

UAG 1/4 Stellungnahme zur Änderung Gemeindeordnung und Kommunalabgabengesetz

Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen Düsseldorf, den 15. Januar 2004

Referat I.1 (Recht und Verfassung)

RL: MR Dr. Hartung_ 1315

EV: Ri a. VG Helmbrecht_ 1229

Entwurf eines Initiativantrages des Landrates des Rhein-Kreis Neuss zur Änderung der Gemeindeordnung und des Kommunalabgabengesetzes NRW

Hier: Stellungnahme

I. Sachverhalt

Die Grundwasserkommission des Kreistages Neuss hat am 10.11.2003 beschlossen, die Verwaltung aufzufordern, „einen mit der Unter-Arbeitsgruppe 1 abgestimmten Initiativantrag an den Landtag mit dem Ziel einer Änderung des Kommunalabgabengesetzes NW zu erarbeiten und dem Kreisausschuss zur weiteren Entscheidung vorzulegen“. Hierzu liegt nunmehr der Entwurf eines „Initiativantrags zur Änderung von GO und KAG“ vom 29.12.2003 vor. Inhaltlich soll zum einen § 9 Satz 1 GO NW dahingehend erweitert werden, dass der Anschluss und die Benutzung von anderen - als den bislang im Gesetzestext aufgezählten - Einrichtungen, die dem **Gemeinwohl** dienen, angeordnet werden kann. Nach der jetzigen Rechtslage müssen solche Einrichtungen der **Volks Gesundheit** dienen. Ferner soll § 8 Abs. 1 Satz 2 KAG NRW ein Satz 3 angefügt werden, nach dem die Gemeinden von **Grundstückseigentümern** - denen durch die **Möglichkeit der Inanspruchnahme öffentlicher Einrichtungen** ein Vorteil entsteht - einen an den Vorteilen bemessenen **Beitrag erheben** können.

II. Rechtliche Bewertung

Der vorgelegte Entwurf stößt auf erhebliche rechtliche Bedenken unterschiedlichster Art, die im Folgenden nach den Änderungsvorschlägen systematisch dargestellt werden.

a) Änderung der Gemeindeordnung

1) Verfassungsrecht

Jeder Anschluss- und Benutzungszwang gegenüber einem Grundstückseigentümer greift unmittelbar in den **Schutzbereich seines Eigentumsrechtes (Art. 14 Abs. 1 GG)** und das **Grundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG)** ein

(OVG NRW Ur. vom 28.1.2003 - 15 A 4751/01 -, NWVBI 2003, S. 380f).

Allerdings stehen beide Grundrechtsgewährungen unter dem Vorbehalt der einfachgesetzlichen Inhalts- und Schrankenbestimmung. Die Anordnung eines Anschluss- und Benutzungszwanges ist daher nach allgemeiner Meinung grundsätzlich möglich. Allerdings ist der gesetzgeberische Spielraum wegen der Bedeutung der Grundrechte nicht unbeschränkt, sondern unterliegt dem **Grundsatz der Verhältnismäßigkeit**

(vgl. Bryde in v.Münch/Kunig Grundgesetzkommentar Art. 14 Rz. 62ff, Bd 1 5. Aufl. München 2000). Die für gemeindliche Satzungen vorgeschriebene Eingriffsschwelle „der Volksgesundheit dienend“ ist bislang als mit den Grundrechten vereinbar angesehen worden

(BVerwG B. v. 10.9.1975 - VII B 35.75 in Buchholz 11 Art 2 GG Nr. 27).

Eine Absenkung dieser Eingriffsschwelle auf die Ebene „dem Gemeinwohl dienend“ - wie dies mit dem Entwurf beabsichtigt ist - dürfte allerdings eine unzulässige Beschränkung der Privatnützigkeit von Eigentum ermöglichen und damit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit widersprechen. Dies gilt insbesondere dann, wenn der Eingriff nicht zugunsten der Allgemeinheit (Sozialbindung des Eigentums) erfolgen soll, sondern zugunsten anderer Privater. Genau diesem Zweck dient aber der vorgelegte Gesetzentwurf. Zugunsten von Bauherren, die entgegen den natürlichen Gegebenheiten ihre Gebäude nicht bauphysikalisch gegen aufsteigendes Grundwasser sicherten, sollen zulasten einer größtmöglichen Gruppe der Grundstücksbesitzer der Gemeinde Beiträge erhoben werden.

