das Urteil erging zum Rettungsdienst, hat aber Auswirkungen auf alle Bereiche, in denen gemeinnützige Unternehmen in eine Leistungskette eingebunden sind, z. B. im Rahmen der Überlassung von Pflegekräften an Krankenhaus- oder Altenheimträger oder im Rahmen einer Vereinbarung von Grundleistungen des betreuten Wohnens gegenüber dem Vermieter der Senioren.

#### Der Sachverhalt

Gestritten wurde um die Gemeinnützigkeit einer von einem Landkreis als alleinigem Gesellschafter gegründeten GmbH. Der Zweck der GmbH ist die Wahrnehmung der Aufgaben nach dem Brandenburgischen Rettungsdienstgesetz.

Nach dem Brandenburgischen Rettungsdienstgesetz sind Träger des bodengebundenen Rettungsdienstes die Landkreise und kreisfreien Städte, die diese Aufgabe als pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe erfüllen. Zur Durchführung des Rettungsdienstes schloss die GmbH einen Dienstleistungsvertrag mit dem Landkreis als ihrem Gesellschafter ab. Die Höhe der Vergütung sollte sich nach dem Ergebnis der mit den Krankenkassen vereinbarten Kosten- und Leistungsrechnung für den Rettungsdienst richten. Die GmbH setzte ihre Fahrzeuge auf dem Gebiet der Notfallrettung sowie für betreuungspflichtige Krankentransporte ein.

Das Finanzamt lehnte die Anerkennung der Gemeinnützigkeit der GmbH ab. Der BFH hielt die Gemeinnützigkeit der GmbH für möglich und verwies den Fall zurück an das Finanzgericht, weil einige Tatsachenfragen zu klären waren.

#### Die wichtigsten Aussagen zur Entscheidung

In diesem Zusammenhang hat der BFH zu einigen grundlegenden steuerlichen Fragen Stellung genommen:

#### > **Kein unmittelbarer Vertragsschluss mit den hilfsbedürftigen Personen mehr erforderlich.**

Der BFH meint, bei dem Betrieb der GmbH könne es sich um einen Betrieb der Wohlfahrtspflege i.S.d. § 66 AO handeln, obwohl die GmbH die Rettungsleistungen nicht in unmittelbaren Vertragsverhältnissen mit den Hilfsbedürftigen erbracht habe. Bisher konnten durchführende Erfüllungsgehilfen eines Dritten keine steuerbegünstigten Einrichtungen der

Wohlfahrtspflege i.S.v. § 66 AO führen. Davon rückt der BFH nunmehr ab. Die GmbH sei es gewesen, die die Rettungsleistungen durch ihre Mitarbeiter direkt „an den Patienten“ erbracht hätten. Insoweit seien ihre Beiträge folglich nicht nur als Dienstleistungen gegenüber dem Landkreis zu charakterisieren, sondern sie sind faktisch unmittelbare Hilfeleistungen gegenüber den Hilfsbedürftigen. Hier sah der BFH auch den Unterschied zur Versagung der Gemeinnützigkeit für eine Laborgesellschaft, über die er im letzten Jahr entschieden hatte.

Diese Änderung der Rechtsprechung hat Auswirkungen auf alle Bereiche, in denen gemeinnützige Unternehmen in eine Leistungskette eingebunden sind und sich nicht gegenüber den von ihnen betreuten hilfsbedürftigen Personen zur Leistungserbringung verpflichten, z. B. im Rahmen der Überlassung von Pflegekräften an Krankenhaus- oder Altenheimträger oder im Rahmen der Grundleistungen des betreuten Wohnens gegenüber dem Vermieter.

#### > **Wohlfahrtspflege auch bei Vergleichbarkeit mit Gewerbetreibenden – es kommt nicht auf den Wettbewerb, sondern auf den Finanzierungsbedarf an.**

In dem sog. „Rettungsdiensturteil“ aus dem Jahre 2007 hatte der BFH gewissermaßen in einem Nebensatz die Steuerbegünstigung der Wohlfahrtseinrichtungen gefährdet. Mit Bezug auf den Rettungsdienst hatte er damals ausgeführt, Dienste, die Wohlfahrtsverbände zu denselben Bedingungen wie private gewerbliche Unternehmen anböten, würden um des Erwerbs willen und nicht zum Wohle der Allgemeinheit ausgeübt; eine objektiv auf Gewinnerzielung gerichtete Tätigkeit ändere nicht dadurch ihren Charakter, dass sie statt von gewerblichen Unternehmen von Wohlfahrtsverbänden erbracht würde.

Auch hiervon rückt der BFH nunmehr ab. Die Befreiung des § 66 AO für Wohlfahrtseinrichtungen enthält keine Beschränkung in Wettbewerbssituationen. Daher sei anzunehmen, dass der Ge-



setzgeber ein Nebeneinander von steuerbegünstigten und primär gewinnorientierten Betrieben grundsätzlich akzeptiere. Der BFH sieht die Grenzen der Wohlfahrtspflege nach § 66 AO dann erreicht, wenn Gewinne angestrebt werden, die den konkreten Finanzierungsbedarf des jeweiligen wirtschaftlichen Geschäftsbetriebs übersteigen, die Wohlfahrtspflege mithin nur als Vorwand diene, um das eigene Vermögen zu mehren. Allerdings steht das im Widerspruch dazu, dass der BFH an anderer Stelle erörtert, ob die GmbH aus steuerlicher Sicht auf einen Gewinnaufschlag gegenüber dem Landkreis verzichten dürfte.

Damit kommt es für die Steuerbegünstigung einer Einrichtung der Wohlfahrtspflege nicht mehr auf die Bedingungen an, zu denen die Leistungen erbracht werden. Dies entspannt die Beurteilung solcher Zweckbetriebe deutlich. Zugleich bleibt aber abzuwarten, ob der BFH in Zukunft in allen Fällen die bloße Verwendung der Gewinne für gemeinnützige Zwecke ausreichen lässt.

#### > Enge Auslegung des Begriffs „Förderung des öffentlichen Gesundheitswesens“.

Der BFH führt allerdings seine enge Auslegung des Begriffs „Förderung des öffentlichen Gesundheitswesens“ weiter. Eine solche Förderung müsse eine von der individuellen Hilfe gegenüber dem einzelnen Patienten losgelöste, auf das öffentliche Gesundheitswesen bezogene, übergreifende Funktion haben; die Hilfe in individuellen Krankheitsfällen und damit auch die Notfallrettung gehören deshalb nicht dazu. Der BFH hielt die Steuerbegünstigung dann aber über das Verfolgen mildtätiger Zwecke i.S.v. § 53 Nr. 1 AO für möglich. Diese enge Auslegung des Begriffs des „öffentlichen Gesundheitswesens“ hatte der BFH bereits in seinem Urteil vom 06. Februar 2013 zur Laborgesellschaft vertreten.

Allerdings hat die Verfolgung mildtätiger Zwecke an Bedeutung verloren, seit die unterschiedlichen steuerlichen Abzugsätze für Spenden weggefallen sind. Hier sollten daher gemeinnützige Unternehmen, die das „öffentliche Gesundheitswesen“ fördern, die Reichweite ihrer Zwecke in ihren Satzungen überprüfen.

#### > Die Gemeinnützigkeit einer GmbH wird nicht dadurch gehindert, dass die GmbH in die Zweckverfolgung ihrer Gesellschafter eingebunden ist.

Eine gemeinnützige Körperschaft darf nicht vorrangig ihre eigenen wirtschaftlichen Interessen oder die ihrer Mitglieder oder Gesellschafter fördern. Der BFH meint aber, bei vielen Körperschaften sei die Förderung der Mitglieder oder Gesellschafter notwendiges Nebenprodukt der Tätigkeit. An der für die Steuerbegünstigung erforderlichen Selbstlosigkeit fehle es erst dann, wenn der Eigennutz der Mitglieder in den Vordergrund trete.

