

Wir sind erfahrene
Fachanwälte und Experten für

Bau- und Architektenrecht
Verwaltungs- und Medizinrecht
Vergabe- und Kommunalrecht
Grundstücks- und Steuerrecht

Wir beraten
zu allen Rechtsfragen
kommunaler Projektentwicklung
und Bauvorhaben

Wir arbeiten
überregional
und zielorientiert
im Mandanteninteresse



RJ
ANWÄLTE

RJ Anwälte
Jochem PartGmbH
Wilhelmstrasse 7
65185 Wiesbaden
Tel.: 0611-3081436
www.rj-anwaelte.de

INFORMATIONSTECHNOLOGIE

38

KAG: Mit Geodaten zu verlässlichen Beiträgen und Gebühren

Bei der Berechnung von Beiträgen und Gebühren spielen raumbezogene Informationen eine Schlüsselrolle. Das Geoinformationssystem leistet entsprechende Unterstützung beim Aufbau belastbarer Datenbestände. Darüber hinaus bietet es Fortschreibungs- und Analysefunktionen sowie Schnittstellen zu externen Verfahren.

Der Einsatz von Geodaten in der modernen Verwaltung schafft Mehrwerte in nahezu allen Fachbereichen. So sind raumbezogene Daten die Grundlage für viele Entscheidungsprozesse und Verwaltungsabläufe. Spätestens durch die Einführung der Eigenkontrollverordnung (EKVO) vor über 20 Jahren wurde eine grafische Datenverarbeitung auch in der kommunalen Verwaltung unerlässlich. Heute arbeiten etwa Bau- und Liegenschaftsverwaltungen oder Grünflächenämter wie selbstverständlich mit Geoinformationssystemen (GIS).

Zunehmend zeigt sich, dass der Einsatz von GIS auch in den administrativen und kaufmännischen

Bereichen der Verwaltung sinnvoll ist. So machte etwa die Einführung der doppelten Buchführung (Doppik) Werkzeuge für eine nachvollziehbare Inventarisierung kommunaler Vermögensobjekte erforderlich. Viele Städte und Gemeinden nutzen das GIS aber auch schon erfolgreich bei der Ermittlung von Beiträgen und Gebühren nach dem Kommunalen Abgabengesetz (KAG). Dazu wird das Geoinformationssystem über Schnittstellen mit externen Finanzverfahren verknüpft.

Dass es sich bei der Beitrags- und Gebührenermittlung um ein Thema handelt, das an Aktualität nicht verliert, wurde auf der Fachtagung „Verlässliche Beiträge und Gebühren – Herausforderungen für Kommunen“ der THM in Gießen am 26.02.2015 lebhaft herausgestellt. Zentrales Thema der Veranstaltung war der Aufbau einer verlässlichen Datenbasis für die Gebührenhaushalte nach der Neuregelung des Hessischen KAG vom 24. März 2013.

Das neue KAG, ergänzt durch die Leitlinie Nr. 7 des sog. Herbstlerlasses zur Konsolidierung der kommunalen Haushalte, verpflichtet etwa Kommunen mit defizitärer Haushaltslage für alle im Zusammenhang bebauten Gebiete Straßenbeiträge zu erheben

(§ 11 KAG plus Leitlinie Nr. 7 „Herbsterlass“). Gleichzeitig wurde im überarbeiteten KAG die Möglichkeit geschaffen, anstelle eines Einmalbetrags wiederkehrende Beiträge zu kassieren. Vorteil der wiederkehrenden Beiträge ist, dass diese nicht mehr nur von den direkten Anliegern einer baulichen Maßnahme zu leisten sind, sondern eine Abrechnung pro Gebiet erfolgt. Die finanzielle Belastung kann so auf mehrere Schultern verteilt werden. Nicht ganz einfach ist in diesem Zusammenhang die Größe und Abgrenzung des Abrechnungsgebietes. Insbesondere wiederkehrende Beiträge machen zudem eine kontinuierliche Pflege aller Grundstücksdaten erforderlich.

Die klassischen Gebührenhaushalte (§ 10 KAG) wie Wasser oder Abwasser dürfen nach den neuen Vorgaben keine Unterdeckung aufweisen. Kostenüber- und -unterdeckungen sollen bzw. müssen innerhalb eines Zeitraums von fünf Jahren ausgeglichen werden. Dass die zugrundeliegende Datenbasis verlässlich und belastbar sein muss, ergibt sich u. a. aus § 10 Abs. 7 KAG, der Gebührenpflichtige zu jedem Zeitpunkt dazu berechtigt, in die Kostenrechnung und Gebührenkalkulation Einsicht zu nehmen. Die Kosten sind zudem nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu ermitteln (§ 10 Abs. 2 KAG).