Insofern kann auch schon bezweifelt werden, ob der im Entwurf vorgesehene Formulierungsvorschlag die eigentlich beabsichtigte Satzungslösung tragen kann, weil das Gemeinwohl durch den Grundwasserhochstand nicht beeinträchtigt ist (vgl. dazu auch im Folgenden).

Die vorstehend dargestellte verfassungsrechtliche Vorgabe steht nicht zur Disposition des Landesgesetzgebers.

2) Einfachgesetzliches Landesrecht

Die mit dem Entwurf vorgesehene Senkung der Eingriffsschwelle dürfte nicht ausreichen, um als Ermächtigungsgrundlage einer Satzung, die einen Anschluss und Benutzungszwang an eine hydraulische Grundwassersenkungseinrichtung anordnet, dienen zu können. Der Entwurf übersieht, dass in § 9 Satz 1 GO NW das Tatbestandsmerkmal „öffentliches Bedürfnis“ weiterhin Voraussetzung für den Erlass einer gemeindlichen Satzung nach § 9 Satz 1 GO NW bleibt. Die Bedeutung und Tragweite dieses Merkmals ist umstritten

(Rehn/Cronauge Kommentar GO NW, § 9 Anm. IV).

Selbst wenn man diesem Begriff nicht mehr Bedeutung beimessen wollte, als dass die öffentliche Einrichtung dem Gemeinwohl dienen muss, so stünde dies einer entsprechenden Satzung in Korschenbroich schon entgegen. Denn die individuelle Betroffenheit einzelner Bürger von Kellereinnässungen wird nicht dadurch zum Belang des Gemeinwohls, dass eine Vielzahl von Bürgern hiervon betroffen sind. Ein Belang des Gemeinwohls ist etwas qualitativ anderes, als die Summe mehrerer, sei es auch vieler, gleichartiger Einzelinteressen. Die Beseitigung von Folgen individueller Fehlentscheidungen bei der Planung und Ausführung von Bauwerken ist keine gemeindliche Aufgabe. Deutlich wird der qualitative Unterschied beim Vergleich des Problems „Grundwasserhochstand“ mit der derzeit in § 9 Satz 1 GO NW geregelten „Abwasserentsorgung“. Während die Folgen von Grundwasserhochstand für jedes Bauwerk individuell lösbar sind - und sei es schlimmstenfalls durch die Nutzungsaufgabe des Kellers -, ist eine individuelle Lösung der Abwasserentsorgung bei der in Nordrhein-Westfalen herrschenden Bevölkerungsdichte schlicht undenkbar.

b) Änderung des Kommunalabgabengesetzes

Die mit dem Entwurf vorgeschlagene Ergänzung des § 8 Abs. 1 KAG NW um einen Satz 3 bietet **keine taugliche Ermächtigungsgrundlage** für eine Beitragssatzung, mit der eine hydraulische Lösung des Grundwasserhochstands finanziert werden kann. Sie ist darüber hinaus **gesetzgebungstechnisch verfehlt**.

Mit der Ergänzung würde der Legaldefinition von „Beiträgen“, wie sie in Absatz 2 getroffen wird, **widersprochen**. Nach der Vorschrift knüpfen die Beiträge an dem Herstellungsaufwand an, nicht wie in der vorgeschlagenen Ergänzung, an dem **Vorteil**, den die Möglichkeit der Inanspruchnahme bieten soll. Der in Abs. 2 genannte „wirtschaftliche Vorteil“ ist die **Legitimierung** zur Beitragserhebung, **nicht der Maßstab**. Der Gesetzentwurf enthält keinen Ansatzpunkt zur Auflösung des Widerspruchs zwischen der Einfügung und dem bestehenden Text.

