

Zumutbarkeit der Beitragspflicht im Kommunalabgabenrecht

Zur Gestaltungsfreiheit der bayerischen Kommunen bei der Planung und Abrechnung von beitragsfähigen öffentlichen Einrichtungen

I. Einführung

In den vergangenen Jahrzehnten haben die Kommunen im Bereich der Ortsstraßen, der Wasserversorgung und der Abwasserentsorgung eine leistungsfähige Infrastruktur aufgebaut. Trotzdem findet man im ländlichen Raum vereinzelt noch kleinere Ortsteile, die nicht an die gemeindlichen öffentlichen Einrichtungen, insbesondere die Entwässerungseinrichtungen, angeschlossen sind. Zudem steht in den kommenden Jahren und Jahrzehnten die Erneuerung der bestehenden Anlagen an. Beispielsweise sind viele Ortsstraßen aus den 60er und 70er Jahren des 20. Jahrhunderts inzwischen erneuerungsbedürftig. Das gleiche gilt für Einrichtungen zur Ableitung von Schmutzwasser oder Niederschlagswasser.

Über den Ausbau oder die Erneuerung beitragsfähiger öffentlicher Einrichtungen wird nicht nur innerhalb von Gemeindeverwaltungen teilweise kontrovers diskutiert, sondern zunehmend auch vor den Verwaltungsgerichten gestritten. Oft steht die Frage im Mittelpunkt, ob die von der Gemeinde geplante Maßnahme nicht wesentlich kostengünstiger hätte durchgeführt werden können: Muss jeder kleine Ortsteil in vollem Umfang an die zentrale Entwässerungseinrichtung angeschlossen werden oder sind dezentrale Lösungen vorzuziehen? Muss bei einer Neuverlegung des Kanals die gesamte Straße erneuert werden oder genügt eine Ausbesserung der Straßendecke? Bietet die Erneuerung der ortseigenen Wasserversorgung derart große Vorteile, dass erhebliche Mehrkosten gegenüber dem Anschluss an einen Zweckverband gerechtfertigt sind?

Wie solche Fragen entschieden werden, ist nicht rein kommunalpolitischer Natur, sondern belastet jeden Grundstückseigentümer finanziell unmittelbar, der an eine beitragsfähige öffentliche Einrichtung angeschlossen ist oder angeschlossen werden soll. Indem die Kommune dem betroffenen Grundstückseigentümer eine finanzielle Beteiligung an der Maßnahme auferlegt, greift sie in seine Grundrechte ein. Aus diesem Grund stellt sich die Frage, wann die Grenzen der kommunalen Gestaltungsfreiheit überschritten sind.

II. Rechtliche Grundlagen

1. Erstmaliger Anschluss an die kommunale Wasserversorgung/Entwässerung

Wenn ein Grundstück erstmals an eine kommunale Einrichtung, z.B. die Entwässerungseinrichtung, angeschlossen werden soll, geht die Entscheidung über das „Ob“ der Maßnahme der Entscheidung über das „Wie“ voraus. In der Praxis handelt es sich um eine einheitliche Planungsentscheidung: Die Gemeinde beschließt beispielsweise, einen Ortsteil, der sein Schmutzwasser bislang in hauseigenen Kleinkläranlagen reinigte und das Niederschlagswasser auf den eigenen Grundstücken versickern ließ, an die gemeindliche Entwässerungseinrichtung im Trennsystem anzuschließen. Rechtlich sind der Anschluss- und Benutzungszwang und die Erhebung des Beitrages zu trennen.

Die Erhebung eines Beitrages setzt voraus, dass nach der örtlichen Beitrags- und Gebührensatzung die Beitragsschuld entstanden ist. Nach §§ 2, 3 der Muster-BGS/EWS des Bayerischen Staatsministeriums des Innern¹ entsteht die Beitragsschuld für die dort aufgezählten Grundstücke, wenn für sie nach § 4 EWS ein Recht zum Anschluss an die Entwässerungseinrichtung besteht. Kann der Grundstückseigentümer nach § 4 EWS den Anschluss seines Grundstücks an die Entwässerungseinrichtung verlangen, ist er gem. § 5 Abs. 1 EWS zugleich verpflichtet, sein Grundstück an die Einrichtung anzuschließen. Der Anschlusszwang ist eine gesetzliche Inhaltsbestimmung des Eigentums gem. Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG.

