

## **Hinweise zum Urteil des Thüringer Verfassungsgerichtes vom 23. April 2009 zu den Neuregelungen im Thüringer Kommunalabgabengesetz (AZ: VerfGH 32/05)**

### **Vorschläge für den weiteren politischen Umgang**

*von Frank Kuschel*

Der Thüringer Verfassungsgerichtshof hat am 23. April 2009 über die Klage von fünf Zweckverbänden und zwei Gemeinden gegen das neue Kommunalabgabengesetz entschieden.

Die Kläger wollten, dass die Abschaffung und Rückerstattung bereits gezahlter Wasserbeiträge, die der Landtag zum 1. Januar 2005 beschlossen hatte, wieder aufgehoben wird.

Zudem sollten die vom Landtag beschlossenen bürgerfreundlicheren Berechnungsmethoden für die Abwasserbeiträge, wonach nur noch die tatsächliche anstelle der möglichen Bebauung und bei großen Grundstücken nur noch 130 Prozent der Durchschnittsgröße bezahlt werden musste, ebenfalls aufgehoben werden.

Durch die Gesetzesänderungen zum 1. Januar 2005 haben die 43 von 103 Aufgabenträger der Wasserversorgung, die Wasserbeiträge erhoben hatten, mehr als 165 Millionen EUR an die Bürger zurückgezahlt. Zudem wurde auf die geplante Erhebung von rund 400 Millionen Wasserbeiträge verzichtet (bzw. musste verzichtet werden). Die in diesem Zusammenhang befürchtet dramatische Erhöhung der Wassergebühren blieb aus. (Es kam teilweise zu Erhöhung von Wasserbeiträgen, jedoch aus anderen Gründen, insbesondere weil sich die Wassermengen reduziert haben).

Im Abwasserbereich wurden die Bürger durch die neuen Berechnungsmethoden um rund 200 Millionen EUR entlastet, wovon über 55 Millionen EUR an die Bürger zurückgezahlt wurden.

Die zum 1. Januar 2005 durch den Landtag beschlossenen Veränderungen im Kommunalabgabengesetz waren die unmittelbare Folge der massiven Bürgerproteste und nicht das Ergebnis politischer Einsicht. Mit diesen Veränderungen wollte die CDU das Scheitern ihrer Wasser- und Abwasserpolitik seit 1991 beheben und ihr Versagen korrigieren.

Die PDS (Linkspartei.PDS, DIE LINKE) hat die Bürgerproteste gegen die Wasser- und Abwasserabgabenpolitik der CDU immer als berechtigt unterstützt. Seit 1995 hatte die Landtagsfraktion hierzu immer wieder Gesetzesinitiativen auf den Weg gebracht. Ziel war, dass in Thüringen sozial vertretbare Kommunalabgaben Realität werden. Die Beitragserhebung bei Wasser, Abwasser und Straßenausbau wurde immer als nicht mehr zeitgemäß bewertet. Andererseits hat die LINKE immer wieder klargestellt, dass die Entlastung eines Teils der Bürger nicht zur finanziellen Belastung anderer Teile der Bevölkerung führen darf. Zudem muss sichergestellt bleiben, dass im Wasser- und Abwasserbereich sowie beim Straßenbau die erforderlichen Investitionen durch die Aufgabenträger und Gemeinden auch finanziell gesichert werden und bleiben.

Die Klagen der fünf Zweckverbände wurden vom Verfassungsgericht erst gar nicht zugelassen. Nach Auffassung der Gerichte sind **Zweckverbände nicht identisch mit Gemeinden oder Gemeindeverbände**. Insofern haben Zweckverbände nicht das gleiche Klagerecht wie Gemeinden und Gemeindeverbände. Diese Feststellung dürfte auch Bedeutung im Zusammenhang mit einer möglichen Neustrukturierung der Verbände durch den Gesetzgeber haben (Bildung Pflichtverbände).

