

# Probleme der Beitragserhebung bei leitungsgebundenen Einrichtungen<sup>1)</sup>

Von Gerhard B e n n e m a n n , Bad Nauheim

## Einführung

Die Frage nach den Möglichkeiten und Grenzen einer Beitragsfinanzierung von öffentlichen Einrichtungen hat in den letzten Jahren unter zwei Gesichtspunkten erheblich an Brisanz gewonnen. Das ist einerseits die gerade aus bundespolitischer Sicht immer wieder ins Spiel gebrachte Forderung nach niedrigeren Gebühren für die Dienstleistungen der Gemeinden, andererseits aber auch die Diskussion über die Staatsverschuldung insgesamt und jetzt besonders im Zusammenhang mit den „Maastricht Kriterien“.

Damit deren Einhaltung dauerhaft sichergestellt werden kann, ist es unumgänglich, daß das dann nur noch in beschränktem Umfang zur Verfügung stehende Kreditvolumen zwischen den verschiedenen Verwaltungsebenen (Bund, Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände) auf-

teilt wird. Dabei werden der Bund und die Länder einen erheblichen Anteil des zur Verfügung stehenden Kreditvolumens für ihre Zwecke reservieren, der Rest bleibt dann für die Gemeinden und Gemeindeverbände. In diesem zukünftigen „Verteilungskampf“ ist es besonders ärgerlich, wenn durch die Landesgesetze beziehungsweise deren Auslegung die Gemeinden in bestimmten Bereichen zu Kreditaufnahmen gezwungen werden, weil ihnen andere Finanzierungsmöglichkeiten unmöglich gemacht werden.

Es wird aufgezeigt werden, daß die Rechtsprechung des VGH Kassel fast zwangsläufig zur Folge hat, daß Beiträge für besonders kostenintensive Maßnahmen an leitungsgebundenen öffentlichen Einrichtungen nicht erhoben werden können. Als Ergebnis ergibt sich daraus eine erhöhte Kreditaufnahme einer Vielzahl von Gemeinden. Diese Verschuldung mag sich für die einzelne Gemeinde nur im zweistelligen Bereich bewegen, über die große Anzahl betroffener Körperschaften entsteht trotzdem eine zusätzliche Gesamtverschuldung von einigen Milliarden, bei gleichzeitiger Entlastung der vorhandenen, zum Teil hohen Privatvermögen. Ein zwar nicht ausschlaggebender, aber nicht zu übersehender Faktor, wenn um Prozentbruchteile der öffentlichen Verschuldung gerungen wird.

1) Der Artikel beruht auf dem Manuskript einer Vortragsveranstaltung des Volksheimstättenwerks aus dem April 1997, der erst nach Manuskriptschluß verkündete Beschluß des VGH Kassel in dem Normenkontrollverfahren 5 N 1460/96, der die beschriebene Problematik noch verstärkt, wurde soweit möglich nachträglich eingearbeitet.

Es ist eine der Widersprüchlichkeiten der derzeitigen politischen Diskussion, daß einerseits über zu hohe öffentliche Abgaben und dabei über zu hohe Gebühren der Gemeinden geklagt wird, aber gleichzeitig mit immer neuen Leistungsanforderungen (dritte Reinigungsstufe der Kläranlagen) permanent Nachrüstungen vorgeschrieben werden, die zu höheren Entgelten führen müssen. Da nach der Rechtsprechung des VGH Kassel<sup>2)</sup> es den Gemeinden überlassen bleibt, ob sie für solche Maßnahmen Beiträge erheben oder die Gebühren entsprechend erhöhen, scheint dies auf den ersten Blick für die betrachtete Problematik gleichgültig zu sein. Bei genauerer Betrachtung fällt jedoch auf, daß es schon hinsichtlich der Zahlungspflichtigen bei den leitungsgelassenen Einrichtungen einen erheblichen Unterschied macht, ob Gebühren (von den jeweiligen Benutzern, also den Einwohnern direkt) oder ob Beiträge (von den Grundstückseigentümern, die nicht unbedingt auch Gebührenzahler sein müssen) erhoben werden. Gerade die Eigentümer der auch aus anderen Gründen nicht unproblematischen Baulücken, also unbebauter Grundstücke im Innenbereich, profitieren von einer Gebührenfinanzierung, weil bei ihnen kein Anschluß besteht und daher keine Gebühr erhoben wird. Die Leitungen mußten aber unter Berücksichtigung der Nutzungsmöglichkeiten dieser Grundstücke dimensioniert und verlegt werden. Bei einer Gebührenfinanzierung werden diese „Trittbrettfahrer“ entlastet und die Bewohner der bebauten Grundstücke dafür belastet. Dieser Problematik ist bereits an anderer Stelle<sup>3)</sup> nachgegangen worden, darauf kann hier verwiesen werden. Nachfolgend soll betrachtet werden, in welchem Umfang eine Erhebung von Beiträgen unter Berücksichtigung der vom VGH Kassel in seinen Entscheidungen festgelegten Voraussetzungen überhaupt möglich ist.

