

# STÄDTE- UND GEMEINDEBUND SACHSEN-ANHALT



SGSA, Postfach 4009, 39015 Magdeburg

Per E-Mail an die

- Kreisfreien Städte
- hauptamtlich geführten Städte und Gemeinden
- Verbandsgemeinden
- Zweckverbände

im Städte- und Gemeindebund Sachsen-Anhalt

Städte- und Gemeindebund  
Sachsen-Anhalt (SGSA)  
- Landesgeschäftsstelle -  
Sternstraße 3, 39104 Magdeburg

Telefon: 0391 5924-300  
Telefax: 0391 5924-444

E-Mail: [post@sgsa.info](mailto:post@sgsa.info)  
Internet: [www.komsanet.de](http://www.komsanet.de)

IBAN: DE56 8105 3272 0036 0029 00  
BIC/SWIFT: NOLADE21MDG

Auskunft erteilt: Herr Baier  
Durchwahl: 0391 5924-340

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom

Unser Zeichen  
4-09-01-00 ba-we

Datum  
08.07.2015

## **Gewässerunterhaltung - Landeswassergesetz teilweise verfassungswidrig**

Urteil des Landesverfassungsgerichts LVG 3/14 vom 30.06.2015

Sehr geehrte Damen und Herren,

das Landesverfassungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt hat dem Landesgesetzgeber mit Urteil vom 30.06.2015 aufgegeben, mit Wirkung ab spätestens 01.01.2016 eine angemessene Kostendeckungsregelung zu schaffen, auf deren Grundlage die Gemeinden die ihnen durch die Umlage der Unterhaltungsverbandsbeiträge auf die Bevorteilten entstehenden Verwaltungskosten refinanzieren können. Damit haben die Landeshauptstadt Magdeburg sowie die Städte Möckern und Gommern ihr wichtigstes Verfahrensziel erreicht. Der SGSA hat das Verfassungsbeschwerdeverfahren von Anfang an unterstützt. Das Urteil des Landesverfassungsgerichts ist im komsanet Mitgliederservice unter dem Themengebiet „Umwelt“ eingestellt.

## **Vorgeschichte**

Das Thema Gewässerunterhaltung bedrückt Sachsen-Anhalts Städte und Gemeinden seit vielen Jahren. Bereits im Jahr 1993 wurden die Städte und Gemeinden zu Zwangsmitgliedern der gesetzlich gegründeten Unterhaltungsverbände gemacht und zu deren Inkassobüro degradiert. Diese bedeutet in praxi, dass die Städte und Gemeinden Ausfälle durch nicht ermittelbare Grundstückseigentümer bzw. Nutzer, Insolvenzen und wirtschaftlich nicht festsetzbare Kleinbeträge tragen müssen. Darüber hinaus erhalten sie ihre bei der Umlage der Unterhaltungsverbandsbeiträge auf die Bevorteilten entstehenden Verwaltungskosten nicht erstattet. Auch sehen sie sich in Widerspruchs- und Klageverfahren dem Einwendungsdurchgriff ausgesetzt. Dadurch können Fehler der Unterhaltungsverbände direkt gegen die Städte und Gemeinden geltend gemacht werden.

Am 21.03.2013 beschloss der Landtag ein Gesetz zur Änderung wasserrechtlicher Vorschriften. Damit stellte das Land die vorhandenen Mängel im Bereich Gewässerunterhaltung jedoch nicht ab. Vielmehr verpflichtete das Land die Unterhaltungsverbände, ihm die Kosten für die Unterhaltung der Gewässer I. Ordnung zu erstatten. Dies bedeutete gleichzeitig eine Verpflichtung der Unterhaltungsverbände, diese zusätzlichen Kosten auf die Gemeinden umzulegen. Ins Gesetz aufgenommen wurde auch eine Regelung, wonach die Unterhaltungsverbände die Geltendmachung von Mehrkosten unter 30 Euro nicht durchführen müssen. Daneben stufte das Land rd. 180 km Gewässer I. Ordnung in Gewässer II. Ordnung ab, wodurch diese in die Unterhaltungslast der Unterhaltungsverbände fielen. Auch sah das Gesetz keine Erstattung der Verwaltungskosten für die Gemeinden vor, obwohl die kommunalen Spitzenverbände dies im Gesetzgebungsverfahren vehement gefordert hatten.

Das Präsidium des SGSA hat in seiner 154. Sitzung am 24.06.2013 über die aus dem neuen Landeswassergesetz resultierenden Probleme beraten. Es beschloss, den Rechts- und Verfassungsausschuss des SGSA um eine Einschätzung zu den Erfolgsaussichten eines Gerichtsverfahrens gegen das Wassergesetz zu bitten. Insbesondere sollte geprüft werden, ob den Städten und Gemeinden Verwaltungskosten für die Umlegung der Unterhaltungsverbandsbeiträge auf die Bevorteilten gewährt werden müssen.