Im Ergebnis der Klagen der beiden Gemeinden hat das Verfassungsgericht entschieden, dass der vom Landtag beschlossene **Wegfall der Wasserbeiträge (einschließlich der Rückerstattung bereits gezahlter Wasserbeiträge)** verfassungskonform und somit nicht zu beanstanden ist. Alle Trinkwasserinvestitionen sind somit auch künftig ausschließlich über die Wassergebühren zu refinanzieren. Bei der Mehrzahl der kommunalen Aufgabenträger war dies schon immer so.

Mit dieser Entscheidung hat das Verfassungsgericht den 2005 vollzogenen Einstieg in ein modernes, bürgerorientiertes Kommunalabgabengesetz bestätigt. Das Gericht ist der Überzeugung, dass der Wegfall der Wasserbeiträge keinen Eingriff in das Selbstverwaltungsrecht darstellt. Die Erhebung von Beiträgen ergibt sich nicht aus der Verfassung, sondern bedarf einer Ermächtigung durch den Gesetzgeber. Insofern steht es dem Gesetzgeber auch frei, diese Ermächtigung wieder zu entziehen. Die Aufgabenwahrnehmung der Trinkwasserversorgung wird durch das Verbot der Beitragserhebung nicht berührt. Die Finanzierung der Trinkwasserinvestitionen ist auch ohne Beiträge gesichert, nämlich über Gebühren oder privatrechtliche Entgelte. Das Kostendeckungsgebot ist auch ohne Beiträge realisierbar. Ein Eingriff in die Finanzhoheit der Kommunen ist insofern nicht gegeben, auch weil das Land den Aufgabenträgern im Wesentlichen die unmittelbaren Mehrkosten erstattet. Die mittelbaren Mehrkosten (z. B. im Bereich des Verwaltungsaufwandes) sind von den Aufgabenträgern hinzunehmen.

Die **Rückerstattung bereits gezahlter Wasserbeiträge** verletzt die Kommunen auch nicht in ihren Rechten, weil eine kostendeckende Refinanzierung über Wassergebühren (privatrechtliche Entgelte) gesichert ist und das Land die zusätzlichen Zinsaufwendungen für die notwendige Zwischenfinanzierung über Kredite den Kommunen erstattet.

Hinsichtlich der **veränderten Berechnungsmethoden bei den Abwasserbeiträgen**, die der Landtag zum 1. Januar 2005 beschlossen hat, vertritt das Gericht die Auffassung, dass diese Neuregelungen die Kommunen in ihrem Selbstverwaltungsrecht verletzen. Diese Bewertung kommt für die Fraktion DIE LINKE nicht überraschend. Die Landtagsfraktion der LINKEN hatte bereits im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens auf widersprüchliche Regelungen im neuen Kommunalabgabengesetz hingewiesen. Das Gericht hat insbesondere darauf verwiesen, dass im neuen ThürKAG nicht geregelt ist, wie mit dauerhaft oder langfristig gestundeten Abwasserbeiträgen zu verfahren ist. Hier entstehen Einnahmeausfälle, ohne dass eine alternative Finanzierung über Gebühren möglich wäre. Im neuen ThürKAG sind hier auch keine diesbezüglichen Erstattungsregelungen enthalten. Diese Finanzierungslücke hat das Gericht als unzulässigen Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung bewertet.

Durch die Gerichtsentscheidung gelten nun wieder die alten Berechnungsregelungen von vor 2005. Demnach erfolgt die Berechnung der Beiträge nach der theoretischen Möglichkeit der Inanspruchnahme (volle Baulast eines Grundstücks). In der Folge ist wieder die gesamte Grundstücksfläche beitragspflichtig, ebenso die theoretische Bebauung und auch unbebaute, aber bebaubare Grundstücke.

Das Gericht hat festgelegt, dass die Aufgabenträger die auf Grund der Neuregelung zurückerstatteten Abwasserbeiträge (rund 55 Millionen EUR) bis Ende 2010 nicht vom Bürger erneut gefordert werden dürfen. Erst wenn der Gesetzgeber eine Entscheidung getroffen hat, dürften die Aufgabenträger möglicher Weise diese Gelder erneut vom Bürger einfordern.