Dies schafft deutliche Sicherheit bei den in der Praxis von der Finanzverwaltung weithin geduldeten Holdingstrukturen. Ein Beispiel ist eine Holdinggesellschaft, die Beteiligungen an gemeinnützigen Betriebsgesellschaften hält, in denen Einrichtungen wie z. B. Krankenhäuser, medizinische Versorgungszentren oder Senioreneinrichtungen geführt werden.

#### > Gesetzliche Pflichtaufgaben der Gesellschafter schließen die Gemeinnützigkeit nicht aus.

Der Umstand, dass die GmbH als sog. Eigengesellschaft des Landkreises in die Erfüllung der diesem durch Gesetz auferlegten Pflichtaufgabe eingeschaltet worden ist, steht nach Auffassung des BFH der Steuerbegünstigung nicht aus grundsätzlichen Erwägungen entgegen. Damit wendet sich der BFH gegen Teile der Finanzverwaltung und der Literatur, die vertreten, der Staat sei generell gemeinnützigkeitsunfähig. Der BFH meint, auch wenn die Träger öffentlicher Verwaltung ihre Aufgaben anstatt in hoheitlicher in privatrechtlicher Form erledigen, so ändere sich der Charakter der Tätigkeit nicht. Die damit verfolgten Ziele seien mithin am Wohl der Allgemeinheit orientiert und deshalb nicht als eigenwirtschaftlich i.S.v. § 55 Abs. 1 AO anzusehen.

Dies schafft mehr Planungssicherheit für die von den Kommunen getragenen gemeinnützigen Gesellschaften. Der BFH zieht aber auch deutliche Grenzen für deren Gewinnlosigkeit.

#### Kontakt für weitere Informationen:



#### Christof Wörle-Himmel

Rechtsanwalt, Steuerberater

Tel.: +49 (9 11) 91 93-36 47

E-Mail: [christof.woerle-himmel@roedl.com](mailto:christof.woerle-himmel@roedl.com)

## Steuern und Recht

### > Einfache staatliche Förderung bei Beihilfen geringen Umfangs

Von Dr. Benjamin Linke, LL.M.

Die Gewährung staatlicher Vorteile an Unternehmen – sei es durch das Zurverfügungstellen finanzieller Mittel oder durch sonstige Vergünstigungen – birgt immer die Gefahr der Gewährung einer europarechtlich unzulässigen Beihilfe. Da der Umgang mit dem europäischen Beihilfenrecht für Unerfahrene nicht einfach ist, können öffentliche Stellen leicht in die ärgerliche Situation geraten, dass lediglich Mittel in geringem Umfang geleistet werden sollen, sich aber die Behörde der zeitaufwendigen Bearbeitung von Rechtsfragen zur europarechtlichen Zulässigkeit der Mittelgewährung ausgesetzt sieht. Hier könnte die Bewilligung unter dem Schirm der sog. De-minimis-Verordnung Abhilfe schaffen.

Die De-minimis-Verordnung<sup>1</sup> (nachfolgend: VO) qualifiziert bestimmte Unterstützungsleistungen der öffentlichen Hand aufgrund ihres geringen Umfangs als Nichtbeihilfe. In der Folge können bestimmte Vorteile gewährt werden, ohne dass vorher eine Notifizierung bei der Kommission zu erfolgen hätte. Die De-minimis-Verordnung gilt für die Gewährung von Mitteln für sog. Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse. Dies sind Dienstleistungen, die klassischerweise im Bereich der nationalen Daseinsvorsorge zu verorten sind, insbesondere Leistungen im Bereich des öffentlichen Verkehrs, der Energieversorgung, der Müllabfuhr und Entsorgung, der Post, der Telekommunikation oder etwa auch der Wasser- und Gasversorgung.

Eine Maßnahme gilt dann als beihilfenrechtlich vernachlässigbar, wenn der Gesamtbetrag, der einem Unternehmen gewährt wird, in drei Steuerjahren **500.000 Euro** nicht übersteigt (Art. 2 Abs. 2 VO). Nur, wenn das Bruttosubventionsäquivalent im Voraus genau berechnet werden kann, ohne dass eine Risikobewertung erforderlich ist, findet die VO Anwendung. Dies schließt es nicht aus, auch Maßnahmen in Form von Darlehen, Risikokapitalmaßnahmen oder etwa Garantieregelungen auf der Grundlage der VO als mit dem europäischen Beihilfenrecht vereinbar anzusehen. Für die genannten Maßnahmen sind hingegen einige Sondervorgaben der VO zu beachten.

Beachtlich ist, dass De-minimis-Beihilfen nicht mit Ausgleichsleistungen für dieselbe Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse verbunden werden dürfen, unabhängig davon, ob es sich bei dem Ausgleich um eine staatliche Beihilfe handelt oder nicht (Art. 2 Abs. 8 VO).

Wird eine Beihilfe nach der De-minimis-Verordnung gewährt, muss der Mitgliedstaat diese überwachen. Insbesondere muss dem begünstigten Unternehmen gegenüber eine schriftliche

Erklärung ergehen, die die voraussichtliche Höhe der Beihilfe (ausgedrückt als Bruttosubventionsäquivalent) und die Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse, für die sie gewährt wird, bezeichnet. Zudem muss die Erklärung einen ausdrücklichen Verweis auf die De-minimis-Verordnung mit Angabe ihres Titels und der Fundstelle im Amtsblatt der Europäischen Union enthalten und den Empfänger davon in Kenntnis setzen, dass er eine De-minimis-Beihilfe erhält (Art. 3 Abs. 1 VO).

Im Ergebnis stellen sich die Regelungen der De-minimis-Verordnung, die eine öffentliche Stelle zu beachten hat, als vergleichsweise moderat und wenig verklausuliert dar. Es kann sich daher für Behörden durchaus anbieten, die Gewährung eines Vorteils allein unter Rückgriff auf die De-minimis-Verordnung zu legitimieren, sofern der einschlägige Schwellenwert nicht überschritten wird. Zu beachten ist, dass die De-minimis-Verordnung lediglich die beihilfenrechtliche Zulässigkeit von Maßnahmen feststellt. Hat eine Maßnahme hingegen etwa auch andere rechtliche Vorgaben zu beachten (im Zuge beihilfenrechtlicher Maßnahmen kann nicht selten auch eine vergaberechtliche Relevanz auftreten) wäre die Vereinbarkeit der Maßnahme mit diesen Regelungen separat zu prüfen.

#### Kontakt für weitere Informationen:



#### Dr. Benjamin Linke, LL.M. (Edinburgh)

Rechtsanwalt

Tel.: +49 (40) 22 92 97-734

E-Mail: benjamin.linke@roedl.com

<sup>1</sup> Verordnung (EU) Nr. 360/2012 der Kommission vom 25. April 2012 über die Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf De-minimis-Beihilfen an Unternehmen, die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse erbringen, ABIEU L 114/8 v. 26.04.2012.

## Immobilien

### > Optimierungspotenziale in der kommunalen Gebäudewirtschaft

Von Hendrik Ahrens

Die Gebäudewirtschaft ist einer der großen Aufwandsblöcke in den Haushalten der Kommunen. Eine effiziente Bereitstellung und Bewirtschaftung des kommunalen Gebäudebestandes trägt allerdings nicht nur zur Haushaltsentlastung bei, sondern ist vor allem Voraussetzung für eine nachhaltige und dabei wirtschaftliche Erhaltung des Gebäudevermögens. Vor diesem Hintergrund ist bemerkenswert, dass in den meisten Kommunen noch erhebliche Effizienzreserven und damit Optimierungspotenziale in der Gebäudewirtschaft festzustellen sind. Ansätze zur Optimierung finden sich bei der Bewirtschaftung, im Portfoliomanagement, in der Organisation der Gebäudewirtschaft sowie bei Steuerung und Controlling. Viele Kommunen haben das bestehende Entwicklungspotenzial erkannt und initiieren zunehmend Projekte zur Optimierung des Gebäudemanagements.

