

Anhörung zum Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes Mecklenburg – Vorpommern

Drucksache 6/5257

Fritz Hildebrandt, Aktionsbündnis Wasser/Abwasser

Sehr geehrte Damen und Herren,

zunächst bedanke ich mich für die gewährte Teilnahme an dieser Anhörung. Ich will hier sozusagen als Vertreter eines lokalen Zweckbündnisses, welches sich gegen Beitragsbescheide des ZV Wismar im Bereich Abwasser und jetzt auch im Trinkwasserbereich wendet, versuchen unseren Standpunkt zum Entwurf des KAG deutlich zu machen. Ich bin kein Jurist und überlasse daher gern den Spezialisten Auslegungen der relevanten Gesetze, VO und Satzungen zu werten, zu kommentieren und entsprechende Schlussfolgerungen zu ziehen. Im Gebiet des ZV Wismar sind ab 2010 rd. 3000 Beitragsbescheide im SW-Bereich an sog. Altanschießer versandt worden. Wobei sich in diesem Bereich der Begriff Altanschießer erweitert auf diejenigen Grundstückseigentümer, die bis 1995 angeschlossen waren oder angeschlossen werden konnten und ihren Beitragsbescheid Abwasser erst nach dem Jahr 2000 bekommen haben, regelmäßig ab 2010/2011.

Zu den Änderungen des KAG M-V allgemein:

Mit der Novellierung des KAG 2005 wurden einige mehr oder weniger kleine Regelungen vorgenommen. Für den hier interessierenden Bereich der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung sei kurz erinnert an die degressive Gebührenstaffelung für verbrauchsintensive Industrie und Gewerbetriebe; eine verdeckte Wirtschaftsförderung auf Kosten der Klein- und Normalverbraucher meine ich, und die Trennung der im KAG 1993 noch gemeinsam im § 8 geregelten Beiträge für den Straßenbau und den leitungsgebundenen Anlagen. Sie sind nunmehr im § 8 für Straßenbaubeiträge und im § 9 KAG 2005 für Anschlußbeiträge geregelt worden. Dort besonders interessant § 9, Abs. 3 – die Entstehung der sachlichen Beitragspflicht. Der eigentliche Streitpunkt auch jetzt.

Als Ziel der Novellierung im Jahre 2005 hat die damalige Landesregierung die Schaffung einer höheren Abgabengerechtigkeit, eine größere Flexibilität bei der Kalkulation von Gebühren und Beiträgen sowie wettbewerbsfähigere Wasser- und Abwasserpreise für Unternehmen benannt. Grob gesagt, diente diese Novellierung sehr überwiegend den Aufgabenträgern, weniger den Beitrags- und Gebühren zahlenden Bürgern.

Warum nun diese jetzt angestrebte Änderung des KAG

- Etwa weil durch das Bundesverwaltungsgericht und das Bundesverfassungsgericht verfassungswidrige Mängel auch in unserem KAG festgestellt wurden? Oder weil
- ohne eine (ich zitiere aus dem Entwurf) „*Änderung des KAG das staatliche Interesse an der vollständigen Durchsetzung von Geldleistungspflichten nicht befriedigt wird und fiskalische Erwägungen in einem nicht vertretbarem Maß unberücksichtigt bliebe*“?

Ich denke, der zweite Ansatz ist hierbei der entscheidende Grund zur Änderung, denn die zunächst für das Land Brandenburg relevanten Entscheidungen treffen nach Meinung unserer VG, unseres OVG und nach offizieller behördlicher Meinung (Viele Beiträge in den öffentlichen Medien der letzten Wochen erlauben diese Einschätzung) für unser Bundesland) nicht zu. Ausgenommen dabei die fehlende Festsetzung einer Obergrenze für eine Beitragserhebung. Was ist passiert:

Mit zwei Beschlüssen in Verfassungsbeschwerdeverfahren, denen Beitragsbescheide für Wasseranschlüsse aus DDR-Zeiten zu Grunde lagen hat das BVerfG verwaltungs- und oberverwaltungsgerichtliche Rechtsprechung zur Zulässigkeit rückwirkender Beitragserhebung für sog. Altanschießer anders bewertet und einer bislang in den neuen Bundesländern gängige (gefestigte oder ständige sagt man in unserem Land) Rechtsprechung ein Ende bereitet. Gegen diese in unserem Land „gefestigte“ Rechtsprechung und Praxis der ZV bestand bisher **keine** Chance erfolgreich vorzugehen.