Offen ist, was mit den rund 150 Millionen EUR auf Grund der Neuregelungen gestundeten Abwasserbeiträgen wird. Hier hat das Gericht keine Entscheidung getroffen, so dass es möglich ist, dass die Aufgabenträger diese Beiträge sofort wieder fällig stellen dürfen. Deshalb muss hier entschieden werden, ob über ein **Beitragsmoratorium** dies zunächst ausgeschlossen wird, zumindest bis zu dem Zeitpunkt einer gesetzlichen Neuregelung. Für ein solches Moratorium hätten die Aufgabenträger einen Erstattungsanspruch gegenüber dem Land (geschätzte Kosten: 100.000 bis 500.000 EUR pro Monat).

In einem Minderheitenvotum hat sich das Gericht auch mit der **Systematik von Beiträgen und Gebühren** beschäftigt. Bei einer vollständigen Gebührenfinanzierung würden Eigentümer von unbebauten, aber bebaubaren Grundstücken bevorteilt und dies systemwidrig. Da diese Grundstücke nicht angeschlossen sind, würden die Eigentümer auch keine Gebühren zahlen und sich somit nicht an der Refinanzierung der Abwasseranlage beteiligen. Andererseits erlangen diese unbebauten, aber bebaubaren Grundstücke durch

das Vorhalten der Abwasseranlage erst Baureife. Die „Abschöpfung“ dieses besonderen wirtschaftlichen Vorteils ist über eine reine Gebührenfinanzierung nicht möglich. Erstaunlicherweise wurde dieses Problem durch das Gericht im Bezug auf die Abschaffung der Wasserbeiträge nicht gesehen.

Die **Landesregierung** hat angekündigt, dass sie dafür sorgen will, dass es kein Zurück zu den alten, die Bürger finanziell zusätzlich belastenden Regelungen bei der Berechnung der Abwasserbeiträge will. D. h., die Landesregierung will entsprechend der Vorgaben des Gerichts bis Ende 2010 das Gesetz so nachbessern, dass die seit 2005 geltenden Regelungen wieder Bestand haben. Andere Optionen, wie die Abschaffung der Abwasserbeiträge, schließt die Landesregierung konsequent aus.

Die **SPD** hat sich immer gegen die bürgerfreundlichen Berechnungsmodalitäten im Zusammenhang mit der Erhebung von Abwasserbeiträgen ausgesprochen (sie war auch gegen die Abschaffung und Erstattung bereits gezahlter Wasserbeiträge). Die SPD fordert von der Landesregierung noch eine gesetzliche Neuregelung vor den Landtagswahlen. Sie lässt jedoch offen, mit welchen Zielen sie diese zeitnahe Neuregelung einfordert.

**Grüne** und **FDP** haben sich noch nicht wahrnehmbar zur Problematik geäußert.

Die **Thüringer Bürgerallianz** als Dachverband der Bürgerinitiativen für sozial gerechte Kommunalabgaben fordert die Abschaffung der Abwasserbeiträge und sieht sich durch das Urteil des Verfassungsgerichtes gestärkt, insbesondere weil das Gericht die Abschaffung der Wasserbeiträge bestätigte.

#### **Vorschläge für das weitere politische Agieren:**

Die Abwasserentsorgung gehört für DIE LINKE zur kommunalen Daseinsvorsorge. Insofern muss kritisch hinterfragt werden, ob im Abwasserbereich tatsächlich das Kostendeckungsgebot uneingeschränkt gelten soll.

Die Abwasserpolitik der Thüringer Landesregierung ist gescheitert. Alle Versuche, die Erhebung von Abwasserbeiträgen einigermaßen ausgewogen (sozial gerecht) zu gestalten (die sowieso nicht aus politischer Einsicht, sondern nur auf Grund der Bürgerproteste unternommen wurden), sind nunmehr erneut in Frage gestellt.