#### Effizienzreserven im Aufgabengebiet Gebäudewirtschaft

Die Gebäudewirtschaft stellt mit einem Budget von in der Regel deutlich mehr als zehn Prozent des Ergebnishaushalts einen der wesentlichen Aufwandsblöcke in den Haushalten von Kreisen, Städten und Gemeinden dar.

Die effiziente Bewirtschaftung der kommunalen Gebäude und das strategische Management des kommunalen Gebäudebestandes ist daher Voraussetzung sowohl für den effektiven Einsatz kommunaler Haushaltsmittel als auch die nachhaltige und werterhaltende Unterhaltung der Gebäude.

In der Praxis der kommunalen Gebäudewirtschaft ist allerdings festzustellen, dass die Anforderungen an ein professionelles Gebäudemanagement in den meisten Kommunen, unabhängig von der Größe der Gebietskörperschaft, mindestens in einzelnen Aspekten (noch) nicht erfüllt sind. Ob bei Bewirtschaftung oder Instandhaltung, bei Investitionsplanung und Portfoliomanagement oder grundsätzlich in der Organisation des Gebäu-

demanagements lassen sich in den meisten Kommunen an der einen oder anderen Stelle Schwächen und damit Optimierungspotenziale identifizieren.

Das Bewusstsein für diese Effizienzreserven ist in vielen Kommunen vorhanden und schlägt sich zunehmend in Projekten zur Optimierung des Gebäudemanagements nieder. In Wirtschaftlichkeits- und Organisationsuntersuchungen werden von der strategischen Ausrichtung des Gebäudemanagements über Aufbau- und Ablauforganisation, Personalentwicklung und -qualifikation und IT-Unterstützung bis hin zur Analyse der Bewirtschaftungskosten verschiedenste Aspekte beleuchtet. Die Ergebnisse solcher Projekte, fachliche Verbesserungen und Einsparpotenziale von bis zu 20 Prozent der Gebäudekosten, bestätigen den Bedarf und – vor dem Hintergrund knapper Haushaltsmittel, aber auch steigender fachlicher Anforderungen an die kommunale Gebäudewirtschaft – die Notwendigkeit derartiger Optimierungsprojekte. Die Abbildung zeigt wesentliche Kosteneinflussfaktoren im Überblick und Zusammenhang.

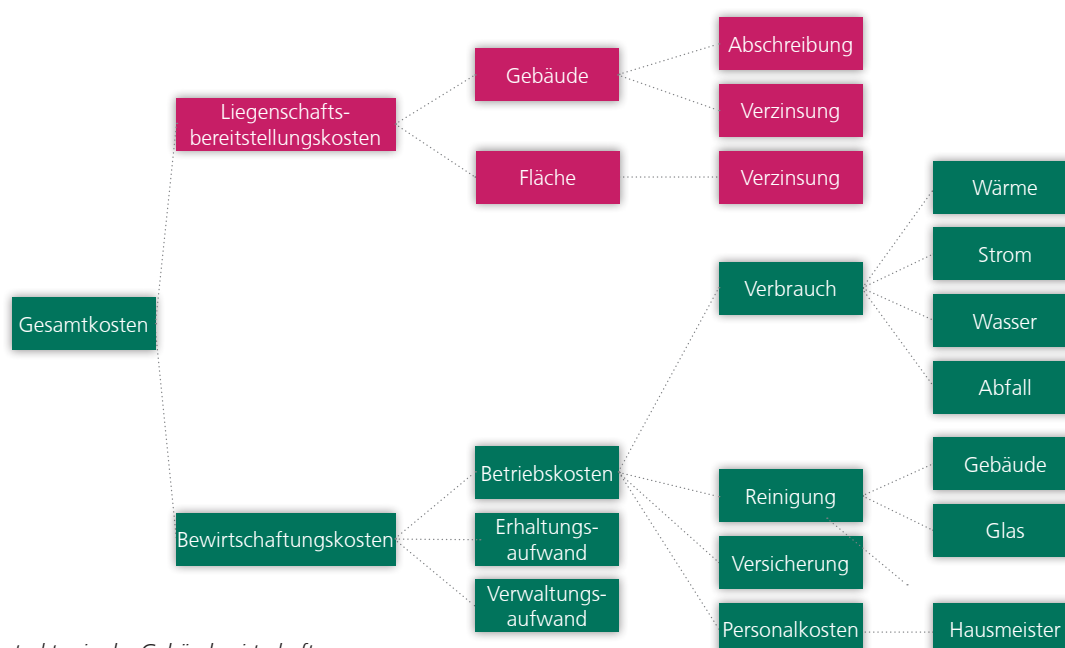


Abbildung: Kostenstruktur in der Gebäudewirtschaft

## Optimierung der Bewirtschaftungskosten

Die Bewirtschaftung des kommunalen Gebäudebestandes ist in den letzten Jahren insbesondere durch steigende Preise für Energie geprägt. Angesichts absehbar weiter steigender Energiebezugskosten, aber auch mit Blick auf die energetischen Anforderungen an Sanierungsmaßnahmen, kommt einem Energiemanagement in der kommunalen Gebäudewirtschaft daher zunehmende Bedeutung zu. Während in den meisten Kommunen Datenauswertungen und Energieberichte bereits etabliert sind, fehlt es in vielen noch an der Verbindung des Energiemanagements mit dem strategischen Portfoliomanagement, d.h. der Berücksichtigung der energetischen Eigenschaften der Gebäudesubstanz bei der langfristigen Flächen- und Investitionsplanung.

Auch bei Gebäudereinigung und Hausmeisterdiensten lassen sich in vielen Kommunen Effizienzreserven feststellen, sowohl in fachlicher Hinsicht als auch bei den wirtschaftlichen Ergebnissen. So nutzt zwar bereits der größte Teil der Kommunen die wirtschaftlichen Vorteile der Fremdreinigung. Schwächen im Reinigungsmanagement bestehen jedoch vielerorts bei Steuerung und Qualitätsmanagement, was sich unter anderem in Klagen der Gebäudenutzer über die ungenügende Qualität der Fremdreinigung niederschlägt. Bei Kommunen, die ganz oder teilweise an der Eigenreinigung festhalten, finden sich in der Regel – insbesondere bei kleinen und mittleren Kommunen – noch ungenutzte Möglichkeiten, die Wirtschaftlichkeit der Eigenreinigung zu verbessern, ob bei Qualitätsmanagement, (Personal-) Steuerung oder Reinigungsform, Stichwort ergebnisorientierte Reinigung.

Für eine optimale Gestaltung der Hausmeisterdienste kommt es neben einer differenzierten Personalbedarfsbemessung, in die neben Faktoren wie Flächen und Leistungsspektrum auch individuelle Gebäudeaspekte einfließen sollten, auf die Organisation und Steuerung der Hausmeisterdienste sowie die Verbindung ihrer Leistungen mit dem Wartungs- und Instandhaltungsmanagement an. Insbesondere die Schnittstelle zwischen Objektmanagement, Hausmeisterdiensten, Haustechnik, und Handwerkerleistungen ist für die fachlich und wirtschaftlich optimale Gestaltung dieses Aufgabenbereichs entscheidend.

## Bauunterhaltung – vorbeugende Instandhaltung

Die Instandhaltung ist die öffentlichkeitswirksamste Aufgabe des kommunalen Gebäudemanagements. Verfallende Sporthallen und Schwimmbäder, sanierungsbedürftige Schulen oder Schönheitsreparaturen in Klassenräumen durch Eltern sind nur einige Schlagworte, die sich regelmäßig in der Presse finden lassen.