Die rechtliche Basis beider neuen Entscheidungen zum Abgabenrecht sind die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit und des Vertrauensschutzes, fixiert im GG. Sowohl das BbgKAG als auch die „Auslegung“ des KAG M-V in der jetzigen Fassung ermöglichen einen immer wieder - von den Aufgabenträgern (ZV, Kommunen) einseitig durch einen erneuten Satzungserlass zu steuernden - „Neustart“ der Festsetzungsverjährungsfrist für die Erhebung der Anschlussbeiträge. Das soll auch beibehalten werden.

Im Land Brandenburg hat man das KAG 2004 dahingehend geändert dass die Beitragspflicht für Anschlussbeiträge „frühestens mit dem Inkrafttreten der *rechtswirksamen* Satzung“ entsteht. Zuvor war der Zeitpunkt der Entstehung der Beitragspflicht lediglich das „*Inkrafttreten*“ der *Satzung*.

In Mecklenburg-Vorpommern wurde die Novellierung 2005 durchgeführt. Hier hieß die Bedingung „frühestens jedoch mit dem In- Kraft-Treten der *ersten wirksamen Satzung*“. Zuvor war „frühestens jedoch mit dem *Inkrafttreten der Satzung*“ als Beginn der Beitragspflicht benannt. Ich kann, mit Verlaub, keinen Unterschied in der Festsetzung des Beginns der Beitragspflicht in den KAG beider Länder erkennen. Während Brandenburg nunmehr die Konsequenzen ziehen musste, brüsten (anders kann man das nicht mehr bezeichnen) sich unsere zuständigen Behörden im Land damit, dass „bei uns alles ganz anders sei“. Sie behaupten es wider besseren Wissens, möchte ich hinzufügen.

Denn die Frage nach der **Wirksamkeit (oder auch Rechtswirksamkeit)** stellt sich eigentlich für **jede Maßnahme**, die darauf gerichtet ist, **Rechtsfolgen auszulösen**. Sie betrifft im öffentlichen Recht normsetzende Akte, also **Gesetze**, **Verordnungen** und **Satzungen**. Diese Aussage ist grundsätzlich richtig.

Eine Rechtsnorm ist wirksam (und das ist nachzulesen bei Wikipedia), wenn die verlässliche Chance besteht, das sie das vorgeschriebene Verhalten tatsächlich bewirkt, weil hervorgerufen und, falls erforderlich, durch staatlichen Zwang durchgesetzt wird. Das KAG als Gesetz ist nicht die Grundlage einer Beitragsfestsetzung, sondern Ermächtigungsgrundlage für den Erlass einer Beitrags- oder Gebührensatzung. Bei der Frage zur Wirksamkeit interessiert nur die Ebene einer Satzung als Rechtsnorm in einem Verbandsgebiet. Die Satzungen können je nach Verbandsgebiet unterschiedliche Regelungen beinhalten, sind aber auch nur für diesen Bereich wirksam.

Jede Satzung, so sie denn vom jeweils zuständigen Organ beschlossen wird, von der RAB keine Rechtsfehler benannt wurden, sie veröffentlicht und angewendet wird, ist zunächst wirksam. Die Frage ist doch, wie lange wirkt sie. Selbst bei Urteilen eines VG, „*die lediglich im Rahmen eines Anfechtungsklageverfahren ergingen, sind die dort inzident vorgenommenen Beurteilungen der Wirksamkeit der zu Grunde liegenden Satzungen nur zwischen den jeweiligen Parteien rechtlich*