Der Rechts- und Verfassungsausschuss des SGSA hat in seiner Sitzung am 30.10.2013 eingehend über die Verfassungsmäßigkeit des Landeswassergesetzes beraten. Im Ergebnis empfahl der Ausschuss einstimmig, die Verfassungsmäßigkeit einzelner Vorschriften des Landeswassergesetzes vom Landesverfassungsgericht überprüfen zu lassen.

In seiner 156. Sitzung am 25.11.2013 beschloss das Präsidium ein Verfassungsbeschwerdeverfahren der Landeshauptstadt Magdeburg sowie der Städte Möckern und Gommern zu unterstützen.

Am 30.03.2014 wurde daraufhin fristgemäß Verfassungsbeschwerde eingelegt. Damit sollte festgestellt werden, dass Art. 2 Nrn. 17, 18, 19a und 42 des Gesetzes zur Änderung wasserrechtlicher Vorschriften vom 21.03.2013 insofern mit Art. 2 Abs. 3 und 87 Landesverfassung unvereinbar und nichtig sind, als sie für die Gemeinden keinen finanziellen Ausgleich für die übertragenen Aufgaben vorsehen.

Artikel 2 Nr. 17 des Änderungsgesetzes betrifft die Neufassung von § 56 Abs. 1 WG LSA und damit die Umlage der Unterhaltungsverbandsbeiträge durch Gemeinden auf die Bevorteilten. Nach dieser Vorschrift erhalten die Gemeinden die ihnen dadurch entstehenden Verwaltungskosten nicht erstattet.

Artikel 2 Nr. 18 regelt die Neufassung des § 56 a WG LSA. Damit werden die Unterhaltungsverbände verpflichtet, dem Land die Kosten für die Unterhaltung der Gewässer I. Ordnung zu erstatten. Die Unterhaltungsverbände sind verpflichtet, diese zusätzlichen Kosten den Gemeinden in Rechnung zu stellen.

Artikel 2 Nr. 19a betrifft § 64 Abs. 1 Satz 13 - 15 WG LSA, wonach die Geltendmachung von Mehrkosten unter 30 Euro durch die Unterhaltungsverbände unterbleiben kann.

Durch Artikel 2 Nr. 42 des Änderungsgesetzes ist das Verzeichnis der Gewässer I. Ordnung wesentlich verändert worden. Verschiedene Gewässer und Gewässerabschnitte sind darin nicht mehr aufgeführt und wurden so in Gewässer II. Ordnung abgestuft.

## Entscheidung des Landesverfassungsgerichts vom 30.06.2015

In den Entscheidungsgründen führt das Landesverfassungsgericht zunächst aus, dass den Gemeinden die Beschwerdebefugnis fehlt, soweit sie sich gegen Art. 2 Nrn. 18, 19a und 42 des Änderungsgesetzes wenden. Sie könnten dadurch nicht in ihrem Recht auf Selbstverwaltung und in ihrer gemeindlichen Finanzhoheit verletzt sein.

Die Abstufung von Gewässern entfalte Rechtswirkung allein im Verhältnis zwischen dem Land und den Unterhaltungsverbänden. Ebenso könnten die Gemeinden nicht in eigenen Rechten verletzt sein, weil die Unterhaltungsverbände dem Land die Kosten für die Unterhaltung Gewässer I. Ordnung erstatten müssen. Durch das Gesetz würden nicht die Gemeinden, sondern nur die Unterhaltungsverbände als Träger eigener Rechte verpflichtet.

Auch durch die Regelung, dass die Unterhaltungsverbände Mehrkosten unter 30 Euro nicht erheben müssen, seien die Gemeinden nicht betroffen. Diese Regelung richte sich ausschließlich an die Unterhaltungsverbände als Träger ihres eigenen originären Selbstverwaltungsrechts.

In der Begründetheit setzt sich das Landesverfassungsgericht deshalb nur mit der fehlenden Kostendeckungsregelung hinsichtlich der Verwaltungskosten auseinander.

Dabei lässt das Landesverfassungsgericht ausdrücklich offen, ob es sich bei der Aufgabe der vermittelnden Beitragserhebung um eine staatliche Aufgabe im übertragenen Wirkungskreis (so OVG LSA Urteil v. 25.04.2012 – 2 L 55/11) oder um eine Pflichtaufgabe zur Erfüllung in eigener Verantwortung handelt, wie es die Landesregierung meint.

