

Kurzbericht

Auftraggeber	Abwasserbetrieb der Stadt Billerbeck Herr Rainer Hein Markt 1 48727 Billerbeck
Projekt	Überprüfung der Satzungen im Abwasserbereich, Betreuung von Klageverfahren zum Kostenersatz
Auftragnehmer	Kommunal Agentur NRW GmbH Cecilienallee 59 40474 Düsseldorf Telefon: 0211 43077-0 Telefax: 0211 43077-22
Projekt-Nr./Datum	054 15 090 / 31.03.2015
Bearbeitung	Ass. jur. Thea Beckmann



Inhalt

Inhalt	2
1. Einleitung	3
2. Kostenersatz in den Satzungen	3
2.1 Derzeitige Ausgestaltung	3
2.2 Rechtliche Bewertung	4
2.3 Geplante Änderungen	5
3. Einführung der Änderungen	7
3.1 Rückwirkende Einführung	7
3.2 Möglichkeit der Heilung	8

1. Einleitung

Derzeit laufen gegen die Stadt Billerbeck vier Klageverfahren, in denen sich Grundstückseigentümer gegen die Heranziehung zu Kostenersatz wehren. Grundlage der angefochtenen Bescheide ist § 21 der Beitrags- und Gebührensatzung (BGS) der Stadt Billerbeck, der die Regelung zum Kostenersatz enthält. Die Klageverfahren gaben Anlass zur Überprüfung der Satzungsregelungen zum Kostenersatz.

Der nachfolgende Kurzbericht soll aufzeigen, inwiefern die derzeitigen Regelungen rechtskonform sind oder rechtliche Probleme eröffnen. Sofern die Regelungen als problematisch oder unzulässig angesehen werden, soll eine rechtskonforme Ausgestaltung erarbeitet und aufgezeigt werden, wie diese rechtssicher eingeführt werden kann. Zudem soll erörtert werden, ob und wie sich eine Neuregelung auf die derzeit beklagten Bescheide auswirken könnte.

2. Kostenersatz in den Satzungen

2.1 Derzeitige Ausgestaltung

Nach § 2 Nr. 6 b) der Abwasserbeseitigungssatzung (ABS) ist die gesamte Anschlussleitung eine private Anlage, also nicht Bestandteil der öffentlichen Abwasseranlage. In § 13 Abs. 6 EWS wird entsprechend geregelt:

"[...] Die Herstellung, Erneuerung, Veränderung, Beseitigung sowie die laufende Unterhaltung der Grundstücksanschlussleitung obliegt der Stadt Billerbeck. Sie macht die dabei entstandenen Kosten über Kostenersatzanspruch nach § 10 KAG NRW gegenüber dem Grundstückseigentümer geltend. Dies gilt auch für Druckentwässerungsleitungen."

Damit hat sich die Stadt Billerbeck die Vornahme aller Maßnahmen an den Grundstücksanschlussleitungen gegen Kostenersatz vorbehalten. Dieser wird in § 21 BGS dann wie folgt geregelt:

"(1) Der Aufwand für die Herstellung, Erneuerung und Beseitigung einer Anschlussleitung wird nach Einheitssätzen ermittelt. Der Einheitssatz beträgt für die Herstellung je Anschlussleitung:

- | | |
|--|-----------|
| a. Für einen Vollanschluss im Freigefälle: | 2.151,- € |
| b. Für einen Teilanschluss im Freigefälle mit Schmutzwasser: | 1.205,- € |

- c. Für einen Teilanschluss im Freigefälle mit Regenwasser: 946,- €
- d. Für einen Druckrohranschluss im Druckentwässerungssystem: 554,- €

Erhält ein Grundstück mehrere Anschlussleitungen, so wird der Ersatzanspruch für jede Leitung berechnet.

(2) Der Aufwand für die Veränderung und Beseitigung, sowie die Kosten für die Unterhaltung der Anschlussleitungen sind in der tatsächlich geleisteten Höhe zu ersetzen."