2. Maßnahmen zum Vorteil erschlossener Grundstücke

Von mindestens ebenso großer Bedeutung ist in der kommunalen Praxis die Verbesserung bzw. Erneuerung bestehender Einrichtungen, seien es leitungsgebundene Einrichtungen oder Ortsstraßen. Rechtsgrundlage für die Erhebung von Beiträgen für solche Maßnahmen ist Art. 5 Abs. 1 Satz 1 KAG. Der Investitionsaufwand darf auf die Grundstückseigentümer umgelegt werden, soweit die Möglichkeit der Inanspruchnahme der Einrichtung den Grundstückseigentümern

¹ Bekanntmachung des Staatsministeriums des Innern v. 20.05.2008, IB4-1521.1-166, AllMBl. V. 30.06.2008, S. 350 ff.

besondere Vorteile bietet. Der Begriff des besonderen Vorteils ist von der Rechtsprechung bislang weit ausgelegt worden. Leitungsgebundene Einrichtungen (Wasser/Abwasser) bringen einen Vorteil für das Grundstück, wenn sich der Gebrauchswert und die Nutzbarkeit erhöhen und der Grundstückswert gesteigert wird. Ob ein Vorteil gegeben ist, ist objektiv und bezogen auf die Gesamtmaßnahme zu beurteilen, nicht vom Standpunkt des einzelnen Grundstückseigentümers aus. Eine Ausbaumaßnahme kann sich demnach auf einzelne Grundstücke nachteilig auswirken oder keine Veränderungen mit sich bringen, ohne dass der Vorteil insgesamt in Frage zu stellen ist. In vergleichbarer Weise hat die Rechtsprechung die Vorteile bei Straßenausbaumaßnahmen bewertet, wobei z.T. die Tatbestandsmerkmale „Verbesserung“ und „Vorteil“ als Einheit gesehen wurden.

III. Rechtsstaatlicher Grundsatz der Erforderlichkeit

Die Grundstückseigentümer werden durch den Anschluss ihres Grundstücks an eine öffentliche Einrichtung oder durch bauliche Maßnahmen an diesen Einrichtungen weniger durch die Maßnahme selbst belastet, sondern eher durch die Beteiligung an den Kosten. Gleichwohl ist juristisch zwischen der Rechtspflicht zum Anschluss an die öffentliche Einrichtung und der Erhebung von Beiträgen als Folge des Anschlusszwangs zu unterscheiden. Die rechtmäßige Beitragserhebung setzt eine rechtmäßige Anordnung eines Anschluss- und Benutzungszwanges voraus.

1. Beschränkung des Anschluss- und Benutzungszwangs gem. Art. 24 I Nr. 2 GO

Art. 24 Abs. 1 Nr. 2 BayGO ermächtigt die Gemeinden, aus Gründen des öffentlichen Wohls den Anschluss eines Grundstücks an bestimmte gemeindliche Einrichtungen und deren Benutzung durch eine Satzungsregelung vorzuschreiben. Die Regelung des Art. 24 Abs. 1 Nr. 1 BayGO kommt vor allem bei leitungsgebundenen Einrichtungen der Wasserversorgung und der Abwasserentsorgung zum Tragen.

Während bei der Wasserversorgung, der Entsorgung von Schmutzwasser und der Straßenreinigung der Gesundheitsbezug ohne weiteres erkennbar ist, trifft diese Feststellung für die Ableitung von Niederschlagswasser nicht zur.

Viele Gemeinden folgen diesbezüglich der Mustersatzung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern, die in § 4 Abs. 4 vorsieht, dass Grundstückseigentümer kein Recht - und damit keine Pflicht - zur Einleitung ihres Niederschlagswassers in die öffentliche Entwässerungsreinrichtung haben, wenn sie das Wasser auf ihrem eigenen Grundstück versickern lassen können. Gemeinden, die diese Vorgabe der Mustersatzung nicht übernommen haben, unterliegen einer besonderen Rechtfertigungspflicht. In einer vor kurzem verkündeten Entscheidung hat der Bayerische Verfassungsgerichtshof dargelegt, dass das öffentliche Wohl einen Anschlusszwang nur dann erfordert, wenn die Pflicht zum Anschluss durch vergleichbar gewichtige Gründe wie der Schutz der Volksgesundheit gerechtfertigt ist. Dies ergebe sich aus der Bezugnahme der Ermächtigungsnorm auf „ähnliche der Gesundheit dienende Einrichtungen“. Abstrakte Gefahren oder gar fiskalische Gründe für einen Anschlusszwang reichten nicht aus².