Als Begründung für den schlechten Zustand vieler kommunaler Gebäude werden in der Regel die fehlenden Mittel benannt. Unzureichende Instandhaltungsbudgets stellen tatsächlich in vielen Kommunen die grundlegende Ursache für die mangeln-

de Instandhaltung des kommunalen Gebäudebestandes dar. Allerdings wird übersehen, dass in den meisten Kommunen noch weitere Faktoren eine vorbeugende Instandhaltung verhindern. Während gerade in kleinen Gemeinden teilweise nicht einmal eine umfassende Erfassung des Instandhaltungsbedarfs vorliegt, werden in vielen Kommunen fachliche Prioritätensetzungen durch den Hochbau in den Haushaltsberatungen entweder ignoriert oder zumindest wesentlich beschnitten. Dadurch werden statt der wichtigsten und drängendsten Instandhaltungsmaßnahmen zu einem guten Teil auch solche durchgeführt, die aus fachlicher Sicht (noch) nicht notwendig wären. In der Folge vergrößern sich die Gebäudeschäden und die Kosten für die Instandhaltung fallen höher aus, als bei konsequenter Umsetzung einer vorbeugenden Instandhaltungsstrategie, die – analog zur Straßenunterhaltung – schon kleine Schäden repariert, bevor grundlegende Sanierungsmaßnahmen erforderlich werden.

## Kosten senken durch ein aktives Portfoliomanagement

Der wesentlichste Kostenfaktor in der kommunalen Gebäudewirtschaft ist die Gebäudefläche. Daher ist die Steuerung durch ein aktives Portfolio- oder Flächenmanagement eine unverzichtbare Aufgabe im kommunalen Gebäudemanagement. Gerade hier jedoch zeigen sich in fast allen Kommunen grundlegende Schwächen. Theoretisch am einfachsten haben es hier kleine Kommunen mit einem überschaubaren Gebäudebestand. Auch bei diesen fehlt es jedoch meist an langfristig, d.h. am Lebenszyklus der Gebäude, orientierten Bedarfsanalysen. Während solche Analysen z. B. im Bereich Schulen über die Schulentwicklungsplanung zumindest noch regelmäßig erfolgen, dabei allerdings meist nicht langfristig ausgerichtet sind, werden sie für andere kommunale Aufgabenbereiche in der Regel nur anlassbezogen vorgenommen.

Grundlage für ein nachhaltiges und langfristig angelegtes Portfoliomanagement sollten dagegen langfristig orientierte Bedarfsplanungen sein, in die die demografische Entwicklung, Änderung von Nutzungsgewohnheiten, strategische Entscheidungen im Rahmen der Stadtentwicklung sowie Entwicklungen von Baustandards einfließen.

Durch die Verbindung solcher Bedarfsanalysen mit Lebenszyklusbetrachtungen des bestehenden Gebäudebestandes lassen sich die richtigen Schlussfolgerungen für das Portfoliomanagement und die Investitionsplanung der Kommune ziehen. Auf diese Weise können Fehlinvestitionen verhindert werden, wie sie bspw. in den letzten zehn Jahren im Rahmen der Konjunkturpakete getätigt wurden, mit denen zum Teil Gebäude saniert wurden, die aufgrund der demografischen Entwicklung schon wenige Jahre nach Abschluss der Maßnahmen nicht mehr benötigt werden.

Positiv formuliert wird mit einem strategisch ausgerichteten Portfoliomanagement gewährleistet, dass kommunale Mittel nachhaltig und effektiv eingesetzt und Kosten für überflüssi-

ge oder nicht bezahlbare Gebäudeflächen vermieden werden. Zusammenfassend ermöglicht ein Portfoliomanagement, das

- > die in abgestuften zeitlichen Perspektiven erforderlichen Bedarfe ermittelt,
- > Lebenszyklusanalysen für den vorhandenen Gebäudebestand vornimmt,
- > daraus Nutzungskonzepte für die kommunalen Gebäude entwickelt,
- > Folgerungen für die Instandhaltung ableitet und
- > auf dieser Basis die Notwendigkeit von Neubaumaßnahmen bewertet,

den Kommunen eine strategische Steuerung ihres Gebäudebestandes.

## Organisation des Gebäudemanagements

Ungenutzte Potenziale für eine – fachlich wie wirtschaftlich – effizientere Gebäudebewirtschaftung liegen zudem in der Organisation des Gebäudemanagements. In vielen kleinen und mittleren Kommunen liegen Ansätze in der dezentralen und mit vielen Schnittstellenproblemen verbundenen Organisation des Gebäudemanagements sowie der mangelnden Datenhaltung und -verwaltung, bspw. aufgrund einer fehlenden oder nicht vollständig genutzten Facilitymanagementsoftware. Die Problematik von Schnittstellen findet sich in anderer Weise auch in Großstädten mit einer komplexen Organisation des Gebäudemanagements, bei der bspw. die Hochbauaufgaben in der Verwaltung angesiedelt sind, während kaufmännisches und infrastrukturelles Gebäudemanagement in Eigenbetriebe ausgelagert wurde. In dieser Konstellation mit vielen beteiligten Akteuren, von den gebäudenutzenden Bereichen über die bewirtschaftenden Einheiten bis hin zum Hochbau bestehen Schwächen vor allem bei übergreifenden Prozessabläufen sowie bei Controlling und Steuerung.

Ein weiteres Element für eine optimale Gestaltung des Gebäudemanagements liegt in Personalentwicklung und Personalsteuerung. Insbesondere aufgrund der steigenden fachlichen Anforderungen an die Mitarbeiter des Gebäudemanagements, ob auf Ebene der Hausmeisterdienste durch die zunehmende Technisierung der Gebäude oder im technischen Gebäudemanagement aufgrund zunehmender baufachlicher Vorgaben sowie rechtlicher Anforderungen, bilden eine professionelle Personalbeschaffung sowie Fort- und Weiterbildung der Mitarbeiter die unverzichtbare Basis für eine effiziente kommunale Gebäudewirtschaft. Mit einer ebensolchen Personalsteuerung kann das kommunale Gebäudemanagement sich mit der Privatwirtschaft messen und dem Vorwurf eines unwirtschaftlichen Personaleinsatzes entgehen.

## Controlling und Steuerung

Zusammenfassend bilden Controlling und Steuerung die Basis, um kommunale Gebäude wirtschaftlich bereitzustellen und zu

betreiben. Diese sollten einer strategischen Ausrichtung folgen, bspw. bezüglich der Vorgabe von Flächen-, Bewirtschaftungs- und Baustandards.

Für eine strategische und operative Steuerung des Gebäudebestandes müssen zum einen die erforderlichen Daten wie Ergebnisse von Bedarfs- und Kennzahlenanalysen sowie Wirtschaftlichkeitsberechnungen vorliegen. Zum anderen müssen daraus für die Steuerung anhand strategischer Vorgaben die entsprechenden Schlussfolgerungen gezogen und konkrete Maßnahmen abgeleitet werden.

Eine besondere Bedeutung, sowohl für die Haushaltsauswirkung als auch die öffentliche Wahrnehmung des kommunalen Gebäudemanagements, hat schließlich die umfassende Wahrnehmung der Bauherrenfunktion der Kommunen inklusive eines funktionierenden Baukostencontrollings. Dabei gilt es zum einen, die nicht delegierbaren Bauherrenaufgaben fachlich kompetent erfüllen zu können, zum anderen Baukostenüberschreitungen durch eine stringente Projektsteuerung und ein lückenloses Baukostencontrolling vorzubeugen. Gerade Großprojekte im kommunalen Umfeld zeigen, dass dies nicht immer bzw. nicht problemlos gelingt.

Voraussetzung für den erfolgreichen Einsatz eines solchen Organisationssteuerungs- und Controllinginstrumentariums ist wiederum eine entsprechende Gestaltung der Organisation sowie die Verankerung des Controllings als Instrument der wirkungsorientierten Steuerung sowohl bei Führungspositionen als auch den hierarchisch nachfolgenden Instanzen im Gebäudemanagement.