2.2 Rechtliche Bewertung

Fraglich ist, wie diese Regelungen rechtlich zu bewerten sind. Systematisch richtig ist, dass der Kostenersatz nach § 10 KAG NRW erhoben werden kann für Maßnahmen der Stadt an privaten Leitungen. Die Durchführung der Maßnahmen hat sich die Stadt in § 13 Abs. 6 ABS, soweit die privaten Grundstücksanschlussleitungen im Freispiegelsystem behandelt werden, rechtswirksam und in nicht zu beanstandender Weise vorbehalten.

Soweit sich die Stadt auch die Vornahme von Maßnahmen für Druckentwässerungsleitungen vorbehält und hierfür auch einen Pauschalsatz festlegt, ist dies im Hinblick auf das Satzungsgefüge nicht rechtskonform. Denn in der Gesamtschau der Satzung ergibt sich, dass die Druck-Grundstücksanschlussleitung Bestandteil der öffentlichen Anlage ist. Für diesen Teil kann somit kein Kostenersatz erhoben werden. Ferner wird dem Grundstückseigentümer die Herstellung der Druck-Hausanschlussleitung aufgegeben, sodass die Stadt sich diese Maßnahmen auch nicht vorbehalten kann bzw. hier einen nicht zu lösenden Widerspruch erzeugt.

Die Regelungen zum Drucksystem werden im Rahmen der Satzungsänderung umfassend bearbeitet und sollen aus diesem Grund hier nicht vertieft behandelt werden. Es wird hierzu zunächst zu klären sein, wie das System bei diesen zukünftig ausgestaltet sein soll. Grundsätzlich gelten die nachfolgenden Ausführungen jedoch auch für diese Bestimmungen.

Problematisch bei der Kostenersatzregelung des § 21 BGS ist, dass in Abs. 1 festgelegt wird, dass die Herstellung, Erneuerung und Beseitigung nach Einheitssätzen abgerechnet werden. Nachfolgend werden jedoch nur Einheitssätze für die Herstellung festgesetzt. Damit fehlt es an Einheitssätzen für die Erneuerung und Beseitigung.

Trifft die Satzung jedoch keine Regelung über die Ermittlungsmethode bzw. über die Höhe des Einheitssatzes, fehlt ihr ein nach § 2 Abs. 1 Satz 2 KAG NRW wesentlicher Bestandteil, was die Ungültigkeit der Bestimmung zur Folge hat, vgl. Dietzel in: Driehaus, Kommentar zum KAG, § 10, Rn. 38.

Zudem taucht hier die Beseitigung auch in Abs. 2 auf, nach dem nach den tatsächlichen Kosten abzurechnen ist. Hierdurch wird ein Widerspruch innerhalb der Regelung erzeugt,

der auch im Wege der Auslegung nicht zu lösen ist. Auch dieser Widerspruch dürfte die Unwirksamkeit der Regelung nach sich ziehen.

Fraglich ist, welche Auswirkungen die Unwirksamkeit der Bestimmung zur Ermittlung des Kostenersatzes auf die restliche Satzung hat. Leidet eine Abgabensatzung an einem materiellen Fehler, hängt die Beantwortung der Frage, welche Auswirkungen dieser Mangel für die Wirksamkeit der Satzung im Übrigen hat, von der Bedeutung der fehlerhaften Satzungsbestimmung ab. Handelt es sich bei dieser Bestimmung nicht um eine unbedingt erforderliche, weil vom einschlägigen Landesrecht zwingend verlangte Vorschrift, hat es mit der Unwirksamkeit dieser Norm allein grundsätzlich sein Bewenden. In einem solchen Fall bleibt die Wirksamkeit der Satzung im Übrigen in entsprechender Anwendung des § 139 BGB unberührt, sofern angenommen werden darf, die Satzung wäre auch ohne die unwirksame Regelung erlassen worden, vgl. Hamacher, Lenz, Kommentar zum KAG, § 2, Rn. 120; OVG NRW, Urteil vom 5. 7. 1995, Az. 22 A 413/93.

