

Erläuterungen zur Kalkulation der Gebühren für die Sondernutzung von Grünanlagen

1. Vorbemerkungen

Die öffentlich-rechtliche Sondernutzung ist durch eine besondere Inanspruchnahme einer im Gemeingebrauch stehenden Sache gekennzeichnet, die zugleich Rechte anderer Personen beeinträchtigen kann. So verhält es sich auch bei der Inanspruchnahme von Grünanlagen, die im Eigentum der Stadt Halle (Saale) stehen. Deren bestimmungsgemäßer (Gemein-)gebrauch ist in § 2 der Grünanlagenbenutzungssatzung bezeichnet. Folgerichtig muss eine Ausnahmestellung für den individuellen besonderen Gebrauch dieser Sache kostenpflichtig ausgestaltet werden.

Gemäß § 99 Abs. 2 des Kommunalverfassungsgesetzes des Landes Sachsen-Anhalt (KVG LSA) haben die Kommunen die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Finanzmittel aus Entgelten für ihre Leistungen, soweit dieses vertretbar und geboten ist, im Übrigen aus Steuern zu beschaffen, soweit die sonstigen Finanzmittel nicht ausreichen. Die Möglichkeiten zur Erhebung von Leistungsentgelten sind somit auszuschöpfen, es ist grundsätzlich nicht zulässig, auf spezielle Entgelte zu verzichten und die Hauptlast auf die Steuern zu verlagern.

Die Kommune kann zwischen der Erhebung von privatrechtlichen Entgelten oder öffentlich-rechtlichen Gebühren wählen.

So verhält es sich auch bei der Gegenleistung für die Gewährung von Ausnahmen vom grundsätzlichen Verbot der Einschränkung des Gemeingebrauchs von öffentlichen Grünanlagen.

Die Stadt Halle (Saale) agiert hierbei im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung gemäß Artikel 28 GG, der bei der Festsetzung der Satzungsregelungen im Rahmen des geltenden Rechts einen großen Gestaltungsspielraum gewährt.

Für die Sondernutzung werden Gebühren auf der Ermächtigungsgrundlage des § 11 Absatz 2 KVG LSA erhoben, wonach die Kommunen die Benutzung ihres Eigentums und ihrer öffentlichen Einrichtungen regeln und Gebühren für die Benutzung festsetzen können. Weitere Erhebungsgrundlagen sind das Kommunalabgabengesetz LSA sowie die Satzung über die Benutzung der öffentlichen Grünanlagen der Stadt Halle (Saale) (Grünanlagenbenutzungssatzung).

Daneben wird für die Genehmigung oder Versagung von Sondernutzungserlaubnissen eine gesonderte Verwaltungsgebühr auf Grundlage der Verwaltungskostensatzung der Stadt Halle (Saale) in der derzeit geltenden Fassung erhoben.

Bestimmend für diese Gegenleistung ist, dass es sich um ein Entgelt für eine Ausnahmegenehmigung handelt, vom Wesen her vergleichbar mit der Sondernutzungsgebühr für die Inanspruchnahme von Straßen, Wegen und Plätzen nach dem Straßenrecht. Daher ist die Bestimmung der Gebühren für die Inanspruchnahme von Grünanlagen in Anlehnung an die Sondernutzung Straßen erfolgt, da für die Sondernutzung von Grünanlagen keine spezielle Ermächtigungsgrundlage über die genannten hinaus gegeben ist.

Diese Sondernutzungsgebühr grenzt sich ab von der Benutzungsgebühr für die Inanspruchnahme von öffentlichen Einrichtungen der Kommune im Sinne des § 11 Absatz 1 und Absatz 2 KVG LSA. Bei diesen hier genannten öffentlichen Einrichtungen „produziert“ die Kommune ihre gebührenpflichtige Leistung primär durch ihre öffentlichen Einrichtungen oder Sachmittel, sodass nicht an konkrete Amtshandlungen angeknüpft wird. Teilweise regelt

die Kommune für ihre Einrichtungen, die der Daseinsvorsorge dienen, einen Anschlusszwang bzw. einen Benutzungszwang. Für die (zulässige und rechtmäßige) Inanspruchnahme dieser Einrichtungen nach § 11 Absatz 1 und 2 KVG LSA sind dann Benutzungsgebühren entsprechend den Vorgaben des KAG-LSA zu kalkulieren (z. B. Abfallgebühren, Grabnutzungsgebühren).

Sondernutzung dagegen ist grundsätzlich eine bestimmungswidrige Beanspruchung der Sache.

Die Abgrenzung der Sondernutzungsgebühren von diesen Benutzungsgebühren aufgrund ihres unterschiedlichen Wesens hat rechtliche Konsequenzen.

Die Benutzung der Grünanlagen steht jedermann im Rahmen der Zweckbestimmung dieser Anlagen gebührenfrei zu. Ausnahmetatbestände, die diesen Grundsatz beeinträchtigen und einen subjektiven Vorteil gewähren, sind nicht planbar, so kann z. B. bei den Sondernutzungsgebühren nichts „prognostiziert“ werden. Bestimmungen des § 5 KAG-LSA, wonach das Gebührenaufkommen die Kosten der „Einrichtung“ Grünanlagen decken sollen und Kostenermittlungen in Kalkulationszeiträumen erfolgen sollen, sind demzufolge hier nicht anwendbar.

