

Ist die Einführung einer gesetzlichen Stichtagsregelung mit dem Ziel, sog. Altanschießer von der Pflicht zur Zahlung von Herstellungsbeiträgen auszunehmen, verfassungsgemäß?

Schmidt, Ulrike

Veröffentlichungsversion / Published Version

Gutachten / expert report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Landtag Brandenburg – Parlamentarischer Beratungsdienst

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Schmidt, U. (2008). *Ist die Einführung einer gesetzlichen Stichtagsregelung mit dem Ziel, sog. Altanschießer von der Pflicht zur Zahlung von Herstellungsbeiträgen auszunehmen, verfassungsgemäß?* (Wahlperiode Brandenburg, 4/12). Potsdam: Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-52469-0>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Parlamentarischer Beratungsdienst

Ist die Einführung einer gesetzlichen Stichtagsregelung mit dem Ziel, sog. Altanschießer von der Pflicht zur Zahlung von Herstellungsbeiträgen auszunehmen, verfassungsgemäß?

Bearbeiterin: Ulrike Schmidt

Datum: 26. Mai 2008

Die Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtages Brandenburg sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.

I. Auftrag

Gegenstand der folgenden Prüfung ist ein Antrag der Fraktion DIE LINKE (Drs. 4/6252) mit der Überschrift: „Gesetzliche Regelung zur Entlastung der Altanschießer notwendig!“ Der Antrag lautet:

Die Landesregierung wird aufgefordert, bis zum 30. Juni 2008 eine landesgesetzliche Regelung vorzulegen, mit der durch eine Stichtagsregelung gesichert wird, dass Altanschießer keine Herstellungsbeiträge zahlen müssen.

Zur Begründung wird auf zwei Urteile des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg vom 12. Dezember 2007¹ verwiesen, denen jeweils ein Bescheid über die Heranziehung zu Herstellungsbeiträgen für die Abwasserentsorgung durch einen Zweckverband zugrunde lag. Die Kläger sind Eigentümer von Grundstücken, die bereits zu DDR-Zeiten an die zentrale Abwasserentsorgung angeschlossen waren. Das OVG kam zu dem Ergebnis, dass die Beiträge zu Recht erhoben wurden und die Forderungen – anders als von den Klägern angenommen – auch nicht verjährt seien. Einer Heranziehung zu den Herstellungsbeiträgen stünden zudem keine Gründe des Vertrauensschutzes entgegen, die die Vorinstanz den Klägern noch zugestanden hatte.² Diese Rechtsprechung hat zur Folge, dass nunmehr zahlreiche sog. Altanschießer – also Eigentümer von Grundstücken, die bereits zu DDR-Zeiten oder zumindest vor dem Inkrafttreten des Kommunalabgabengesetzes für das Land Brandenburg (KAG) im Jahre 1991 an eine zentrale Trinkwasser- und/oder Abwasserentsorgungseinrichtung angeschlossen waren,³ – auch jetzt noch zu Herstellungsbeiträgen herangezogen werden können. Voraussetzung ist lediglich, dass in ihrem Gebiet nach dem 1. Februar 2004 eine rechtswirksame Abgabensatzung vorhanden war und die darauf beruhende Beitragsforderung nicht verjährt ist.⁴

Unter Berufung auf eine gemeinsame Anhörung des Ausschusses für Inneres und des Ausschusses für Ländliche Entwicklung, Umwelt und Verbraucherschutz am 16. April 2008 begründet die Fraktion DIE LINKE ihren Antrag damit, dass von der neuen Rechtslage

1 OVG Berlin-Brandenburg – 9 B 44.06 und 9 B 45.06 –.

2 VG Frankfurt (Oder), Urteil vom 28. August 2006 – 5 K 439/05 –.

3 Vgl. zu den Begriffen „Altanschießer“, „Altanschlüsse“ und „altangeschlossene Grundstücke“ Hentschke, Beitragsrechtliche Veranlagung von altangeschlossenen Grundstücken auf Grund der Neufassung von § 8 Abs. 7 KAG in Brandenburg, LKV 2004, 447.

