

XII/2/11
18.3.2011

Überlegungen zur sogenannten „Altanschießer-Problematik“ im Kommunalen Anschlußbeitragsrecht (§ 8 Kommunalabgabengesetz)

I.

Ausweislich der Anlage des Haushaltsgesetzes 2011 (Haushaltsplan) vom 20.12.2010 (GVBl. 2010, Nr. 43, 1 ff.) belaufen sich die Steuereinnahmen des Landes Brandenburg auf derzeit jährlich € 5.133.164.600,00. Die Ausgaben der Landesregierung betragen jährlich dagegen € 10.139.987.100,00. Diesen Ausgaben sind hinzuzurechnen Verpflichtungsermächtigungen in Höhe von derzeit jährlich € 1.693.313.300,00. Damit gibt das Land jährlich einen Betrag in Höhe von ca. 6,5 Milliarden Euro mehr aus, als es Einnahmen hat.

Der dadurch entstehende Geldbedarf wird im wesentlichen durch Kredite finanziert, welche die Landesregierung bei den Großbanken aufnimmt (im Jahr 2011 € 3.289.100.000,00). Der verbleibende Rest in Höhe von ca. 3,4 Milliarden Euro wird dem Land im Wege des vom Grundgesetz vorgesehenen Finanzausgleichs von den anderen Ländern der Bundesrepublik Deutschland geschenkt.

Es gibt auf dem Gebiet des Landes Brandenburg praktisch kein größeres Bauvorhaben und auch kein größeres privatrechtlich organisiertes Unternehmen, die nicht durch großzügige finanzielle Zuwendungen der Landesregierung bezuschußt würden. Auf diese Weise werden ein großer Teil der in Brandenburg lebenden Staatsbürger unmittelbar oder mittelbar von Fördergeldern aus dem Landeshaushalt alimentiert. Soweit die Leserschaft dieser Zeitschrift auch das Glück hat, diesem Personenkreis anzugehören, möchte der Verfasser diesen hiermit seinen Glückwunsch aussprechen.

Leider gibt es aber auch noch Bürger, die auf dem Gebiet des Landes Brandenburg leben, und die nicht das Glück haben, zu den Empfängern der oben dargestellten großzügigen Zuwendungen der Landesregierung zu gehören. Hierzu gehört sicher auch ein Teil der sogenannten „Altanschießer“, denen dieser Beitrag gewidmet ist. Das Problem der oben dargestellten großzügigen Förderpraxis unserer Landesregierung besteht darin, daß sie sich jedes Jahr wegen ihres Haushalts (zur Zeit € 10.139.987.100,00) refinanzieren muß. Dies kann natürlich nicht nur durch Bankkredite geschehen, da die hierfür zu zahlenden Zinsen schon heute jährlich einschließlich anteiliger Tilgung € 2.849.100.000,00 betragen. Wie bereits oben dargelegt, reichen aber die Steuereinnahmen des Landes auch nicht entfernt dazu aus, zu einem ausgeglichenen Haushalt des Landes beizutragen. Deshalb unternimmt die Landesregierung etwa seit Ende der 90iger Jahre alle nur erdenklichen Schritte, um unter anderem die, dem Staat nur mittelbar angehörenden Gemeinden und Gemeindeverbände dazu zu bewegen, ihre Einnahmen zu erhöhen. Das wichtigste Instrument der Brandenburgischen Gemeinden und Gemeindeverbände, Einnahmen zu erzielen, ist das Kommunalabgabengesetz (KAG) für das Land Brandenburg vom 27.6.1991, das zum Zeitpunkt seiner Beschlußfassung mit dem Kommunalabgabengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen wörtlich übereinstimmte. Der letztere Umstand muß wohl darauf beruht haben, daß die Volksvertreter im Landtag damals der Meinung waren, die beiden Bundesländer NRW und Brandenburg hätten besonders viele Gemeinsamkeiten. Seit seiner Verabschiedung im Jahre 1991 ist das KAG - im wesentlichen zum Zwecke der Einnahmenoptimierung - bis heute acht Mal abgeändert worden (u.a. durch Abänderungsgesetze vom 27.6.1995, 7.4.1999, 15.6.1999, 17.12.2003, 31.3.2004 und 2.10.2008).

II.