Rödl & Partner berät seit vielen Jahren Unternehmen und Kommunen unterschiedlichster Größe im Aufgabenfeld Gebäudemanagement und bietet mit seinem Kompetenz-Center „Facility-Management“ umfassendes und praxiserprobtes Know-how zu betriebswirtschaftlichen, organisationsanalytischen, rechtlichen und steuerrechtlichen Fragestellungen der Gebäudewirtschaft aus einer Hand an.

## Kontakt für weitere Informationen:



**Hendrik Ahrens**

Diplom-Politologe

Tel.: +49 (2 21) 94 99 09-211

E-Mail: [hendrik.ahrens@roedl.com](mailto:hendrik.ahrens@roedl.com)



## Glasfaser

### > Kurzstudie „Glasfaser als Geschäftsfeld für Kommunen und Stadtwerke“

Von Peer Welling

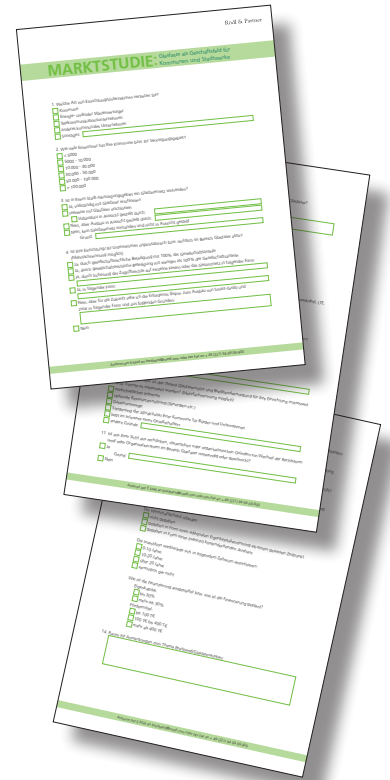
Ob am Computer, Fernseher oder Telefon: Der Austausch großer Datenmengen ist nicht mehr aus dem Alltag wegzudenken. Dort, wo die Kapazität der alten Kupfernetze ihre Grenzen erreicht, ist der Ausbau von Glasfasernetzen nahezu unumgänglich. Doch gerade in strukturschwachen Gebieten sind hohe Renditeforderungen privatwirtschaftlicher Anteilseigner von Telekommunikationsunternehmen beim Ausbau oft hinderlich. So stellen sich nun vermehrt Kommunen und Stadtwerke ihrer Verantwortung als Infrastrukturdienstleister und Versorger.

Auf Basis einer Umfrage möchten wir in einer Kurzstudie strukturelle Hindernisse beim Glasfaserausbau identifizieren und daraus Handlungsempfehlungen ableiten.

In unserer Beratungspraxis haben wir die Erfahrung gemacht, dass neben wirtschaftlichen Fragestellungen auch andere Faktoren eine wesentliche Rolle spielen. So stehen der kommunalpolitische Rahmen, die Position anderer Marktteilnehmer oder hohe Zugangshürden bei der Fördermittelbeschaffung ebenfalls im Fokus der Entscheider.

Daraus könnte sich eine Situation ergeben, in der trotz im Koalitionsvertrag der Bundesregierung zugesagter Mittelbereitstellung der Breitbandausbau in einigen Regionen Deutschlands weiter stagniert. Wir möchten, unterstützt durch empirische Daten, die wesentlichen Knackpunkte eines erfolgreichen kommunalen Breitbandausbaus herausarbeiten.

Den Fragebogen zur Studie können Sie unter [www.roedl.de/breitband](http://www.roedl.de/breitband) herunterladen. Die Bearbeitungszeit beträgt maximal zehn Minuten. Als Teilnehmer stellen wir Ihnen unsere Ergebnisse nach Abschluss der Untersuchung selbstverständlich kostenlos zur Verfügung.



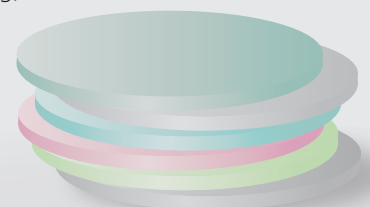
Peer Welling | +49 (2 21) 94 99 09-224 | [peer.welling@roedl.com](mailto:peer.welling@roedl.com)

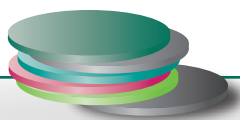
## ARTIKELSERIE: Gebühren und Beiträge zwischen Anspruch und Wirklichkeit

Von Alexander Faulhaber

Eine nachhaltige kommunale Daseinsvorsorge ist die Grundlage jeder modernen Gesellschaft. Wohl dem, der das Privileg der kommunalen Daseinsvorsorge hierzulande genießen darf. Damit auch nachfolgende Generationen in diesen Genuss kommen sind regelmäßige Investitionen in die Infrastruktur zu tätigen. Die notwendigen Mittel müssen dabei nicht nur zielgerichtet und nachhaltig eingesetzt werden, auch die Mittelherkunft ist richtig zu organisieren.

In diesem Zusammenhang spielen Gebühren und Beiträge eine wichtige Rolle. Grund genug, diesem Eckpfeiler der kommunalen Finanzierung eine eigene Artikelsreihe zu widmen, in deren Rahmen sich unterschiedliche Autoren aus verschiedensten Perspektiven derselben Frage beschäftigen werden: „Wie gelingt es, die Finanzierung der kommunalen Daseinsvorsorge aus Gebühren und Beiträgen so zu organisieren, dass eine nachhaltige und rechtssichere Finanzierung kommunaler Leistungen dauerhaft gesichert ist?“ Lassen Sie sich überraschen!





# GEBÜHREN UND BEITRÄGE ZWISCHEN ANSPRUCH UND WIRKLICHKEIT



## > Zahlreiche Aufgaben und ein Ziel – Kostenverständnis als Grundlage einer sachgerechten Gebührenkalkulation

Von Christian Lechtenberg

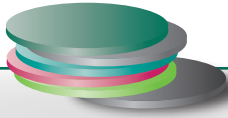
Der Kostendeckungsgrundsatz ist eine wesentliche Anforderung an öffentlich-rechtliche Gebühren. Aus gutem Grund. Fehlende Kostendeckung schränkt nicht nur Handlungsspielräume ein, sondern gefährdet auch eine nachhaltige und zukunftssichere Aufgabenerfüllung. Umso wichtiger ist es, sich darüber im Klaren zu sein, was sich hinter dem Kostenbegriff verbirgt. Eine Selbstverständlichkeit? Keineswegs!

Kommunen erfüllen vielfältige und dabei zumeist sehr heterogene Aufgaben. Das kommunale Aufgabenspektrum umfasst dabei beispielsweise die Versorgung der Bevölkerung mit Wasser, Gas und Elektrizität, die Abwasserbeseitigung, Straßenreinigung und Müllabfuhr, Friedhofswesen, Bildungs- und Kultureinrichtungen oder Krankenhäuser. Unabhängig von der Größe der Gemeinde kommt so schnell ein ganzes Aufgabenbündel zusammen, das beherrscht werden muss.

Selbst wenn sich viele Kommunen bei einem Großteil der Aufgabenwahrnehmung eigener Stadtwerke bedienen, verbleiben auch stets Aufgaben, die in jedem Fall unter dem Dach der Kommunen selbst wahrzunehmen sind (hoheitliche Aufgaben). Zumindest in diesen Fällen muss sich jede Gemeinde dann auch nicht nur als Mehrheitsgesellschafter der kommunalen Wirtschaftsbetriebe (bspw. Stadtwerke) indirekt, sondern als Aufgabenträger und Leistungserbringer direkt mit Fragen der Finanzierung dieser Leistungen beschäftigen. Hier spielen Gebühren eine unverzichtbare Rolle.