Wilhelm Wecker, Leiter des Fachbereichs Consulting bei der ekom21, gab einen Überblick über die aufzustellenden Finanzdaten, die ein gebühren- oder beitragsfähiges Wirtschaftsgut beschreiben. Diese ergeben sich zum einen aus der Buchhaltung (Investitionen, laufende Aufwendungen, Reparatur und Instandhaltung, Aufwendungen für Fremdleistungen), aber auch aus den Kosten der Leistungsrechnung (kalkulatorische Zinsen, Gemeinkostenumlagen, interne Leistungsverrechnung) sowie aus der Anlagenbuchhaltung (Anschaffungs- und Herstellkosten, Wertveränderungen wie Sonderabschreibungen, lineare Abschreibungen).

Bei der Ermittlung von verlässlichen Beiträgen und Gebühren gilt es nun die Brücke zwischen den finanziellen Aufwendungen auf der einen Seite und der Maßnahme im Raum auf der anderen Seite zu schlagen. Diese Aufgabe übernimmt das Geoinformationssystem. Es versieht das Wirtschaftsgut aus der Buchhaltung mit einem konkreten Raumbezug. Dazu muss zwischen dem Wirtschaftsgut und dem im GIS-System verwalteten Technischen Gewerk, also beispielsweise einem Straßenabschnitt, einem Kanal oder einer Wasserleitung eine eindeutige Beziehung hergestellt werden.

Im Vorfeld ist es hierfür notwendig, aus den Maßnahmen (z. B. Maßnahme Bahnhofstraße) die Wirtschaftsgüter für die einzelnen Anlagenteile zu bilden bzw. die Straßenobjekte im GIS so zu erfassen, wie sie auch im Anlagenspiegel aufgeführt sind. Dieser Prozess wird durch moderne Erfassungsmethoden

wie das Laserscanning oder aber auch photogrammetrische Aufnahmen heute enorm erleichtert. Eine 1:1-Beziehung wird schließlich über eine einheitliche Attributierung wie beispielsweise eine Wirtschaftsprüf- oder Anlagenummer gewährleistet. Dabei bleibt das Finanzprogramm, in dem die kaufmännischen Daten verwaltet werden, das federführende Verfahren, die Referenz zum Raum wird aber über das GIS-System abgebildet.

Anders ausgedrückt: Eine wichtige Aufgabe des Geoinformationssystems ist es, so Jörg Tieben, Lehrbeauftragter der THM Mittelhessen und Geschäftsführer der Softplan Informatik GmbH, die raumbezogenen Daten zu verwalten. Durch die Vernetzung des GIS mit den unterschiedlichen kommunalen Fachverfahren können Prozesse in der Verwaltung optimiert und sicher gestaltet werden. „Nur durch die Vernetzung der Verfahren können Datenredundanzen und daraus resultierende Inkonsistenzen und Fehler vermieden werden.“

Das Wirtschaftsgut mit einem Raumbezug zu versehen ist aber nur der erste Schritt. Für die Berechnung der Beiträge und Gebühren spielt neben dem technischen Gewerk als solches auch dessen Umfeld eine bedeutsame Rolle. Weitere raumbezogenen Informationen werden im Folgenden benötigt.

Erhebungsgrundlage hierfür sind die Geobasisdaten. Zu diesen zählen die amtliche Liegenschaftskarte mit den ALKIS-Daten, welche Auskunft über die Lage von Flurstücken und Gebäuden, deren Nutzung und die Eigentumsverhältnisse geben, aber auch topografische Karten, Luftbilder und digitale Landschaftsmodelle. Diese Daten können käuflich bei den zuständigen Ämtern, in Hessen bei der Verwaltung für Bodenmanagement und Geoinformation (HVBG), erworben werden. Hinzu kommen die Geofachdaten. Diese sind von den einzelnen Fachdisziplinen der Verwaltung wie etwa der Bauleitplanung, dem Grünflächenamt, etc. selbst zu generieren bzw. zu digitalisieren. Hierunter fallen etwa die Straßen, Leitungen, das Baumkataster, Versiegelungsflächen und vieles mehr.

Eine weitere Basis für die Beitragsermittlung stellt die Satzung dar. So dürfen laut § 2 KAG kommunale Abgaben nur aufgrund einer Satzung erhoben werden. Diese muss den Kreis der Abgabepflichtigen, den die Abgabe begründenden Tatbestand, den Maßstab und den Satz der Abgabe sowie den Zeitpunkt der Entstehung und der Fälligkeit der Schuld bestimmen. Aus den Vorgaben der Satzung ergeben sich die für die Maßnahme tatsächlich relevanten Parameter. Entsprechend der Satzung müssen im GIS beispielsweise die Geschossigkeit, die Flächenversiegelung, die Art der baulichen Nutzung oder andere Parameter hinterlegt werden.