Auch der Anlaß der letzten Änderung des Kommunalabgabengesetzes vom 2.10.2008 war der Wille der Landesregierung und des Landtages, die Einnahmen der Gemeindeverbände durch Heranziehung der sogenannten „Altanschließer“ zu den in § 8 KAG vorgesehenen Wasserversorgungsanschlußbeiträgen zu verbessern. Bis zu diesem Zeitpunkt standen die Gemeinden und die aus den Gemeinden zusammengesetzten Abwasserzweckverbände in Brandenburg auf dem Standpunkt, die vor dem Inkrafttreten des Kommunalabgabengesetzes im Zusammenhang mit der Wiedervereinigung zu DDR-Zeiten bereits an das Wasserversorgungs- und -Entsorgungsnetz angeschlossenen Grundstückseigentümer nicht zur Zahlung von Wasserversorgungsanschlußbeiträgen heranziehen zu können. Diese - auch nicht zuletzt aus Rechtsgründen - vertretene Auffassung der Gemeinden ist nach Ansicht der Verfasser der Gesetzesnovelle vom 2.10.2008 durch die Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts für das Land Brandenburg in Frankfurt/Oder Anfang dieses Jahrhunderts scheinbar erschüttert worden (zuerst durch das Urteil vom 12.4.2010, AZ: 2 D 73/00.NE). Das Oberverwaltungsgericht vertritt angeblich seitdem insbesondere die Auffassung, die seit Anfang der sechziger Jahre des vergangenen Jahrhunderts auf der Ebene der örtlichen Räte des Kreises bzw. des Bezirkes von den volkseigenen Betrieben der Wasserwirtschaft betriebenen Anlagen und Einrichtungen zur Wasserver- und -entsorgung seien mit den heute von den Gemeinden bzw. den Gemeindeverbänden betriebenen Wasserwerken einschließlich des Leitungsnetzes „nicht identisch“. Vielmehr handele es sich bei den inzwischen im Eigentum der Gemeinden und Gemeindeverbände stehenden Wasserwerken und Leitungsnetzen um vollkommen neue kommunale Einrichtungen im Sinne des § 8 des Kommunalabgabengesetzes. Deswegen müßten aus Gründen der Gleichbehandlung nicht nur die nach dem 27.6.1991 erstmals an das Wasserversorgungsnetz angeschlossenen Grundstückseigentümer, sondern auch alle bereits vorher an dieses Netz angeschlossen gewesenen „Altanschließer“ an der Umlage der seit dem 27.6.1991 entstandenen Investitionskosten der Wasserwirtschaft beteiligt werden (so z.B. Möller in: Driehaus, KAG, 40. Lfg 2009, RN 1899; siehe auch: OVG Frankfurt/Oder 2 D 73/00; 2 A 611/00; 2 A 417/01; 2 A 733/03; 2 A 734/03; zuletzt: Urteil des neuen OVG Berlin-Brandenburg vom 12.12.2007, 9 B 44/06). Danach wären bisher alle in Brandenburg nach 1991 erlassenen Wasseranschlußbeitragsbescheide wohl rechtswidrig gewesen. Ob das OVG dies mit seinen Entscheidungen zum Ausdruck bringen wollte, erscheint allerdings sehr fraglich.

III.

Nach der Ansicht des Verfassers ist bereits die Grundprämisse der soeben dargestellten angeblichen Rechtsprechung unhaltbar. Die These von der Wesensverschiedenheit der vor 1991 entstandenen Wasserversorgungswirtschaft und ihrer seit der Wiedervereinigung entstandenen Nachfolgeeinrichtungen ignoriert vollkommen die im Kommunalabgabenrecht gebotene wirtschaftliche Betrachtungsweise und wird auch den Besonderheiten und Eigenarten des Wirtschafts- und Gesellschaftssystem, wie es bis zum Inkrafttreten des Kommunalabgabengesetzes auf dem Gebiet der früheren DDR bestanden hat, sowie den Sonderlasten, welche die DDR-Bevölkerung gegenüber den Bewohnern in den alten Bundesländern in der Nachkriegszeit zu tragen hatten, nicht gerecht. Dagegen ist die erwähnte angebliche Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts einseitig auf eine rein gesetzestechnisch formale Betrachtungsweise ausgerichtet, die den wesentlichen Ansatzpunkt in der unterschiedlichen rechtlichen Organisationsform der Wasserwirtschaft vor und nach der Wende sieht.