Der Verfassungsgerichtshof hat allerdings auch klargestellt, dass Art. 24 Abs. 1 Nr. 2 BayGO prinzipiell die Ermächtigung einschließt, einen Anschluss- und Benutzungszwang für die Einleitung von Niederschlagswasser vorzusehen. Er hat sich damit von der Rechtsprechung in Nordrhein-Westfalen distanziert, nach der ein Anschlusszwang für Niederschlagswasser von der (ähnlich lautenden) Norm des § ... GO NRW nicht gedeckt sei und deshalb gegen Art. 14 Abs. 1 GG verstoße³.

Wenn die Gemeinden von § 4 Abs. 4 der Mustersatzung abweichen wollen, ist ihnen dies nur aus besonderen wasserwirtschaftlichen Gründen gestattet. Dazu gehören etwa besondere Untergrundverhältnisse, der Schutz des Grundwassers oder die Lage in städtischen Verdichtungsbereichen⁴. Die Gemeinde ist demnach bereits bei der Planung einer Entwässerungseinrichtung gehalten, zu ermitteln, ob nachvollziehbare wasserwirtschaftliche Argumente für einen Anschlusszwang bezüglich des Niederschlagswassers sprechen. Wenn sie diesen Schritt versäumt, kann der Fall eintreten, dass die betreffende Satzungsregelung unwirksam ist. Demzufolge ist auch die Beitragskalkulation fehlerhaft, so dass die zu erlassenden Beitragsbescheide mit Erfolg angefochten werden können. In einem solchen Fall kann man getrost von einer Fehlplanung sprechen.

² BayVerfGH, Urt. v. 10.11.2008 - Vf. 4-VII-06

³ OVG Nordrhein-Westfalen v. 28.3.2003 - 15 A 4751/01)

⁴ BayVerfGH, a.a.O.

2. Prinzip der Verhältnismäßigkeit als Grenze für den beitragsfähigen Investitionsaufwand

Der Gestaltungsspielraum der Gemeinden ist, wie eben erörtert, bei der Anordnung eines Anschluss- und Benutzungszwanges durch höherrangiges Recht beschränkt. Im Übrigen ist die Kommune in der Ausgestaltung ihrer öffentlichen Einrichtungen weitgehend frei von gesetzlichen Vorgaben. Auf der anderen Seite sind die Gemeinden befugt, beim Straßenausbau sogar verpflichtet, die Kosten für ihre öffentlichen Einrichtungen teilweise auf die Grundstückseigentümer und Erbbauberechtigten umzulegen. Dies wirft die Frage auf, ob es Grenzen für das planerische Ermessen in diesem Bereich gibt.

In einigen wenigen Kommunalabgabengesetzen ist die Erhebung von Beiträgen auf „notwendige Einrichtungen“ beschränkt. Im Bayerischen Kommunalabgabengesetz findet sich dieses Tatbestandsmerkmal nicht. Gleichwohl ist der Grundsatz der Angemessenheit bzw. Erforderlichkeit als Ausprägung des rechtsstaatlichen Verhältnismäßigkeitsprinzips in der Rechtsprechung anerkannt. Der Grundsatz der Angemessenheit markiert allerdings nur eine äußerste Grenze für den Träger der öffentlichen Einrichtung. Sie wird nach der herrschenden Rechtsprechung erst überschritten, wenn die eingesetzten Mittel in einem sachlich nicht mehr vertretbaren Umfang verbraucht werden⁵.

Diese enge Sichtweise ist jedoch nach meiner Auffassung nicht mehr zeitgemäß. Das Verhältnismäßigkeitsprinzip verlangt, dass zwischen den Belangen des Allgemeinwohls und der Grundrechte der Betroffenen eine gerechte Abwägung stattfindet. In Bezug auf die kommunalrechtlichen Abgaben ist insbesondere das Eigentumsgrundrecht nach Art. 14 GG betroffen. Das verfassungsrechtlich verbürgte Eigentumsrecht geht auf die liberale Idee von John Locke zurück, dass das Eigentum Grundlage der persönlichen Freiheit ist⁶. Das Bundesverfassungsgericht vertritt demzufolge die Auffassung, dass das Eigentumsrecht die Aufgabe habe, dem Einzelnen einen Freiheitsraum im vermögensrechtlichen Bereich zu sichern⁷.