Bis hierhin sieht der Workflow entsprechend wie folgt aus: Die öffentlichen und eigenen Daten wer-

den zusammengetragen – im Idealfall sind diese bereits im GIS erfasst und müssen lediglich abgerufen werden – und werden nun mit den Parametern der Satzung überlagert. Das GIS stellt hierfür weitere nützliche Funktionen bereit. Die Festlegung von Maßnahmen und Abrechnungsgebieten, die Ermittlung von Straßenkategorien, die Aufnahme des Zustands von Infrastrukturgütern, die Zusammenfassung einzelner Flurstücke zu einer wirtschaftlichen Einheit, die Definition von Beitragsobjekten, die Ableitung von Tiefenbegrenzungen oder etwa die Festlegung der Nutzung durch Selbstauskunft, durch Begehung oder durch Überlagerung mit der Bauleitplanung sind Arbeitsschritte, die in diesem Kontext mit dem GIS vorgenommen werden können.

Im Falle der Erhebung von Straßengebühren können etwa folgende Prozessabläufe mit dem GIS realisiert werden: unter Hinzunahme der Geografie ist es zunächst möglich das Abrechnungsgebiet festzulegen. Wird eine Ortschaft durch eine Bahnlinie getrennt, wäre beispielsweise die Ausweisung zweier getrennter Abrechnungsgebiete denkbar. Die Maßnahme als solche kann im Raum verortet dargestellt werden. Über eine hinterlegte Maßnahmennummer wird die Brücke zu anderen Fachverfahren hergestellt, in denen technische Details und die Investitionsdaten gespeichert sind. Auch die Beitragsobjekte, also die Grund- und Flurstücke können über eine ID-Nummer mit den Bescheidempfängern verknüpft werden, deren Adressdaten in einer Steuerdatei hinterlegt sind. Durch eine Überschneidung mit der Bauleitplanung ließe sich zudem feststellen, ob sich die Maßnahme in einem beplanten oder unbeplanten Gebiet befindet.

Wie bereits beschrieben bietet das GIS des Weiteren Werkzeuge zur Ermittlung der Tiefenbegrenzung an. So kann beispielsweise um ein Bezugsobjekt, in

dem Fall eine Straße, ein der Tiefenbegrenzung entsprechender Puffer von beispielsweise 50 m gelegt werden. Durch eine Verschneidung mit den Flurstücken lassen sich so Teilflächen berechnen. Auch bietet das GIS eine Funktion zur Verschneidung der Geometrie mit den Buchdaten an. Die berechnete Fehlerverteilung kann im Anschluss auf die Fläche aufgeteilt werden.

Unter Hinzunahme der Straßen, der Nutzungsart, der Geschossigkeit und der Erschließung können schließlich die Veranlagungsfläche und der Gemeindeanteil ermittelt werden. Auch eine zeitliche Zuordnung der Maßnahmen auf das Abrechnungsgebiet beispielsweise über einen Zeitraum von fünf Jahren ist möglich. Aus der Überlagerung der Abrechnungsgebiete mit den beitragsfähigen Flächen, kann letztendlich der entsprechende Beitragsatz berechnet werden.

Eine weitere wichtige Funktion des GIS ist die Historie bzw. das Journal, das ebenfalls direkt am Objekt verhaftet ist. Hier werden alle Änderungen genau dokumentiert, um jederzeit eine nachhaltige und rechtssichere Auskunft erteilen zu können. Die Ergebnisse der Analysen können sowohl bildlich im GIS-System präsentiert als auch in Form von Reports ausgegeben werden. Letztere bilden die Grundlage für die automatisierte Erstellung der Beitragsbescheide. Ein Datenexport kann dabei in allen gängigen Dateiformaten erfolgen.

Die aufgezeigten Beispiele verdeutlichen, so Jörg Tieben, dass der Einsatz von GIS zur Ermittlung einer belastbaren Datenbasis längst keine graue Theorie mehr ist, sondern gängige Praxis. Das GIS spielt somit bei der Ermittlung von verlässlichen Beiträgen und Gebühren eine wertvolle Rolle.

Melanie Schulz, Softplan Informatik GmbH

Was immer auch im kommunalen Bereich zu beschaffen ist oder welche Investitionen anstehen: In der Hessischen Städte- und Gemeindezeitung finden die kommunalen Auftraggeber in den Anzeigen das optimale Angebot.