Gebühren werden als Geldleistung für eine besondere Leistung der Verwaltung (Verwaltungsgebühren) oder die Inanspruchnahme öffentlicher Einrichtungen und Anlagen (Benutzungsgebühren) erhoben. Dabei sollen die Benutzungsgebühren die Kosten der Einrichtung decken, diese jedoch nicht übersteigen. Vor der in regelmäßigen Abständen durchzuführenden Kalkulation von Benutzungsgebühren muss insofern zunächst ein korrektes und einheitliches Verständnis des Kostenbegriffs vorliegen.

In den landesspezifischen Kommunalabgabengesetzen (KAG) ist geregelt, dass die Kosten zur Kalkulation von Benutzungsgebühren nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu ermitteln sind. Doch was verbirgt sich eigentlich hinter dem betriebswirtschaftlichen Kostenbegriff?



Betriebswirtschaftlich gesehen, werden über Kosten Produktionsfaktoren und Dienstleistungen bewertet, die im Zusammenhang mit der betrieblichen Leistungserstellung stehen und dabei verbraucht oder gebraucht werden. Dabei ist zwischen Grundkosten und kalkulatorischen Kosten zu differenzieren. Den Ausgangspunkt für beide Positionen bildet das externe Rechnungswesen (Gewinn- und Verlustrechnung im Falle doppischer Buchführung oder Verwaltungshaushalt im Falle Karmalistik), aus dem Grundkosten und kalkulatorische Kosten abzuleiten sind.

Dabei ist bei der Kostenkalkulation nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen neutraler Aufwand ebenso auszusondern wie Kostenpositionen existieren, für die entweder andere Bewertungsmaßstäbe anzulegen sind als im externen Rechnungswesen (Anderskosten) oder die im externen Rechnungswesen nicht vorkommen (Zusatzkosten). Die Summe aus Grundkosten, Anderskosten und Zusatzkosten ergibt sodann die Gesamtkosten. Diese sind bei einer Kalkulation nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen in die Gebührenkalkulation zu überführen.

So weit zum Kostenbegriff in der betriebswirtschaftlichen Theorie. Doch wie ist es um die Anwendung des betriebswirtschaftlichen Kostenbegriffs in der kommunalen Finanzierungspraxis bestellt? Hier zeigt sich bisweilen Nachholbedarf. Denn auch für den Fall, dass eine Gebührenkalkulation für alle gebührenfähigen Einrichtungen vorliegt, ist nicht ausnahmslos davon auszugehen, dass die in der Gebührenkalkulation angesetzten Kosten am betriebswirtschaftlichen Kostenbegriff ausgerichtet sind. Vielmehr ist häufig zu beobachten, dass anstelle des Kostenansatzes eine ausschließliche Orientierung am handelsrechtlichen Aufwand erfolgt. Mit spürbaren Konsequenzen.

Einerseits blendet die ausschließliche Orientierung am handelsrechtlichen Aufwand den Aspekt des Substanzverzehr der Anlagen aus. Bei ansonsten gleichbleibenden Bedingungen führt dies inflationsbedingt unweigerlich zu Einschränkungen der Investitionsfähigkeit. Andererseits wird auch die Finanzierung des Unternehmens auf die Probe gestellt. Chancen zum Aufbau von Eigenkapital werden von vornherein vertan und damit die Innen- und Außenfinanzierung gefährdet.

So weit sollten Sie es nicht kommen lassen! Bei aller Aufgabenvielfalt haben doch alle kommunalen Aufgabenträger ein gemeinsames Ziel: eine nachhaltige Aufgabenwahrnehmung zu angemessenen Kosten für den Bürger anstelle der Aufgabenerfüllung auf Kosten der Substanz und zulasten kommender Generationen.

Wir unterstützen Sie bei sämtlichen Fragen zu einer sachgerechten Finanzierung über kostendeckende Gebühren!

#### Kontakt für weitere Informationen:



**Christian Lechtenberg**

Diplom-Wirtschaftsmathematiker

Tel.: +49 (2 21) 94 99 09-230

E-Mail: [christian.lechtenberg@roedl.com](mailto:christian.lechtenberg@roedl.com)





# GEBÜHREN UND BEITRÄGE ZWISCHEN ANSPRUCH UND WIRKLICHKEIT

## > Gebietsabflussbeiwert – Königsweg zur Einführung einer gesplitteten Abwassergebühr?

Von Florian Moritz

Nicht alle Kommunen haben ihre Abwassergebühren auf eine getrennte Schmutz- und Niederschlagswassergebühr umgestellt. Verwunderlich, schließlich sind gesplittete Abwassergebühren fast immer zwingend vorgeschrieben. Und im Falle gesplitteter Abwassergebühren bestätigen Ausnahmen gerade nicht die Regel, denn ein Abweichen von der Regel ist nur vereinzelt möglich bzw. kann nur schwer begründet werden. Allerdings ist eine pragmatische und kostengünstige Lösung zur Einführung gesplitteter Abwassergebühren keine Unmöglichkeit.

### Warum sollen Schmutz- und Niederschlagswassergebühr getrennt werden?

Für Abwassergebühren gelten die Grundsätze der Gebührenerhebung. Dazu zählt das Äquivalenzprinzip. Demnach müssen Leistung und Gegenleistung in einem angemessenen Verhältnis stehen. Bei der Abwasserbeseitigung besteht die Leistung allerdings aus zwei Teilen: der Entwässerung von Schmutzwasser und der Entwässerung von Niederschlagswasser. Die Gegenleistung – also die Abwassergebühren – die sich nur an einer Teilleistung, dem Schmutzwasseranfall, bemisst, kann daher unsachgerecht sein und getrennte Abwassergebühren – an zwei Teilleistungen bemessen – bedingen.

### Wann ist eine Trennung von Schmutz- und Niederschlagswassergebühr notwendig?\*

Getrennte Abwassergebühren sind dann erforderlich, wenn weder eine homogene Siedlungsstruktur vorliegt noch die Kosten der Niederschlagswasserbeseitigung geringfügig sind. Der Nachweis einer homogenen Bebauung ist regelmäßig kaum möglich. Hinsichtlich geringfügiger Kosten der Niederschlagswasserbeseitigung hat sich als Geringfügigkeitsgrenze ein Anteil von mehr als zwölf Prozent an den gesamten Kosten der Abwasserbeseitigung etabliert. Dabei handelt es sich nur um den Kostenanteil der Niederschlagswasserbeseitigung für private Flächen (Grundstücke). Wird diese Schwelle von zwölf Prozent überschritten, scheidet eine ausschließlich am Frischwassermaßstab orientierte Einheitsgebühr aus. Ein zweiter Maßstab zur Bemessung der Niederschlagswassergebühr nach der entwässerten Fläche wird notwendig.



### Auf welche Weise kann die Niederschlagswassergebühr bemessen werden?

Grundsätzlich gibt es zwei unterschiedliche Möglichkeiten, den Flächenmaßstab auszugestalten. Einerseits kann die jeweils tatsächlich bebaute und befestigte Fläche eines Grundstücks als Wirklichkeitsmaßstab herangezogen werden. Ein anerkannter, jedoch in Ermangelung der notwendigen Flächen aufwändiger Weg. Andererseits können Gebietsabflussbeiwerte als Wahrscheinlichkeitsmaßstab herangezogen werden. Rechtlich zulässig können je nach Bundesland beide Varianten sein. Wohl dem, der diese Besonderheiten kennt, denn dadurch lassen sich nennenswerte Kosten vermeiden!