4 Die Festsetzungsverjährung tritt gem. § 12 Abs. 1 Nr. 4 Buchst. b KAG i. V. m. § 169 Abs. 2, § 170 Abs. 1 der Abgabenordnung nach vier Jahren ein; die Frist beginnt mit Ablauf des Jahres, in dem die Beitragspflicht gemäß § 8 Abs. 7 Satz 2 KAG entstanden ist.

Bürger betroffen seien, deren Grundstücke bereits seit Jahrzehnten angeschlossen seien, sowie Wohnungsunternehmen, denen nunmehr Beitragsforderungen in teilweise zweistelliger Millionenhöhe drohten, die nicht über die Miete umgelegt werden könnten. Durch die beantragte Stichtagsregelung solle sichergestellt werden, dass Altanschließer nicht mit Herstellungsbeiträgen belastet werden.

Im Folgenden soll geprüft werden, ob die mit dem Antrag angestrebte Stichtagsregelung mit der Verfassung vereinbar wäre.

II. Stellungnahme

Verfassungsrechtlich problematisch erscheint die Einführung einer Stichtagsregelung, durch die die Eigentümer altangeschlossener Grundstücke von der Heranziehung zu Herstellungsbeiträgen befreit werden, vor allem im Hinblick auf den Gleichheitssatz, wie er in Art. 3 Abs. 1 GG und – wortgleich – in Art. 12 Abs. 1 Satz 1 LV geregelt ist. Denn die Einführung einer Stichtagsregelung hat notwendigerweise zur Folge, dass die Eigentümer, deren Grundstücke vor diesem Stichtag bereits an eine zentrale leitungsgebundene Einrichtung oder Anlage angeschlossen waren, von den Herstellungsbeiträgen für Nachwendelinvestitionen befreit wären, während die Eigentümer von Grundstücken, die erst nach diesem Stichtag an dieselbe zentrale Ver- und Entsorgungsanlage angeschlossen werden, zu derartigen Beiträgen herangezogen würden, obwohl der Vorteil des Anschlusses an die zentrale Einrichtung beiden Gruppen gleichermaßen zugute kommt.

1. Gleichheitsgrundsatz

Der Gleichheitssatz ist generell berührt, wenn zwei vergleichbare Sachverhalte ungleich behandelt werden oder wesentlich Ungleiches gleich behandelt wird. Ein Grundrechtsverstoß liegt vor, wenn es keinen hinreichend gewichtigen sachlichen Grund gibt, durch den die Ungleichbehandlung bzw. die Gleichbehandlung gerechtfertigt ist. Die Anforderungen an diesen Differenzierungsgrund können sehr unterschiedlich ausfallen, je nach Regelungsgegenstand und Differenzierungsmerkmal. Generell lässt sich aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts jedoch ableiten, dass es grundsätzlich Sache des Gesetzgebers ist, diejenigen Sachverhalte auszuwählen, an die er dieselben Rechtsfolgen knüpft; die Auswahl muss aber sachlich vertretbar und darf nicht von sachfremden Erwägungen getragen sein.⁵

⁵ Jarass, in: Jarass/Piero, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, 9. Aufl. 2007, Art. 3 Rn. 4 ff und 14 ff. mit zahlreichen Nachweisen.

2. Grundsatz der Abgabengerechtigkeit

Eine Ausprägung des Gleichheitssatzes ist der Grundsatz der Abgabengerechtigkeit. Er fordert sowohl vom Gesetzgeber als auch vom Satzungsgeber die Gleichbehandlung der Abgabepflichtigen und verlangt für Differenzierungen wesentlich gleicher oder die Gleichbehandlung wesentlich ungleicher Sachverhalte einen sachlich einleuchtenden und hinreichend gewichtigen Grund. Dabei belässt Art. 3 Abs. 1 GG dem Normgeber eine weitgehende Gestaltungsfreiheit und verlangt nicht, dass der Gesetzgeber die im Einzelnen zweckmäßigste, vernünftigste oder gerechteste Lösung findet, sondern verbietet nur eine willkürlich ungleiche Behandlung (wesentlich) gleicher Sachverhalte.⁶