⁵ BayVGH v. 4.5.1984 - 23 B 82 A.2927

⁶ J. Locke, Two Treatises of government, Kap. V, 27 ff. und Kap. IX, 123

⁷ BVerfGE 68, 222, BVerfGE 89, 6

Straßen, Kanäle und Wasserleitungen sind unentbehrlich, um ein Grundstück zu Wohn- und Gewerbebezwecken nutzen zu können. Die Belastung der Grundeigentümer mit Beiträgen darf aber nicht außer Verhältnis zum aktuellen Nutzen stehen. Insbesondere darf die Erhebung von Beiträgen nicht dazu führen, dass ein größerer Teil der betroffenen Eigentümer gezwungen ist, die Beiträge ganz oder überwiegend durch Kredite zu finanzieren, oder gar das betroffene Grundstück zu veräußern. Dies würde nämlich dazu führen, dass dem Eigentümer die materielle Basis für die persönliche Entfaltung ganz oder teilweise entzogen würde.

Driehaus differenziert hinsichtlich der Verhältnismäßigkeit/Erforderlichkeit einer Maßnahme nach der Art der Durchführung (anlagebezogene Anforderlichkeit) und der entstandenen Kosten (kostenbezogene Anforderlichkeit)⁸.

Die anlagebezogene Anforderlichkeit bezieht sich auf die Entscheidung der Gemeinde, ob überhaupt eine Baumaßnahme durchgeführt wird, welche Baumaßnahme verwirklicht wird und wie das Bauprogramm inhaltlich ausgestaltet wird. Die kostenbezogene Anforderlichkeit nimmt die Höhe der jeweils angefallenen Kosten in den Blick.

Auch die von Driehaus genannten Fallgruppen sind indessen zu restriktiv formuliert. Siebürden den betroffenen Anliegern auf darzulegen, welche Kosten im jeweiligen Fall „üblich“ sind oder welche Kosten bei gleichem Nutzen hätten vermieden werden können.

Das Bundesverfassungsgericht fordert, dass Grundrechte auch durch effektive Verfahrensvorschriften geschützt werden müssen⁹. Derartige Verfahrensvorschriften existieren bisher im Kommunalabgabengesetz, anders als im Planungsrecht (z.B. Bauleitplanung, Planfeststellung), nicht. Die betroffenen Eigentümer haben keine Beteiligungsrechte, obwohl sie erhebliche finanzielle Lasten zu tragen haben. Insofern besteht eine verfassungsrechtlich bedenkliche Gesetzeslücke, die nach meiner Auffassung geschlossen werden muss.

Um den Anforderungen des Art. 14 Grundgesetz gerecht zu werden, muss bis zu einer entsprechenden Gesetzesänderung die verwaltungsgerichtliche Kontrolle von Abgabenbescheiden erheblich ausgeweitet werden.

⁸ Driehaus, Kommunalabgabenrecht, Bearbeiter: Driehaus, 36. Erg.Lfg. § 8 Rn. 348 ff.

⁹ BVerfGE 49, 257

Insbesondere sind die Verwaltungsgerichte gehalten zu prüfen,

- ob die Gemeinde nahe liegende Alternativen untersucht und die gewählte Alternative mit sachgerechten Argumenten begründet hat,
- ob in den abgerechneten Aufwendungen Kosten enthalten sind, die für sich genommen keinen Mehrwert für die Nutzung der betroffenen Grundstücke mit sich bringen (z.B. Bordsteine aus teurem Granit, aufwändiges Straßenbegleitgrün) und
- ob die Anteile der Anleger bei der Verbesserung und Erneuerung von Ortsstraßen in Bezug auf die betroffene Straße angemessen sind.

Dr. Bernd Söhnlein

Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Anwaltskanzlei Söhnlein

Badstr. 5

92318 Neumarkt i.d.OPf.

Tel.: 09181 / 51 00 39

eMail: info@ra-kanzlei-soehnlein.de

Hinweis:

Dieser Beitrag ist urheberrechtlich geschützt. Die wörtliche Zitierung ohne Einverständnis des Autors ist unzulässig.