2. Grundlagen für die Erhebung einer Sondernutzungsgebühr

2.1. Kalkulationsprinzipien und Bemessungstatbestände

Verfassungsrechtliche Grenzen der Bemessung von Sondernutzungsgebühren werden durch das Äquivalenzprinzip und das Gebot der Gleichbehandlung gezogen. Das ist auch in der gängigen Rechtsprechung zu Sondernutzungsgebühren anerkannt.

Die Gebühr darf nicht in einem Missverhältnis zu der von der Verwaltung erbrachten Leistung stehen, der Satzungsgeber muss Grenzen seines Gestaltungsspielraums, der ihm für die Bestimmung des objektiven Werts einer Gemeingebrauchsbeeinträchtigung eingeräumt sind, einhalten.

Bei der Festlegung der Gebührenhöhe der Sondernutzungsgebühren ist gemäß der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes neben der **Beeinträchtigung des Gemeingebrauches** auch das **Maß des wirtschaftlichen Vorteils des Gebührenschuldners** zu berücksichtigen (so z. B. BVerwG Urteil vom 15.07.1988, Az.: 7 C 5.87).

In Anlehnung an die Grundsätze der Ermittlung von Sondernutzungsgebühren für Straßen sind auch bei der Normierung der satzungsrechtlichen Gebührentatbestände der Sondernutzung für Grünanlagen diese Bemessungstatbestände kumulativ anzuwenden und eine entsprechende Abwägung durchzuführen. Zudem ist der Satzungsgeber verpflichtet, hinsichtlich der Gebührenbemessung für eine bestimmte Art der Sondernutzung zwischen Nutzungen, mit denen ein wirtschaftliches Interesse verfolgt wird und solchen Nutzungen, durch die keine wirtschaftlichen Ziele verfolgt werden, zu differenzieren (so VG Dresden, Urteil vom 19.12.2001, Az. 12 K 149/00; VG Halle Urteil vom 28.02.2018, Az. 8 A 39/18HAL). Das ist ausweislich des Gebührentarifs vorliegend eingehalten worden.

Weiterhin ist bei der Gebührenbemessung berücksichtigt worden, dass die den Gemeingebrauch übersteigende Nutzung der Grünfläche die Art der Einwirkung auf die Grünanlage bestimmt. Das Ausmaß dieser Einwirkung hängt u. a. vom räumlichen und zeitlichen Ausmaß der Nutzung ab (BVerwG Urteil vom 15. Juli 1988, a. a. O.Rn.9). Diese Einwirkung spiegelt sich wider in dem z. T. im Gebührentarif verwendeten Maßstab „Quadratmeter beanspruchte Grünanlage je Zeiteinheit“ bzw. „laufender Meter je Zeiteinheit“.

Darüber hinaus ist der Satzungsgeber berechtigt, auch andere Kriterien bei der Gebührenbemessung zu berücksichtigen, die in einem sachlichen Zusammenhang mit der Sondernutzung stehen (BVerwG, Urteil vom 15. Juli 1988, a. a. O. Rn. 12).

Hinsichtlich der Einbeziehung des Maßstabes des wirtschaftlichen Interesses des Sondernutzers, sofern im konkreten Fall eine kommerzielle Nutzung der Grünanlage erfolgen soll, ist der Satzungsgeber befugt, hier generalisierende Betrachtungen anzustellen; das Ausmaß der Einbeziehung dieses Maßstabes ist gesetzlich nicht vorgegeben (BVerwG, Urteil vom 15. Juli 1988, a. a. O. Rn. 10).

Im Ergebnis erfolgt durch die Ermittlung der Gebührenhöhen eine „pauschalierende Bewertung von Art und Ausmaß der Sondernutzung (BVerwG, Urteil vom 15. Juli 1988, a. a. O. Rn. 9).

2.2. Ermittlung Basiswert für die einzelnen Gebühren laut Gebührentarif

Bei der Ermittlung der Sondernutzungsgebühren wurden folgende Kriterien einbezogen

1. Einwirkung der Sondernutzung auf die öffentliche Grünanlage
2. Einwirkung der Sondernutzung auf den Gemeingebrauch
3. Umfang des wirtschaftlichen Interesses (Vorteils) des Antragstellers

Zur Ermittlung eines Basiswertes wurden die Kosten für die Inanspruchnahme und Unterhaltung der öffentlichen Grünanlagen und Spielplätze ermittelt. Dazu wurden folgende Kostengruppen herangezogen.

1. Kosten für die Grundstücksinanspruchnahme (Jahreswert für die Inanspruchnahme von Grundstücken im innerstädtischen Bereich der Stadt Halle/ Saale)
2. Personalkosten (Vor-und Nachbereitung der Sondernutzung)
3. Unterhaltungskosten der öffentlichen Grünanlagen und Spielplätze
4. Einmalleistungen zur Gewährleistung der Sondernutzung (z.B. Anlagenreinigung)

In den Unterhaltungskosten sind interne (durch die Stadt selbst erbrachte) und externe (durch beauftragte Dritte) Leistungen der Grünanlagenunterhaltung berücksichtigt.

3. Kalkulationsverfahren

Zuerst wurden die monatlichen Kosten der Einzelpositionen (Ziffern 1.2 bis 1.5 der Kalkulation) ermittelt. Im Ergebnis der Addition der Einzelpositionen ergibt sich der monatliche Grundwert als Basis für die Gebührenfestsetzung („Basiswert Sondernutzung monatlich“). Im Weiteren wurde dann, auf der Grundlage der vorgenannten herangezogenen Kriterien, in den einzelnen Gebührentatbeständen der empfohlene Basiswert entsprechend hinterlegt.