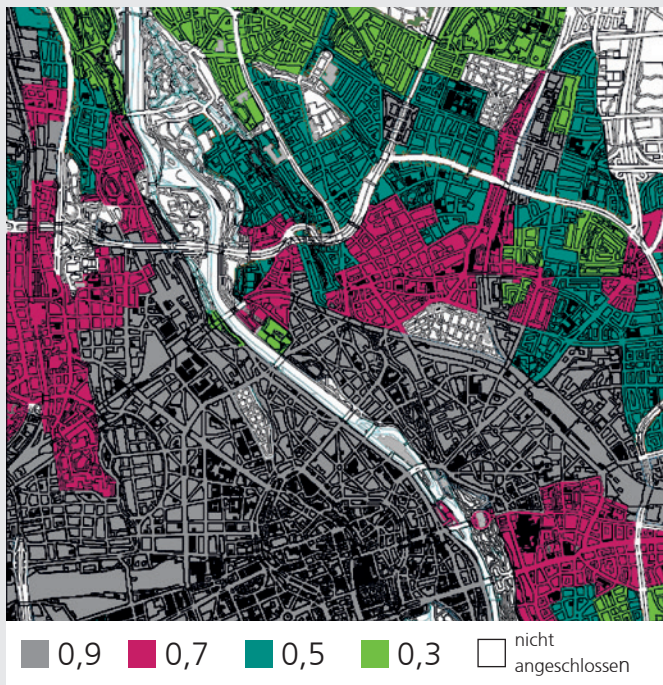
\* (Vgl. Artikel aus Fokus Public Sector, Ausgabe September 2012 „Getrennte Abwassergebühren? Ja, aber richtig! - OVG Nordrhein-Westfalen erklärt Mehraufwandsmethode für unzulässig“)



## Was ist der Gebietsabflussbeiwert genau?

Das Einsparpotenzial liegt in der Wahl des Verfahrens. Entgegen einer separaten und autonomen Erfassung von Grundstücken oder einer Befliegung wird im Gebietsabflussbeiwertverfahren das Versorgungsgebiet anhand von digitalen Flurkarten, amtlichen Luftbildern und dem Generalentwässerungsplan in Zonen eingeteilt. Für jede Zone wird damit anhand bereits existierender Daten ein statistisch zu erwartender (wahrscheinlicher) Wert an bebauter und befestigter Fläche gebildet, der sogenannte Gebietsabflussbeiwert. Der Gebietsabflussbeiwert ist der Mittelwert aus der umliegenden Bebauung und basierend auf Merkmalen des Bebauungsplans (Grundflächenzahl).

Er ermöglicht eine Aussage über die übliche zonenbasierte Bebauung. Ein Gebietsabflussbeiwert von 0,5 beschreibt beispielsweise eine Zone mit durchschnittlich hälftiger Bebauung und Befestigung. Infolgedessen kann in dieser Zone auch nur die Hälfte der Grundstücksfläche für die Ableitung von Niederschlagswasser relevant sein. Dieser Vorgehensweise folgend kann eine Abflussbeiwertkarte erstellt werden, die als Anlage zur Satzung maßgeblich ist. Die Gebührenschuldner können daraus die für sie einschlägigen Gebietsabflussbeiwerte ersehen.



Sollte ein Grundstück im Einzelfall mehr als eine festgelegte Toleranz (z.B. 20 Prozent) vom betreffenden Gebietsabflussbeiwert abweichen, kann der Grundstückseigentümer stattdessen eine Veranlagung nach den tatsächlichen Verhältnissen verlangen. Hierzu sind die tatsächlich bebauten und befestigten Flächen anzugeben und entsprechende Nachweise einzureichen.

Dies ist vor allem dann der Fall, wenn vorhandene Zisternen der kommunalen Verwaltung nicht bekannt sind oder Niederschlagswasser über Mulden oder Bäche abgeleitet wird.

## Warum ist der Gebietsabflussbeiwert vorteilhaft?

Die Bestimmung der Gebietsabflussbeiwerte ist methodisch vergleichsweise einfach und günstiger als andere Verfahren, da weder eine witterungsabhängige Befliegung des Entsorgungsgebiets notwendig ist, noch die Bürger frühzeitig informiert oder aktiv durch Zuarbeiten (Verifizieren der Daten durch eine Selbstauskunft) eingebunden werden müssen.

Zudem werden weniger Daten benötigt als bei der Ermittlung der tatsächlich bebauten und befestigten Fläche. Während für den Wirklichkeitsmaßstab für jedes Grundstück die überbauten und versiegelten Flächen (z. B. Garageneinfahrten) inkl. der Durchlässigkeit des verwendeten Materials (z. B. Kies) erforderlich sind und mittels Befliegung oder durch „Herausmessen“ aus der digitalen Flurkarte bzw. dem automatisierten Liegenschaftsbuch (ALB) ermittelt werden müssen, sind dies beim Gebietsabflussbeiwertverfahren nur die Grundstücksflächen der angeschlossenen Grundstücke, denen ein Abflussbeiwert bemessen wird. Die Grundstücksflächen können üblicherweise problemlos aus dem ALB extrahiert werden. Das vorhandene Datenmaterial z. B. aus der Beitragsveranlagung, reicht dabei in der Regel aus!

Doch durch das Gebietsabflussbeiwertverfahren lassen sich nicht nur Kosten bei der erstmaligen Datenerfassung sparen. Darüber hinaus ist im laufenden Betrieb der Datenpflegeaufwand geringer, da zusätzliche Grundstücke einfach einzubinden sind und Änderungen der versiegelten Fläche durch Zubauten oder auch Entsiegelungen (Sparsamkeitsphänomen) nicht automatisch zu veränderten gebührenmaßgeblichen Flächen führen und damit auch keine zusätzlichen Kontrollarbeiten erfordern.

Daneben minimiert man auch den Abstimmungsbedarf mit den Kunden.

Die Bürger müssen erst im letzten Schritt vor der Einführung der gesplitteten Abwassergebühr aktiv werden. Sie erhalten ein Mitteilungsschreiben mit der festgestellten Grundstücksfläche und dem maßgeblichen Gebietsabflussbeiwert. Einzelveranlagungen sind nur nach Überschreiten einer Toleranzschwelle erforderlich. Widersprüche hingegen sind aufgrund der Beweislast für den Bürger nur selten erwägenswert.

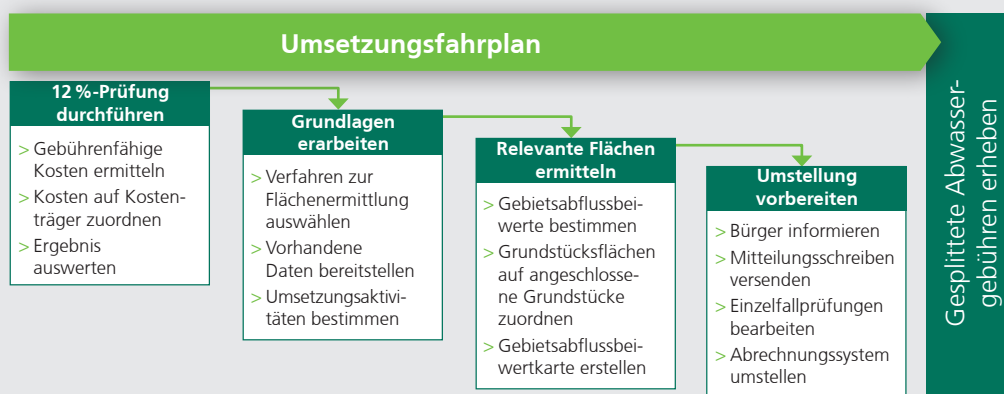
Erfahrungen zeigen, dass gerade weil die Bürgereinbindung erst spät erfolgt, eine geeignete und nichtsdestotrotz rechtzei-



tige Kommunikation entscheidend ist. Kommunen sollten die Motive der Umstellung und des gewählten Verfahrens offenlegen, da ansonsten mit Widerstand zu rechnen ist bzw. ein hohes Ungerechtigkeitsempfinden aufgrund der systembezogenen Pauschalierungen herrscht.

### Wie läuft die Umstellung genau ab?

Zunächst ist der Maßstab für die gesplittete Abwassergebühr und das Verfahren der Flächenermittlung (z.B. Gebietsabflussbeiwertverfahren) zu wählen. Anhand der vorhandenen Daten werden die Umsetzungsaktivitäten sowie begleitende Kommunikationsmaßnahmen festgelegt. Danach erfolgt die eigentliche Datenerfassungs- und -zuordnungsarbeit, die mit der Informationsschleife der Bürger und ggf. nachzubearbeitenden Einzelfallprüfungen abgeschlossen wird.