Da die beitrags- und gebührenrechtlichen Regelungen wohl auch so erlassen worden wären und keinerlei Wechselwirkung mit den Regelungen zum Kostenersatz besteht, würde hier unter Anwendung dieser Grundsätze von einer Teilnichtigkeit der Satzung auszugehen sein.

Damit wären hier allein die Regelungen zum Kostenersatz nichtig und nicht anwendbar.

2.3 Geplante Änderungen

Um eine Rechtskonformität herzustellen, ist geplant, die Definitionen in der EWS glatt zu ziehen und die entsprechenden Kostenersatzregelungen anzupassen. Hierzu sind in der BGS folgende Anpassungen der §§ 20 und 21 vorgesehen (Neuerungen hierbei in gelb):

"§ 20

Kostenersatz für Grundstücksanschlussleitungen

(1) Der Aufwand für die Herstellung, Erneuerung, Veränderung und Beseitigung sowie die Kosten für die Unterhaltung einer Grundstücksanschlussleitung an die städtische Abwasseranlage sind der Stadt nach § 10 Abs. 1 KAG NRW zu ersetzen.

(2) Grundstücksanschlussleitungen sind

a) im Freispiegelsystem die Leitungen von der öffentlichen Sammelleitung bis einschließlich der Inspektionsöffnung auf dem Grundstück bzw. wenn eine solche nicht vorhanden ist, bis zur Grenze des jeweils anzuschließenden Grundstücks.

b) im Drucksystem die Leitungen von der öffentlichen Sammelleitung bis einschließlich des Rückflussverhinderers auf dem Grundstück bzw. wenn ein solcher nicht vorhanden ist, bis zur Grenze des jeweils anzuschließenden Grundstücks.

§ 21

Ermittlung des Ersatzanspruchs

(1) Der Aufwand für die Herstellung einer **Grundstücksanschlussleitung** wird nach Einheitssätzen ermittelt. Der Einheitssatz beträgt für die **Herstellung** je **Grundstücksanschlussleitung**:

a. Für einen Vollanschluss im Freigefälle:	2.151,- €
b. Für einen Teilanschluss im Freigefälle mit Schmutzwasser:	1.205,- €
c. Für einen Teilanschluss im Freigefälle mit Regenwasser:	946,- €
d. Für einen Druckrohranschluss im Druckentwässerungssystem:	554,- €

Erhält ein Grundstück mehrere **Grundstückanschlussleitungen**, so wird der Ersatzanspruch für jede Leitung berechnet.

(2) Der Aufwand für die **Erneuerung**, Veränderung und Beseitigung, sowie die Kosten für die Unterhaltung der **Grundstücksanschlussleitungen** sind in der tatsächlich geleisteten Höhe zu ersetzen."

Damit werden in § 20 die in der EWS auftauchenden Definitionen der Grundstücksanschlussleitungen aufgeführt, um hier eine Rechtsvereinfachung für die Anschlussnehmer zu erreichen und noch einmal ausdrücklich darzustellen, was zur Grundstücksanschlussleitung zählt (insbesondere Inspektionsöffnung und Rückflussverhinderer). In § 21 wird nachfolgend angeordnet, dass die Herstellung nach Pauschalsätzen abgerechnet wird, Erneuerung, Veränderung und Beseitigung, sowie die Kosten für die Unterhaltung werden nach den tatsächlichen Kosten erhoben.