bindend. Eine allgemein verbindliche Unwirksamkeit konnte damit nicht eintreten, hierzu wäre nur das OVG im Rahmen einer abstrakten Normenkontrolle befugt gewesen. Damit stand es dem ZV grundsätzlich frei, außerhalb der jeweiligen Prozessverhältnisse eine abweichende Beurteilung der Rechtslage vorzunehmen.“ Diese Feststellung hat einmal RA Dr. Beutin in einer rechtlichen Beurteilung auf eine entsprechende Bitte des ZV Wismar zur Prüfung dieser Sachlage getroffen. Ich zitiere weiter: *„Aufgrund der aus Art. 20 Abs. 3 GG fließenden Bindung der Verwaltung an Gesetz und Recht ist ein Zweckverband lediglich gehindert, solche Rechtsgrundlagen anzuwenden, deren Rechtswidrigkeit er positiv kennt bzw. davon selbst ausgeht. Soweit lediglich Wirksamkeitsbedenken bestehen, die rechtlich unstritten sind und zu denen vertretbare Gegenmeinungen existieren, kann sich der Zweckverband eine eigene Rechtsauffassung bilden und entsprechend handeln.“* Soweit aus dieser Beurteilung.

Da muss man sich doch fragen, mit welcher Arroganz und Eifer Richter an VG Satzungen am laufenden Band für unwirksam erklärten und das von Anfang an, wie sie formulierten. Und das mit einem zeitlichen Abstand von mehr als 10, ja 15 Jahren. Wenn eine Beitragsatzung von 1995 erst im Jahr 2000 von der Verbandsversammlung des ZvWis selbst durch eine Änderungssatzung ergänzt wurde, kein Einzelfall vor einem VG verhandelt wurde (wie sie gehört haben wäre auch dies unschädlich), in dieser Zeit umgerechnet 10 Mio. € Beiträge eingetrieben wurden – wer kann da noch behaupten, die Satzung sei von Anfang an unwirksam gewesen.

Tatsächliche Änderungen, die mit diesem Entwurf des ersten Änderungsgesetzes vorgenommen werden sollen, sind die Neufassung des § 12 Abs. 2 und die Anfügung eines Abs 3 im § 22.

Es sind Änderungen, die ausnahmslos die Aufgabenträger bevorteilen. Sie schaffen den kommunalen Aufgabenträgern die notwendige Zeit und die Rechtssicherheit zur Erhebung von Einnahmen, wie es im Pkt. C der Präambel zum Änderungsgesetz eindeutig beschrieben ist. Die Aufgabenträger sind natürlich gehalten, in dieser ihnen zusätzlich zur Verfügung gestellten Frist alle noch ausstehenden Beiträge einzutreiben.

Hierbei handelt es sich m.E. um einen untauglichen Versuch zur Behebung der Festsetzungsprobleme bei den sog. Altanschießern. Als Fazit der nach Bekanntwerden dieses Entwurfs sehr zahlreich in den Medien veröffentlichten Einschätzungen und juristischen Betrachtungen kann mit einem Satz benannt werden, wenn man von den Meinungsäußerungen der Aufgabenträger und ihrer Verbände absieht: Eine Wirkung von der vorgesehenen KAG – Änderung kann weder im Hinblick auf schon bisher sachlich entstandene und bereits verwirkte, noch im Hinblick auf bisher sachlich noch nicht entstandene Beitragsansprüche ausgehen.

Der Gesetzgeber begründet seine KAG-Änderung auch damit, dass „die nach dem 31.12.2008 ergangenen und noch nicht bestandskräftigen Beitragsbescheide sowie die noch zu erstellenden Beitragsbescheide ...rechtswidrig wären. Dieser Beitragsausfall wäre durch eine Erhöhung der Gebühren auszugleichen.“ Über die Modalitäten wurde und wird bei den Aufgabenträgern wohl schon heftig diskutiert, wobei verschiedene Varianten im Gespräch sind. Weiterhin wird im gleichen Abschnitt (C. Alternativen, S. 9 des Entwurfs) festgestellt, dass diese entstandene Lage „allein einer verfassungswidrigen landesgesetzlichen Grundlage geschuldet ist.“

Die Bürger unseres Landes sollen also den Schaden bezahlen, den unsere Landesregierungen verursacht haben, in dem sie den Aufgabenträgern eine verfassungswidrige Ermächtigungsgrundlage (KAG) für die Erarbeitung und den Erlass ihrer Beitragsatzungen zur Verfügung gestellt haben und trotz bekundeter Zweifel an ihrer verfassungsgemäßen Regelung daran festhalten. Hier müsste doch von einer ganz anderen Seite der Schadensausgleich für die Zweckverbände erfolgen. Hier sind politische Entscheidungen notwendig – ausnahmsweise einmal zu Gunsten der Bürger.