Sodann stellt das Landesverfassungsgericht fest, dass die Aufgaben, die den Gemeinden aus der stellvertretenden Mitgliedschaft in den Unterhaltungsverbänden für die Eigentümer, Erbbauberechtigten oder Nutzer von Grundstücken erwachsen, durch das Änderungsgesetz neu ausgeformt worden sind. Der Umfang der umzulegenden Verbandsbeiträge habe sich durch die Kostenerstattungspflicht der jeweiligen Unterhaltungsverbände für die Unterhaltung der Gewässer I. Ordnung, durch die Herabstufung von Gewässern I. Ordnung in Gewässer II. Ordnung und durch die die Mehrkosten betreffende Bagatellregelung deutlich erhöht. Durch die Gesetzesänderung müssten zudem 118.000 ha Fläche erstmalig zu Verbandsbeiträgen herangezogen werden. Den Aufwuchs der Veranlagungsflächen bewertet das Gericht als eine quantitative Änderung und als eine „Neuausformung“ der bereits bestehenden Aufgabe.

Entscheidend sei, dass im Ergebnis dieser Neuausformung der bereits bestehenden Aufgabe eine Mehrbelastung der kommunalen Haushalte entstehe.

Allerdings verwirft das Landesverfassungsgericht dann den Einwand der Beschwerdeführerinnen, dass auf Grund geringer Grundstücksgrößen vielfach der Verbandsbeitrag wirtschaftlich nicht auf die Bevorteilten umgelegt werden könne. Es handle sich hierbei um eine nicht-ausgleichspflichtige Mehrbelastung der Gemeinden, weil diese Belastung unter eine dem Konnexitätsprinzip innewohnende Bagatellgrenze falle. Ebenso verhalte es sich mit Ausfällen durch Insolvenzen. Hierbei sei allerdings noch zu berücksichtigen, dass bei grundstücksbezogenen Lasten das Grundstück als Haftungsgegenstand zur Verfügung stehe.

Das Landesverfassungsgericht führt dann aus, dass im Änderungsgesetz eine Kostendeckungsregelung hinsichtlich der Deckung der durch die Aufgabenveränderung entstehenden Verwaltungskosten fehle.

Dem Land sei hier der vorgebrachte Einwand abgeschnitten, dass bei einem Verzicht der Gemeinden auf die Umlage der Verbandsbeiträge Verwaltungskosten nicht entstehen. Ebenso erteilt das Landesverfassungsgericht dem Argument der Landesregierung eine deutliche Absage, dass die Gemeinden die Gewässerunterhaltung auch über eine Erhöhung der Grundsteuern finanzieren könnten. Das Bundesverwaltungsgericht habe bereits mit Urteil vom 11.07.2007, 9 C 1.07 entschieden, dass die Erhebung von Verbandsbeiträgen nicht der bloßen Einnahmeerzielung der öffentlichen Hand diene. Dies unterscheide sie von der Grundsteuer. Mit § 55 Abs. 3 WG LSA werde ein Vorteil der Grundstückseigentümer erfasst. Deshalb seien die Gemeinden auf der Refinanzierungsebene durch § 99 Abs. 2 Nr. 1 KVG LSA verpflichtet, Entgelte zu erheben. Entgegengetreten ist das Landesverfassungsgericht auch dem Argument der Landesregierung, dass eine Kostendeckungsregelung deshalb entbehrlich sei, weil der Erschwernisbeitrag nicht mehr einwohnerbasiert umgelegt werden müsse und sich der Verwaltungsaufwand dadurch spürbar reduziert habe. Hier sei die Landesregierung nicht in der Lage gewesen, eine Berechnung der Einsparungen von Verwaltungskosten, die mit der Gesetzesänderung verbunden sind, vorzulegen. Dies sei jedoch erforderlich, weil der Gesetzgeber seiner Schutzfunktion aus Art. 87 Abs. 2 Satz 3 LVerf nur nachkommen könne, wenn die Regelung über die Kostendeckung für die Kommunen erkennbar und nachprüfbar sei. Dabei seien die Kosten nachvollziehbar zu ermitteln und für die Kommunen sichtbar zu machen, in welcher Höhe sie an der Kostendeckung beteiligt werden.

Das Landesverfassungsgericht führt dann aus, dass die Landesregierung in ihrem Gesetzentwurf vom 12.09.2012 zu § 56 Abs. 1 WG LSA eine Kostendeckungsregelung hinsichtlich der Verwaltungskosten für erforderlich gehalten hatte. Im Rahmen der Verbandsanhörung im Gesetzgebungsverfahren habe sie diese Auffassung noch verteidigt.

Abschließend führt das Landesverfassungsgericht aus, dass die den Gemeinden durch die Bagatellgrenze von 30 Euro bei den Mehrkosten entstehenden Verwaltungskosten, unter die dem Konnexitätsprinzip innewohnende Bagatellgrenze fallen. Das Land sei deshalb nicht verpflichtet, diese in eine zu schaffende Kostendeckungsregelung einzubeziehen.