3. Einführung der Änderungen

3.1 Rückwirkende Einführung

Bei nichtigen Satzungsregelungen besteht - in engen Grenzen - die Möglichkeit, rückwirkend rechtmäßige Regelungen einzuführen, so dass dann auf Grundlage dieser der Kostensatz unter Beachtung der Verjährungsvorschriften geltend gemacht werden kann. Hierzu im Einzelnen:

Bei einer rückwirkenden Einführung der Kostensatzvorschriften würde es sich um eine echte Rückwirkung handeln, da hierdurch auch in bereits abgeschlossene Sachverhalte eingegriffen würde. Eine echte, belastende Rückwirkung ist jedoch grundsätzlich unzulässig und nur in bestimmten Ausnahmefällen zulässig. Eine Belastung liegt hier vor, da es sich grundsätzlich um eine Kostentragung durch den Pflichtigen handelt und sich die Änderung im Ergebnis schlicht als nicht vorteilhaft für den Betroffenen darstellt.

Die Rechtsprechung hat sich in zahlreichen Entscheidungen zur Zulässigkeit rückwirkender Satzungen gerade im Abgabenrecht geäußert. Nach der Rechtsprechung des BVerwG gilt bei rückwirkenden Abgabensatzungen grundsätzlich ein Schlechterstellungsverbot für die Höhe der Abgabe, nicht jedoch auch z.B. für deren Berechnungsgrundlagen (vgl. BVerwG, Urteil vom 27. 1. 1978, Az. 7 C 32.76), denn Ausnahmen vom Rückwirkungsverbot sind nicht nur zur Heilung formeller Mängel, sondern auch zur Ersetzung einer materiell ungültigen abgabenrechtlichen Vorschrift (wie hier) zulässig, vgl. hierzu insgesamt Hamacher, Lenz, Kommentar zum KAG, § 2, Rn. 37, 41.

In der Rechtsprechung des BVerfG sind folgende Rechtfertigungsgründe, bei deren Vorliegen eine echte Rückwirkung ausnahmsweise zulässig ist, falltypisch (aber nicht abschließend) entwickelt worden:

- besondere Gründe des Gemeinwohls zwingen dazu, den Vertrauensschutz des Bürgers zurücktreten zu lassen und deshalb eine Rückwirkung auch mit Belastungen für den Bürger anzuordnen,
- es herrscht eine unklare oder verworrene Rechtslage, deren Ersetzung durch eine eindeutige, allerdings fallweise stärker belastende Regelung gerechtfertigt sein kann, vgl. z.B. BVerfGE 11 S. 64; allerdings ermächtigt nicht jedes Versehen oder jede Unklarheit zu rückwirkenden Regelungen, das Versehen oder die Unklarheit muss erheblich sein, BVerfGE 13 S. 261,
- die geltende Norm ist in einem Maße systemwidrig und unbillig, dass ernsthafte Zweifel an deren Verfassungsmäßigkeit bestehen, sodass das Rechtsstaatsprinzip selbst eine rückwirkende Klärung erfordert,

- der Bürger durfte schon im Zeitpunkt, auf den die Rückwirkung bezogen war, nicht mit dem Fortbestand der alten Regelung rechnen,
- die rückwirkende Norm bringt dem betroffenen Bürger keinen oder nur ganz unerheblichen Schaden, sodass der Vertrauensschutz des Bürgers geringer einzustufen ist, vgl. hierzu Hamacher, Lenz, Kommentar zum KAG, § 2, Rn. 37.

Wichtig ist stets, dass ein Vertrauen des Bürgers nicht verletzt wird. Dies dürfte hier jedoch nicht der Fall sein. Denn aufgrund der Bestimmungen zum Kostenersatz und der Zuordnung der Anschlussleitung insgesamt zur privaten Anlage war für jeden Anschlussnehmer grundsätzlich ersichtlich, dass er die Kosten für Maßnahmen, die die Stadt an den privaten Grundstücksanschlussleitungen durchführt, zu tragen hat. Damit wurde kein Vertrauen dahingehend begründet, dass ein Kostenersatz nicht zu erfolgen hätte.