Die Beitragsforderungen an die Altanschießer im Verbandsgebiet des ZV Wismar sind im Wesentlichen ab dem Jahr 2010 gestellt worden. Wie viele Betroffene.(ca. 1200) habe ich 2012

Klage vor dem VG SN eingereicht. Schon mit der Begründung wurde beantragt, das Verfahren auszusetzen und den Rechtsstreit gem. Art. 10 I GG dem Bundesverfassungsgericht zur Entscheidung vorzulegen im Hinblick auf die Frage, ob § 9 Abs. 3 KAG M-V mit dem Verfassungsrecht vereinbar ist. Ebenso wurde für den Fall des Unterliegens die Zulassung der Berufung beim OVG beantragt. Sie ist beim OVG sofort zugelassen worden. Seit 2012 haben wir mehrmals versucht eine Terminfestsetzung für das Verfahren zu bekommen. Nunmehr ist diese Verhandlung für den 28. Juni 2016 terminiert worden. Wahrscheinlich rechnet das OVG damit, bis dahin ein zunächst wirksames Änderungsgesetz für das KAG zu bekommen. Der dann zwangsläufig wieder eröffnete Weg durch die Instanzen wird ein zweites Mal langwierig und teuer.

Die jetzt vor uns liegende Problematik in der Sache hätte also schon ab 2013 gelöst werden können, wenn Justiz und Behörde im Land an einer Lösung interessiert gewesen wären. Insofern gibt es durchaus Parallelen zum Land Brandenburg. Auch dort haben Anwälte und Kläger über die Prozessdauer von mehr als fünf Jahren und angesichts permanenter Erfolglosigkeit quer durch alle Instanzen bis einschließlich des BVerwG letztlich in allerhöchster Instanz eine Änderung in der Rechtsprechung auf Basis des Grundgesetzes herbeiführen können. Ein gutes Beispiel für die Qualität der Anwälte und dem Durchhaltevermögen ihrer Mandanten. Aber leider auch ein Beispiel dafür, wie sich im deutschen Behördenalltag mit aktiver Unterstützung der Rechtsprechung juristisch nicht haltbare Konstrukte festigen und fort dauern können. Für Mecklenburg – Vorpommern besonders schlimm, weil wissentlich ein nach wie vor verfassungswidriges geändertes KAG die Zeit bringen soll, um die ausstehenden 37,5 Mio. € Beiträge beitreiben zu können, in der Hoffnung, es werden wenig Rechtsmittel eingelegt und die Bescheide somit bestandskräftig. Denn bis eine Beschwerde das BVerfG überhaupt erreichen kann, können Jahre vergehen. Da, wie ich meine, ein Bundesverfassungsgericht keine Sanktionen gegen Landesregierungen ausspricht, kann unsere Landesregierung die Sache in aller Ruhe aussitzen.

Meine sehr geehrten Damen und Herren Mitglieder des Innenausschusses, wenn Sie mit ihren Fraktionen im LT diesem Gesetzentwurf zustimmen, machen sie sich mitschuldig am Betrug an allen Beitrags- und Gebührenzahler, mitschuldig am Betrug an ihren eigenen Wählern. Denn diese sozusagen Aufforderung an die Kommunen und Zweckverbände zu einem rechtswidrigen Verhalten ist Betrug und eigentlich ein Fall für den Staatsanwalt. Sie repräsentieren damit keinen Rechtsstaat, sondern unterstützen rechthaberisches Durchsetzen rein fiskalischer Ziele ihrer Regierung.

Ich bedanke mich für Ihre Aufmerksamkeit.