Tatsächlich werden seit Beginn dieses Jahres von den in Brandenburg vorhandenen Wasser- und Abwasserzweckverbänden der Gemeinden in großem Umfang Beitragsbescheide für „Altanschließer“ nach § 8 KAG erlassen. So hat zum Beispiel der Ver-

bandsvorsteher des Märkischen Abwasser- und Wasserzweckverbandes in Königs Wusterhausen gegenüber den Eigentümern der vor 1991 an das Wasserversorgungsnetz angeschlossenen Einfamilienhaus-Grundstücken in Eichwalde Bescheide über einen sogenannten „Wasserversorgungsbeitrag“ erlassen. In einem dem Verfasser vorliegenden Bescheid vom Januar dieses Jahres verlangt der Verbandsvorsteher für ein 1.450 qm-großes Einfamilienhaus-Grundstück einen Beitragssatz in Höhe von € 0,90 pro Quadratmeter Grundstücksfläche zuzüglich sieben Prozent Umsatzsteuer (!), was für das betreffende Grundstück einen „Wasserversorgungsbeitrag“ in Höhe von € 1.396,35 (brutto) ausmachen soll. Der Bescheid des Wasserzweckverbandes enthält keine Erläuterung des Beitragssatzes in Höhe von € 0,56 pro Quadratmeter. Damit ist bisher nicht klar, ob dieser Beitragssatz durch die Zusammenrechnung konkreter Investitionskosten ermittelt wurde, oder ob er - wie dies § 8 4 Satz 3 KAG zuläßt, durch Errechnung eines fiktiven „durchschnittlichen Aufwands für die gesamte Einrichtung oder Anlage veranschlagt“ wurde.

Dem Bescheid liegt ein Informationsblatt des Verbandsvorstehers vom Januar 2011 bei, der der Erläuterung des Bescheides dienen soll. Darin heißt es wörtlich: „Eine öffentliche Trinkwasseranlage wurde vom MAWV erstmalig durch Erlaß der technischen Wasserversorgungssatzung geschaffen. Für diese öffentlichen Anlagen können und müssen nunmehr Beiträge erhoben werden. Da es diese öffentliche Anlage - mangels KAG und entsprechender Satzung des Verbandes - vor dem KAG nicht gab, konnten vorher noch keine Beiträge für diese öffentliche Anlage erhoben werden. In 2004 gab es eine Änderung zum KAG, welche maßgeblich auf die Gültigkeit einer Satzung abstellt. Auf dieser Grundlage und durch ein Gerichtsurteil in 2007 war es zwingend erforderlich, auch die Flächen der sogenannten „Altanschließer“ in die Kalkulation und somit auch in die Bescheidung mit einzubeziehen, das heißt, sie müssen nun nach dem Gleichbehandlungsgrundsatz an den Investitionskosten nach der Wende beteiligt werden.“

Nach Ansicht des Verfassers liegt ein entscheidender Ansatzpunkt für die rechtliche Beurteilung der Zulässigkeit des fraglichen „Wasserversorgungsbeitragsbescheides“ bei der Prüfung des Zustandekommens des konkreten Beitragssatzes. Bezeichnenderweise heißt es in dem Erläuterungsschreiben unter anderem, die zentrale Anlage für Trinkwasser sei „bereits vor dem 3.10.1990 nutzungsfähig fertiggestellt“ worden. Also räumt der Verbandsvorsteher selber ein, daß die heutige Wasserversorgungsanlage mit der vor der Wende entstandenen Anlage identisch ist, widerspricht damit also der wesentlichen Prämisse der angeblichen Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts. Es wird nun zu prüfen sein, inwieweit mittelbar oder unmittelbar der 1991 durch den Zweckverband vom VEB WAV übernommene Anlagenbestand bei der Ermittlung des Beitragssatzes eine Rolle gespielt hat. Weiter wird sich die rechtliche Prüfung darauf konzentrieren müssen, inwieweit die nach der Wende getätigten Investitionskosten bereits von den durch Beitragsbescheide herangezogene „Neuanschließern“ tatsächlich getilgt worden sind. Soweit dies der Fall gewesen sein sollte, könnten nach Ansicht des Verfassers diese Kostenanteile keinesfalls erneut auf die „Altanschließer“ umgelegt werden.

Nach Ansicht des Verfassers muß außerdem geprüft werden, ob die zitierten Urteile der für das Land Brandenburg zuständigen Oberverwaltungsgerichte tatsächlich die jetzt allgemein von den Gemeindeverbänden gezogenen praktischen Konsequenzen rechtfertigen. Zweifel sind schon deshalb angebracht, weil alle genannten Urteile immer nur ganz konkrete Anschlußbeitragsbescheide betreffen, die auf der Grundlage von Anschlußbeitragsatzungen erlassen worden sind, die jedesmal unterschiedlich aufgebaut waren.

Dr. Robbert