Für das Abgabenrecht ist beispielsweise anerkannt, dass Typisierungen und Pauschalierungen – insbesondere bei der Regelung von Massenentscheidungen – durch Erwägungen der Verwaltungsvereinfachung und Verwaltungspraktikabilität gerechtfertigt sein können.⁷ Ein Verstoß gegen den Grundsatz der Abgabengerechtigkeit wurde etwa für den Fall verneint, dass sich der Satzungsgeber bei der landesrechtlich nicht weiter eingeschränkten Wahl zwischen Beitrags- und Gebührenfinanzierung einer öffentlichen Einrichtung für eine reine Gebührenfinanzierung entschieden hat. Die Ungleichbehandlung bestand darin, dass Eigentümer nicht angeschlossener unbebauter, aber bebaubarer und mithin beitragspflichtiger Grundstücke bei einer Gebührenfinanzierung nicht herangezogen wurden. Dies hielt das Bundesverwaltungsgericht in dem konkreten Fall für verfassungskonform, allerdings nur, solange der Anteil dieser Grundstücke höchstens 20 % ausmacht und die Gebührenmehrbelastung für die Gebührenpflichtigen 10 % nicht übersteigt.⁸

Die Frage, ob es mit dem Grundsatz der Abgabengerechtigkeit vereinbar ist, bei altangeschlossenen Grundstücken auf die Heranziehung zu Herstellungsbeiträgen zu verzichten, haben sowohl das Oberverwaltungsgericht Mecklenburg-Vorpommern als auch das Oberverwaltungsgericht Brandenburg – bezogen auf die jeweils geltende Rechtslage – verneint.⁹ Beide Gerichte betonten dabei, dass es bei der Heranziehung zu Herstellungsbeiträgen – unabhängig davon, ob rein faktisch ein Grundstück schon zu DDR-Zeiten ange-

6 Vgl. z. B. BVerwG, Beschluss vom 8. Februar 2006 – 8 BN 3/05 –, juris, Rn. 9; BVerwG, Urteil vom 29. September 2004 – 10 C 3/04 –, juris, Rn. 17; BVerwG, Urteil vom 16. September 1981 – 8 C 48/81 –, NVwZ 1982, 622, juris, Rn. 14; OVG Mecklenburg-Vorpommern, Beschluss vom 21. April 1999 – 1 M 12/99 –, juris, Rn. 16; OVG Thüringen, Urteil vom 21. Juni 2006 – 4 N 574/98 –, juris, Rn. 91; OVG Brandenburg, Urteil vom 7. Dezember 2004 – 2 A 168/02 –, zit. nach Möller, in: Driehaus, Kommunalabgaberecht, Loseblatt-Kommentar, § 8 (Stand 2007), Rn. 1857.

7 BVerwG, Beschluss vom 28. März 1995 – 8 N 3/93 –, DÖV 1995, 826, juris, Rn. 11; bestätigt durch BVerwG, Urteil vom 29. September 2004 – 10 C 3/04 –, juris, Rn. 17.

8 BVerwG, Urteil vom 16. September 1981 – 8 C 48/81 –, NVwZ 1982, 622, juris, Rn. 14;

9 OVG Brandenburg, Urteil vom 3. Dezember 2003 – 2 A 733/03 –, juris, Rn. 26; OVG Mecklenburg-Vorpommern, Beschluss vom 18. Oktober 2005 – 1 L 197/05 –, juris, Rn. 13; OVG Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 13. November 2005 – 4 K 16/00 –, juris, Rn. 58 ff.

geschlossen war oder nicht, – maßgeblich darauf ankomme, wann einem Grundstückseigentümer erstmalig der rechtlich gesicherte Vorteil zugute komme, an eine öffentliche Einrichtung der Ver- und/oder Entsorgung angeschlossen zu sein. Entscheidend sei die Absicherung dieses rechtlichen Vorteils, die erstmalig erst nach Inkrafttreten des jeweiligen KAG und nach Erlass einer rechtswirksamen Beitragssatzung habe eintreten können. Hierin liege auch keine „Gerechtigkeitslücke“, da in die Berechnung der Beiträge nur solche Investitionskosten einbezogen würden, die nach der Wende entstanden seien.¹⁰ Hintergrund ist, dass diese Investitionen sowohl den Altanschließern als auch den Neuanschließern zugute kommen. Eine Heranziehung nur der Neuanschließer zu diesen Kosten würde sie gegenüber den Altanschließern erheblich benachteiligen, ohne dass dafür ein sachlich gerechtfertigtes Differenzierungskriterium vorliegt.