### **Einschätzung durch die Landesgeschäftsstelle**

Das Land ist mit seinem Versuch gescheitert, Aufgaben ohne Kostenausgleich auf die Gemeinden zu übertragen.

Wir begrüßen das Urteil des Landesverfassungsgerichts ausdrücklich, weil es der Durchsetzung des verfassungsrechtlich verankerten Konnexitätsprinzips Geltung verschafft.

Auch die klare Positionierung des Gerichts gegen eine Finanzierung der Gewässerunterhaltung über eine Anhebung der Grundsteuern bewerten wir als positiv.

Kritisch sehen wir, dass das Landesverfassungsgericht ausdrücklich offen gelassen hat, ob die Umlage der Unterhaltungsverbandsbeiträge durch die Gemeinden eine Aufgabe des eigenen oder des übertragenen Wirkungskreises ist. Wir sind weiterhin der Auffassung, dass es sich dabei um eine Aufgabe des übertragenen Wirkungskreises handelt und sehen uns hier mit dem Oberverwaltungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt in guter Gesellschaft (OVG LSA Ur. v. 25.04.2012, a.a.O.).

Soweit das Landesverfassungsgericht ausführt, dass gesetzliche Regelungen zur



- Abstufung von Gewässern
- Verpflichtung der Unterhaltungsverbände zur Übernahme der Kosten für die Unterhaltung der Gewässer I. Ordnung und
- Erhebung von Mehrkosten durch die Unterhaltungsverbände erst ab einem Betrag von 30,00 Euro

die Gemeinden nicht in ihren Rechten verletzt werden könnten, erkennt es, dass die Unterhaltungsverbände Aufgabenträger der Gewässerunterhaltung und die Gemeinden deren Zwangsglieder sind. Vorgaben des Gesetzgebers für die Unterhaltungsverbände wirken sich daher zumindest mittelbar immer auf die Gemeinden aus.

Kritisch sehen wir auch, dass das Gericht ohne nähere Begründung die Gemeinden hinsichtlich ihrer Ausfälle bei wirtschaftlich nicht festzusetzenden Kleinstbeträgen und bei Insolvenzen auf eine dem Konnexitätsprinzip innewohnende Bagatellgrenze verwiesen hat. Das ist deshalb unverständlich, weil der Landesgesetzgeber den Gemeinden die Aufgabe Gewässerunterhaltung entzogen, sie den Unterhaltungsverbänden zugewiesen und gleichzeitig die Gemeinden zum Inkassobüro der Unterhaltungsverbände bestimmt hat. Das Inkassorisiko sollen dann allerdings die Gemeinden allein tragen.

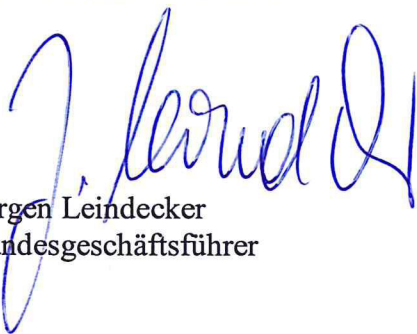
#### **weiteres Vorgehen**

Wir gehen davon aus, dass das für das Wassergesetz zuständige Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Landeswassergesetzes erarbeiten wird.

Wir werden Herrn Minister Dr. Aikens zeitnah um ein Gespräch bitten, damit in den Gesetzentwurf auch Regelungen zur Verbesserung der Effizienz der Gewässerunterhaltung im Land Sachsen-Anhalt aufgenommen werden. Unsere Vorschläge beziehen sich dabei im Wesentlichen auf eine Reform des zweistufigen Umlagesystems, eine Vereinfachung der Umlagemassstäbe, eine bessere Mitbestimmung der Grundstückseigentümer und -nutzer sowie eine Reduzierung der Verwaltungskosten. Wir stehen dazu in Gesprächen mit dem Landkreistag, dem Waldbesitzerverband, dem Grundbesitzerverband, dem Landesbauernverband und dem Bauernbund und werben um Unterstützung für unser Vorhaben.

Abschließend gilt unser ausdrücklicher Dank den Beschwerdeführerinnen in diesem Verfassungsbeschwerdeverfahren, der Landeshauptstadt Magdeburg mit Herrn Oberbürgermeister Dr. Trümper sowie der Stadt Möckern mit Herrn Bürgermeister von Holly und der Stadt Gommern mit Herrn Bürgermeister Hünerbein.

Mit freundlichen Grüßen



Jürgen Leindecker  
Landesgeschäftsführer