### Fazit

Angesichts aktueller Entscheidungen im Hinblick auf die Ausgestaltung von Abwassergebühren ist der Verzicht auf gesplittete Abwassergebühren ein vermeidbares Risiko. Mit dem Gebietsabflussbeiwertverfahren existiert bereits eine praxisgerechte und bewährte Methode zur Einführung und Bemessung gesplitteter Abwassergebühren. Besonders geeignet ist diese, wenn überwiegend qualifizierte Bebauungspläne vorliegen und wenige Sondergrundstücke im Entwässerungsgebiet vorliegen. Wohl dem, der sich dieser Vorteile bewusst ist. Denn mit einem gut geplanten Umsetzungsfahrplan zur Einführung gesplitteter Abwassergebühren ist das Gebietsabflussbeiwertverfahren eine preiswerte Alternative zur nichtigen Gebührensatzung. Wenngleich kein universeller Königsweg, kann das Gebietsabflussbeiwertverfahren sehr wohl dazu beitragen, nicht in einer Sackgasse der aufwändigen Datenerhebung und abstimmungsintensiven Datenpflege zu enden. Eine erwägenswerte Alternative!

### Kontakt für weitere Informationen:



**Florian Moritz**

Diplom-Kaufmann

Tel.: +49 (9 11) 91 93-36 23

E-Mail: [florian.moritz@roedl.com](mailto:florian.moritz@roedl.com)

Lesen Sie in der nächsten Ausgabe:

KOSTEN- UND LEISTUNGSRECHNUNG – UNVERZICHTBARES INSTRUMENT WERTSCHÖPFUNGSORIENTIERTER GEBÜHRENKALKULATIONEN



GEBÜHREN UND BEITRÄGE ZWISCHEN ANSPRUCH UND WIRKLICHKEIT



## Rödl & Partner intern

### > Veranstaltungshinweise

<b>Thema</b>	<b>Haushalte strategisch steuern! – Kommunale Beispiele einer wirkungsorientierten Steuerung</b>
<b>Termin / Ort</b>	09. September 2014 / Eschborn 10. September 2014 / Stuttgart 11. September 2014 / Hannover 17. September 2014 / Nürnberg 23. September 2014 / Berlin 02. Oktober 2014 / Köln

<b>Thema</b>	<b>Kann die Schülerbeförderung zur Haushaltskonsolidierung beitragen?</b>
<b>Termin / Ort</b>	17. September 2014 / Leipzig 18. September 2014 / Berlin 24. September 2014 / Nürnberg 30. September 2014 / Köln 01. Oktober 2014 / Stuttgart 02. Oktober 2014 / Hamburg

<b>Thema</b>	<b>Breitband – Entwicklungsperspektiven, Chancen und Risiken in der Umsetzung</b>
<b>Termin / Ort</b>	05. November 2014 / Nürnberg 13. November 2014 / Köln

<b>Thema</b>	<b>Haushaltskonsolidierung in Landkreisen – Handlungsfelder und Lösungsbeispiele</b>
<b>Termin / Ort</b>	24. September 2014 / Leipzig 30. September 2014 / Hannover 01. Oktober 2014 / Nürnberg 07. Oktober 2014 / Berlin 09. Oktober 2014 / Hamburg 21. Oktober 2014 / Köln

Alle Informationen zu unseren Seminaren finden Sie direkt im Internet unter: [www.roedl.de/seminare](http://www.roedl.de/seminare).

#### Kontakt für weitere Informationen:



#### Peggy Kretschmer

B.Sc. Wirtschaftswissenschaften

Tel.: +49 (9 11) 91 93-35 02

E-Mail: [peggy.kretschmer@roedl.com](mailto:peggy.kretschmer@roedl.com)

#### Wege aufzeigen

„Wenn man Bahnbrechendes erschaffen will, muss man sich von Gewohntem lösen und immer wieder neue Wege gehen.“

Rödl & Partner

„Jeder Schritt will wohlüberlegt sein, wenn ein Castell entsteht. Nur so schaffen wir es bis an die Spitze. Eine Position einzunehmen, sich voll darauf zu konzentrieren: Das muss einfach gegeben sein – anders funktionieren unsere Menschentürme nicht.“

Castellers de Barcelona



„Jeder Einzelne zählt“ – bei den Castellers und bei uns.

Menschtürme symbolisieren in einzigartiger Weise die Unternehmenskultur von Rödl & Partner. Sie verkörpern unsere Philosophie von Zusammenhalt, Gleichgewicht, Mut und Mannschaftsgeist. Sie veranschaulichen das Wachstum aus eigener Kraft, das Rödl & Partner zu dem gemacht hat, was es heute ist.

„Força, Equilibri, Valor i Seny“ (Kraft, Balance, Mut und Verstand) ist der katalanische Wahlspruch aller Castellers und beschreibt deren Grundwerte sehr pointiert. Das gefällt uns und entspricht unserer Mentalität. Deshalb ist Rödl & Partner eine Kooperation mit Repräsentanten dieser langen Tradition der Menschtürme, den Castellers de Barcelona, im Mai 2011 eingegangen. Der Verein aus Barcelona verkörpert neben vielen anderen dieses immaterielle Kulturerbe.

#### Impressum Fokus Public Sector

Herausgeber: **Rödl & Partner GbR**  
Äußere Sulzbacher Str. 100 | 90491 Nürnberg  
Tel.: +49 (9 11) 91 93-35 03 | [pmc@roedl.de](mailto:pmc@roedl.de)

Verantwortlich  
für den Inhalt: **Martin Wambach** – [martin.wambach@roedl.com](mailto:martin.wambach@roedl.com)  
Kranhaus 1, Im Zollhafen 18 | 50678 Köln  
**Heiko Pech** – [heiko.pech@roedl.com](mailto:heiko.pech@roedl.com)  
Äußere Sulzbacher Str. 100 | 90491 Nürnberg

Layout/Satz: **Katharina Muth** – [katharina.muth@roedl.com](mailto:katharina.muth@roedl.com)  
Äußere Sulzbacher Str. 100 | 90491 Nürnberg

Dieser Newsletter ist ein unverbindliches Informationsangebot und dient allgemeinen Informationszwecken. Es handelt sich dabei weder um eine rechtliche, steuerrechtliche oder betriebswirtschaftliche Beratung, noch kann es eine individuelle Beratung ersetzen. Bei der Erstellung des Newsletters und der darin enthaltenen Informationen ist Rödl & Partner stets um größtmögliche Sorgfalt bemüht, jedoch haftet Rödl & Partner nicht für die Richtigkeit, Aktualität und Vollständigkeit der Informationen. Die enthaltenen Informationen sind nicht auf einen speziellen Sachverhalt einer Einzelperson oder einer juristischen Person bezogen, daher sollte im konkreten Einzelfall stets fachlicher Rat eingeholt werden. Rödl & Partner übernimmt keine Verantwortung für Entscheidungen, die der Leser aufgrund dieses Newsletters trifft. Unsere Ansprechpartner stehen gerne für Sie zur Verfügung.

Der gesamte Inhalt der Newsletter und der fachlichen Informationen im Internet ist geistiges Eigentum von Rödl & Partner und steht unter Urheberrechtsschutz. Nutzer dürfen den Inhalt der Newsletter und der fachlichen Informationen im Internet nur für den eigenen Bedarf laden, ausdrucken oder kopieren. Jegliche Veränderungen, Vervielfältigung, Verbreitung oder öffentliche Wiedergabe des Inhalts oder von Teilen hiervon, egal ob on- oder offline, bedürfen der vorherigen schriftlichen Genehmigung von Rödl & Partner.