Dagegen sah das Obergerverwaltungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt die – eingeschränkte – Begünstigung der Altanschließer durch eine spezielle Regelung in § 6 Abs. 6 Satz 3 KAG LSA¹¹ als verfassungsrechtlich zulässig an.¹² Diese führt allerdings zu keiner generellen Befreiung der Altanschließer von sämtlichen Herstellungsbeiträgen.

3. Bedeutung des Grundsatzes der Abgabengerechtigkeit für den Antrag 4/6252

Die Fraktion DIE LINKE hat in ihrem Antrag nicht näher ausgeführt, auf welche Weise die Befreiung der Altanschließer von den Herstellungsbeiträgen erreicht werden soll. Angesichts der deutlichen Aussagen der Obergerverwaltungsgerichte der Länder Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern wäre aber eine generelle Freistellung der Altanschließer von jeglichen Herstellungsbeiträgen ohne kompensierende Begleitmaßnahmen verfassungsrechtlich problematisch.

Indes lassen sich Regelungen vorstellen, durch die einer Ungleichbehandlung entgegen gewirkt werden könnte. So käme möglicherweise ein Gebührensplitting in Betracht, das einen gespaltenen Gebührensatz vorsieht, je nach dem, ob es sich um beitragspflichtige Nutzer handelt oder aber um Nutzer, die keinen Herstellungsbeitrag zu leisten brauchen.

¹⁰ Vgl. insbes. die insoweit ausführlichen Begründungen des OVG Mecklenburg-Vorpommern, Beschluss vom 18. Oktober 2005 – 1 L 197/05 –, juris, Rn. 19 und Beschluss vom 21. April 1999 – 1 M 12/99 –, juris, Rn. 18 ff.

¹¹ § 6 Abs. 6 Satz 2 und 3 KAG LSA lautet: „Wird ein Beitrag für leitungsgebundene Einrichtungen erhoben, entsteht die Beitragspflicht, sobald das Grundstück an die Einrichtung angeschlossen werden kann, frühestens jedoch mit dem Inkrafttreten der Satzung. Investitionen, die vor Inkrafttreten dieses Gesetzes abgeschlossen wurden, fallen nicht unter diese Regelung.“

¹² OVG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 4. Dezember 2003 – 1 L 226/03 – juris, Rn. 21; ausdrücklich ablehnend OVG Mecklenburg-Vorpommern, Beschluss vom 18. Oktober 2005 – 1 L 197/05 – juris, Rn. 20 f.

Letztere hätten einen entsprechend höheren Gebührensatz zu tragen.¹³ Auch ließe sich – nicht zuletzt wegen des besonders langen Zeitraums der Rechtsunsicherheit in Brandenburg – ein genereller Verjährungsstichtag vorstellen, der die bis dahin entstandenen Beitragsverpflichtungen sowohl der Altanschießer als auch der Neuanschießer erfassen könnte. Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit solcher begleitenden Regelungen kann jedoch ohne konkrete Ausgestaltung nicht abschließend geprüft werden.

III. Ergebnis

Allein die Einführung einer Stichtagsregelung, durch die die Eigentümer altangeschlossener Grundstücke von der Heranziehung zu Herstellungsbeiträgen ausgenommen werden, dürfte gegen den aus dem allgemeinen Gleichheitssatz abgeleiteten Grundsatz der Abgabengerechtigkeit verstoßen. Allerdings könnte eine Stichtagsregelung verfassungsrechtlich zulässig sein, wenn die dadurch an sich bedingte Ungleichbehandlung durch begleitende Bestimmungen (z. B. Gebührensplitting) ausgeglichen wird. Da der Antrag der Fraktion DIE LINKE (Drs. 4/6252) insoweit keine Vorgaben enthält, wären derartige kompensatorische Ergänzungen nicht von vornherein ausgeschlossen.

Ulrike Schmidt

¹³ Vgl. OVG Brandenburg, Urteil vom 3. Dezember 2003 – 2 A 417/01 – juris, Rn. 38; Hentschke (Fn. 3), LKV 2004, 447, 448; Aussprung, Die Beitragspflicht von so genannten altangeschlossenen Grundstücken: Eine scheinbar endlose Diskussion und Aufgabe für den Landesgesetzgeber? LKV 2005, 202, 203.