Im Hinblick hierauf erscheint die Anordnung der echten Rückwirkung der entsprechenden Regelungen zum Kostenersatz durchaus möglich, da in der alten Satzung aufgrund der unklaren Definitionen Unstimmigkeiten vorlagen. Da jedoch trotz der Unstimmigkeiten klar ersichtlich war, dass bei Maßnahmen der Stadt an privaten Leitungen stets eine Kostentragung durch den Grundstückseigentümer erfolgen sollte, würde dieser nun nicht weitergehend und/oder erheblich belastet werden. Die Unklarheiten, die nun ausgeräumt werden sollen, sind aufgrund der aus ihnen resultierenden Nichtigkeit auch so erheblich, dass eine rückwirkende Änderung erforderlich ist.

3.2 Möglichkeit der Heilung

Fraglich ist, wie sich eine rückwirkende Einführung einer Satzung auf die bereits bestehenden und beklagten Bescheide auswirken würde.

Bescheide, die derzeit bereits in der Welt sind, ob angefochten oder nicht, werden durch eine zulässige rückwirkende Einführung korrekter Satzungsbestimmungen geheilt, vgl. Hamacher, Lenz, Kommentar zum KAG, § 2, Rn. 3, vgl. Driehaus in: Driehaus, Kommentar zum Kommunalabgabenrecht, § 2, Rn. 32; BVerwG, Urteil vom 28. 11. 1975 - IV C 45/74.

Damit müssen bestehende, bestandskräftig gewordene Bescheide in keinem Fall aufgehoben werden. Zum Einen kann die Stadt hier ohnehin im Hinblick auf das Prinzip der Rechtssicherheit an den bestehenden Bescheiden festhalten und ist nicht gezwungen selbst falsche Bescheide aufzuheben. Andererseits wird bei einer rückwirkenden Einführung gerade die ursprünglich fehlerhafte Rechtsgrundlage korrigiert, so dass damit grundsätzlich die Fehlerhaftigkeit beseitigt wird.

Fraglich ist, wie sich die rückwirkende Änderung und damit die Heilung auf die angefochtenen Bescheide auswirken. Tritt die Rückwirkung während eines laufenden Verwaltungsgerichtsverfahrens ein, ist fraglich, auf welche Rechtsgrundlage das entscheidende Gericht abstellen müsste. Aufgrund der Rückwirkung tritt die neue Regelung an die Stelle der alten und ersetzt diese damit vollumfänglich. Somit muss das Gericht bei seiner Entscheidung die ersetzende Regelung heranziehen, vgl. hierzu BVerwG, Urteil vom 28. 11. 1975, Az.: IV C 45/74¹.

Nach dem BVerwG ergibt auch im Hinblick auf das Verfahrenskostenrisiko keine andere Beurteilung. Denn selbst wenn der angefochtene Bescheid während des Verwaltungsprozesses geheilt wird, kann der Kl. die Kostenlast dadurch abwenden, dass er die Hauptsache für erledigt erklärt, vgl. BVerwG, Urteil vom 23. 5. 1975, Az.: IV C 51/73; BVerwG, Urteil vom 28. 11. 1975, Az.: IV C 45/74.

Damit könnte in den laufenden Verfahren eine Aussetzung unter Hinweis auf die demnächst erfolgende rückwirkende Satzungsänderung angeregt werden.

Kontakt

Kommunal Agentur NRW GmbH
Cecilienallee 59
40474 Düsseldorf
Telefon: 0211 43077-0
Telefax: 0211 43077-22

Ihre Ansprechpartner:

Ass. jur. Thea Beckmann

1 "Hat sich während des Verwaltungsstreitverfahrens eine Beitragssatzung in zulässiger Weise Rückwirkung beigelegt, die den Zeitpunkt des Erlasses des zunächst rechtswidrigen Bescheides erfasst, so ist dem materiellen Recht und damit der Satzung zu entnehmen, ob die Rückwirkung (auch oder gerade) der Heilung bislang rechtswidriger Heranziehungsbescheide dienen soll. Ist das der Fall, so stehen einer Berücksichtigung der rückwirkenden Satzung im Verwaltungsprozess Vorschriften des bundesrechtlichen Verfahrensrechts nicht entgegen."