Die hohen Investitionen im Abwasserbereich (3,5 Mrd. EUR bisher, weitere 3,5 Mrd. EUR sind für die nächsten Jahre geplant) hatten in erster Linie wirtschaftliche Gründe. Es war und ist in diesem Bereich viel Geld zu verdienen und dies umso mehr, je kostenintensiver investiert wird. Die ökologischen Ziele wären auch mit anderen technischen Konzepten zu günstigeren Kosten erreichbar gewesen.

Die gesamte Förderpolitik des Landes war auf zentrale Anlagen ausgerichtet. Der Fördersatz war umso höher, je teurer die Anlage geplant war und realisiert wurde. Erst mit dem neuen Thüringer Wassergesetz hat die Landesregierung hier einen Systemwechsel vollzogen. Dieser Wechsel wird jedoch den Aufgabenträgern überlassen. Auf Grund des gegenwärtigen Investitionsstandes (technischen Umsetzungsstandes) ist jedoch ein Wechsel zu dezentralen Abwasseranlagen nur schwer möglich aber durchaus vorstellbar, weil notwendig. Insbesondere im ländlichen Bereich könnten die Investitionskosten durch dezentrale Anlagen gesenkt werden (80 Prozent der Investitionskosten entfallen auf die Leitungssysteme).

Das bisherige Nebeneinander von Beiträgen, Grundgebühren, Abwassergebühren und Oberflächenwassergebühren hat die tatsächlichen Kosten der Abwasserentsorgung verschleiert.

Durch die Möglichkeit der Beitragserhebung, von der zwei Drittel der Aufgabenträger Gebrauch machen, sind die Gemeinden und Verbände animiert worden, ihre Anlagen nach der theoretischen Möglichkeit der Inanspruchnahme zu planen und zu bauen. Eine Planung nach dem tatsächlich zu erwartenden Abwasseranfall war dadurch nicht notwen-

dig. Also, die Aufgabenträger konnten sehr „großzügig“ planen und investieren, weil die Refinanzierung über Beiträge immer von der theoretischen und nicht der tatsächlichen Inanspruchnahme ausging.

Durch das Urteil des Verfassungsgerichts wird auch der Weg der Neustrukturierung der Aufgabenträger eröffnet, da das Gericht entschieden hat, dass Zweckverbände nicht mit Gemeinden und Gemeindeverbänden gleichzusetzen sind.

Die LINKE sollte ihre **Forderung nach Abschaffung der Abwasserbeiträge erneuern**. Hierfür sprechen folgende Gründe:

- Eine reine Gebührenfinanzierung schafft größere Kostentransparenz, weil die Bürger konkret nachvollziehen können, was die Abwasserbeseitigung tatsächlich kostet. Zudem ist ein interkommunaler Vergleich einfacher realisierbar.
- Die Aufgabenträger werden zu einer stärkeren Kosteneffizienz gezwungen. Die Investitionen sind stärker am aktuellen Bedarf auszurichten. Die Prognosen für künftige Kapazitäten der Abwasseranlagen müssen realistischer angestellt werden. Vorhaltekapazitäten sind nicht durch die Bürger vorzufinanzieren.
- Die Refinanzierung von öffentlichen Investitionen über Gebühren bzw. privatrechtlichen Entgelten entspricht dem europäischen Rechtsgrundsatz, wonach Gebühren- und Entgeltmodelle sich an der tatsächlichen Inanspruchnahme orientieren sollen. Das Beitragssystem ist insofern eine deutsche Besonderheit. Vergleichbare Modelle gibt es weder in anderen Mitgliedsstaaten der EU noch in anderen Industrieländern. Eine verbrauchsunabhängige Refinanzierung von Investitionen widerspricht dem Äquivalenzprinzip.
- Eine reine Gebührenrefinanzierung entspricht unserem Grundsatz der sozialen Gerechtigkeit, weil Investitionen direkt in Abhängigkeit der Inanspruchnahme anteilig von den Bürgern bezahlt werden.
- Eine reine Gebührenfinanzierung ist ökologisch sinnvoll, weil sie zum sparsamen und schonenden Umgang mit Wasser/Abwasser motiviert (gesetzliche Vorgabe im ThürKAG).