Unklar ist, worin der Sinn der Neufassung der Vorschrift bestehen soll, weil die Refinanzierung der Herstellung, Anschaffung und Erweiterung einer Öffentlichen Einrichtung oder Anlage bereits im Rahmen der bestehenden Vorschrift möglich ist. Eine Ausweitung dieser Möglichkeiten durch die Neufassung ist nicht erkennbar. Die Begründung äußert sich hierzu nicht klar. Falls die Ausweitung, entgegen der Legaldefinition des Abs. 2, auch die laufenden Kosten erfassen sollte, geht dieser Wunsch der Verfasser ins Leere. Solange die Einmaligkeit der Beitragserhebung bestehen bleibt, sind die **laufenden Kosten** des Betriebes **der Refinanzierung über Beiträge nicht zugänglich**. Der Gesetzentwurf enthält zur Frage, wann ein Vorteil für den betreffenden Grundstückseigentümer vorliegen soll, **keine Aussage**. Da der Begriff des „wirtschaftlichen Vorteils“ aus Abs. 2 der Vorschrift nicht in den Entwurf aufgenommen wird, muss damit - soll die Regelung Sinn machen - etwas anderes gemeint sein, als ein wirtschaftlicher Vorteil. Sollte die Klärung des **Inhalts dieses Begriffs** der Rechtsprechung überlassen bleiben, ist eine gesicherte finanzielle Grundlage für etwaige Vorhaben erst in vielen Jahren kalkulierbar. Für die Praxis der Beitragserhebung dürfte die Feststellung eines Vorteils, der etwa in der garantierten Absenkung des Grundwasserspiegels bestehen könnte, auf unüberwindliche Schwierigkeiten stoßen. Als wirtschaftlich verstandenen Vorteil erweist sich diese Absenkung nur für denjenigen, der sein Grundstück entweder ohne Schutzvorkehrungen gegen Grundwasser oder noch gar nicht bebaut hat. Im letzteren Fall läge es nahe, gegenüber der Beitragserhebung einzuwenden, das Grundstück nur mit Schutzvorkehrungen bebauen zu wollen.

c) Allgemeine Mängel

Ganz allgemein sind dem vorgelegten Gesetzentwurf folgende weitere gravierende Mängel entgegen zu halten:

- **Unsubstantiierte Sachverhaltsdarstellung:** die zur Begründung der angeblichen Notwendigkeit der Gesetzesänderung angeführten Tatsachenbehauptungen sind großenteils nicht belegt. Weder werden Größenordnungen der betroffenen Fälle, noch deren Maß an Betroffenheit offengelegt. Welche Gefahren aktuell bestehen oder nur mit welcher Wahrscheinlichkeit eintreten könnten bleibt im Dunkeln. Auch das Betroffenheitsszenario für weitere Gebiete Nordrhein-Westfalens ist nicht nachvollziehbar, nicht nur wegen der Bezugnahmen auf globale Klimaänderungen und ein Ansteigen der Meeresspiegel (abpumpen?).

- **Fehlende Evaluierung von Alternativen;** zwar wird eingeräumt, dass die Durchführung einer hydraulischen Lösung nur eine von mehreren Problemlösungen darstellt, eine Gegenüberstellung mit anderen Ansätzen erfolgt indes nicht. Dementsprechend fehlt es auch an einer Vergleichbarkeit von Kosten und Nutzen.
- Die Begründung setzt sich nicht mit der Frage auseinander, ob die unterstellte Sichtweise der Grundstückseigentümer zutrifft, dass sich diese außerstande sehen die **Probleme selbst zu beheben**. Nach hier vorliegenden Informationen trifft dies nur in Einzelfällen zu. Im Übrigen konterkariert diese Begründung die umfangreichen Bemühungen der in dem Arbeitskreis „Grundwasser“ gebündelten Kräfte von Kommunen, Landkreis und Land, sowie vielfältigen Fachbehörden und -verbänden, ein **Beratungskonzept zu bauphysikalischen Lösungen** zu entwickeln und anzubieten.
- Es wird weder behauptet noch dargestellt, dass Korschenbroich oder andere angeblich betroffene Kommunen eine sogenannte „große“ **hydraulische Lösung tatsächlich beabsichtigt zu errichten**.
- Zutreffend dargestellt ist in der Begründung zum Gesetzentwurf, dass es sich entgegen der Bezeichnung „**Initiativantrag** zur Änderung von GO und KAG“ **nur um eine Anregung an die Abgeordneten** des Landtages handelt, einen entsprechenden Initiativantrag in den Landtag einzubringen.

III. Vorschlag

In Anbetracht der grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Bedenken wird der Unterarbeitsgruppe 1 (Satzungsmodelle) vorgeschlagen zu beschließen, dem Gesetzentwurf der Kreisverwaltung des Rhein-Kreises Neuss nicht beizutreten.

(Helmbrecht)