#### **Mögliche Lösungsansätze:**

1. **Abschaffung der Abwasserbeiträge** (47 der derzeit 148 Aufgabenträger in Thüringen habe bereits keine Abwasserbeiträge mehr). Dabei ist zu berücksichtigen, dass ca. 800 Millionen EUR Abwasserbeiträge bereits gezahlt wurden (genaue Zahlen kann oder will die Landesregierung nicht zur Verfügung stellen). Eine komplette Rückerstattung dieser Beiträge wäre kaum finanzierbar. Denkbar wäre ein Verrechnungsmodell mit künftigen Gebühren (differenzierte Gebühren in Abhängigkeit einer geleisteten Abwasserbeitragszahlung). Möglich wäre auch eine Art zweite Grundgebühr (Wirkung wie ein wiederkehrender Beitrag). Diese Vorschläge waren bereits Gegenstand von Gesetzesinitiativen der Landtagsfraktion PDS/Linkspartei.PDS/DIE LINKE. Untersucht werden müssten auch die Auswirkungen auf die Abwassergebühren. Diese könnten bei vollständigem Beitragswegfall um bis zu maximal 30 Prozent steigen. Bei Beziehen von ALG II, Sozialgeld und Wohngeld gäbe es keine Auswirkungen, weil hier die Abwassergebühren zu den Kosten der Unterkunft zählen. Auswirkungen gäbe es jedoch bei den so genannten „Schwellenhaushalten“ (Haushalte oberhalb der Einkommensgrenzen für den Anspruch sozialer Transferleistungen). Eine Lösung bestände in einer breiteren Anwendung der bisherigen Finanzhilfen des Landes. Das Land gewährt den Aufgabenträgern Finanzhilfen, um bestimmte Gebührenhöhen zu sichern (derzeit: Wasser 2,30 EUR pro qm, Abwasser: 3,05 EUR/qm, einschließlich Grundgebühr und Beiträge). Gelöst werden muss auch noch das so genannte systemische Problem bei den nicht bebauten aber bebaubaren Grundstücken (Minderheitenvotum des Gerichts). Hier entstehen keine Gebühren, so dass keine Anteilsfinanzierung bei

den Investitionen erfolgt. Eine Lösung bestände darin, für diese Grundstücke eine gesonderte Beitragspflicht einzuführen oder sie grundgebührenpflichtig zu definieren. (Hinweis: das Problem bestand auch bei den Wasserbeiträgen. Trotzdem hat das Gericht die Abschaffung der Wasserbeiträge für zulässig erklärt).

2. Die jetzige Rechtslage wird beibehalten. Die Kommunen erhalten einen Ausgleich für die dauerhaft oder langfristig gestundeten Abwasserbeiträge (Kosten für das Land: 10 bis 15 Millionen EUR jährlich).
3. Diskussion zur Struktur der Aufgabenträger ist notwendig, Hierzu wurde durch den Bereich „Kommunales“ bereits 2005 ein Diskussionsmodell entwickelt (Trink – und Abwasserkonzept Thüringen – TAKT). Es basiert auf dem Modell der Öffentlichen Anstalt. Dabei wird vorgeschlagen, dass künftig in jeder Planungsregion ein Aufgabenträger der Wasserver- und Abwasserentsorgung tätig sein soll.
4. Konsequente Umstellung der Landesförderung auf dezentrale Abwasseranlagen und Reduzierung der Investitionen in Leitungssysteme.
5. Als Sofortmaßnahme: Moratorium, so dass die Aufgabenträger jetzt nicht übereilt die dauerhaft oder langfristig gestundeten Abwasserbeiträge wieder fällig stellen (Kosten für das Land: 100.000 bis 500.000 EUR pro Monat).

Erfurt, 23. April 2009