## 1. Definitionen

Die für Betrachtungen im Beitragsrecht relevanten Anlagen der Gemeinden, die von den Einwohnern auf jeden Fall genutzt werden, lassen sich in 3 Gruppen zusammenfassen. Das sind einmal die Anlagen, bei denen es nur eine rechtliche Verbindung zwischen dem Nutzer und der Anlage gibt, wie z. B. Abfallbeseitigungseinrichtungen. Für diese Einrichtungen werden wegen der fehlenden festen Verbindung zwischen den Nutzern und der Einrichtung nur Gebühren, aber keine Beiträge erhoben.

Daneben stehen die Anlagen, die in Hessen ebenso wie in den anderen Bundesländern für die Erschließung nach BauGB zwingend erforderlich sind, nämlich die Straßen und Wege. Sie werden von den jeweiligen Anliegern auch ohne Anschluß- und Benutzungszwang genutzt, denn ohne sie kämen sie gar nicht zu ihren Grundstücken. Da die Anlieger durch die Erschließungsbeiträge bereits eine Zahlung auf der Basis (noch!) des BauGB für diese Einrichtungen leisten mußten, laufende Kosten nicht aufzutreten, beziehungsweise den Anliegern nicht alleine zugerechnet werden können, findet eine Gebührenberechnung nicht statt. Es könnte allenfalls erwogen werden, die von dem Unterabschnitt Straßenunterhaltung an den Unterabschnitt Abwasserbeseitigung zu erstattenden Entwässerungskosten

für die Straßenflächen auf die Anlieger zu verteilen. Diese Überlegung ist aber meines Wissens bisher nirgendwo durchgeführt worden.

Daneben stehen die Einrichtungen, die fest mit den Grundstücken verbunden sind und deren Nutzung den Einwohnern regelmäßig auch verbindlich vorgeschrieben ist, wie Wasserversorgung, Abwasserentsorgung u. ä. Da bei diesen Einrichtungen regelmäßig erhebliche Betriebskosten anfallen, werden einerseits Gebühren erhoben. Die mit der Erhebung dieser Gebühren zusammenhängenden Probleme sind an anderer Stelle<sup>4)</sup> bereits dargestellt worden. Weil die Herstellung und Veränderung dieser Anlagen jedoch erhebliche Kosten verursacht, hat der Gesetzgeber in § 11 Hess. KAG vorgesehen, daß neben den Gebühren auch Beiträge erhoben werden können. Ausschließlich dieser letzte Aspekt soll nachfolgend betrachtet werden.

Damit im Folgenden keine Mißverständnisse hinsichtlich der Einrichtungen und des jeweils für Zwecke einer Veranlagung in Rede stehenden Umfangs von Arbeiten entstehen, werden zunächst die beiden wesentlichen Begriffe für die Untersuchung des Beitragsrechts der leitungsgelassenen Anlagen dargestellt.

### 1.1 Begriff der Anlage

Unter einer Anlage versteht man bei natürlicher Betrachtungsweise eine Einrichtung, die den an ihr angeschlossenen Grundstücken eine Möglichkeit zur Inanspruchnahme einer Leistung sichert. Am Beispiel der Abwasserentsorgung betrachtet wäre dann die Anlage die technische Einheit von Abwasserleitungen und Kläranlage, die für den Bereich des Nutzers die Abwasserbeseitigung wahrnimmt. Eine Konstellation, die in der Praxis so auch durchaus vorkommt.

Häufiger wird der Anlagenbegriff jedoch durch die Gemeinde rechtlich bestimmt. Dem liegen meist unterschiedliche Konstellationen zugrunde: Entweder gibt es für einen großen Ortsteil mehrere technisch nicht miteinander verbundene Anlagen. Da das Gebührenrecht für die Berechnung der Gebühr auf die jeweilige Einrichtung abstellt, müßten dann für die Entsorgung des Abwassers in den Bereichen der einzelnen Anlagen innerhalb eines Stadtteils unterschiedliche Gebühren erhoben werden. Dazu ist man aus einer Reihe von Gründen (de facto ist die Gegenleistung der Gemeinden identisch, der Verwaltungsaufwand wird zu hoch)<sup>5)</sup> nicht bereit und faßt daher diese Anlagen zu einer rechtlich einheitlichen Anlage zusammen, für deren Nutzung einheitliche Gebühren zu zahlen sind. Davon bleibt das Beitragsrecht nicht unbeeinträchtigt.

Bei der zweiten, in der Praxis häufigeren und daher wichtigeren Konstellation sind mehrere Ortsteile über Sammelleitungen an wenige zentrale, voneinander unabhängige Kläranlagen angeschlossen. Dabei hängt es mehr oder weniger von Zufälligkeiten ab, ob längere Leitungen gebaut oder mehr Kläranlagen errichtet werden. Der übliche Weg bei diesen Gegebenheiten ist dann, daß die Gemeinde sämtliche technisch selbständigen Anlagen zu einer einheitlichen Anlage rechtlich zusammenfasse, damit in der Gemeinde einheitliche Gebührensätze erhoben werden<sup>6)</sup>.

2) KStZ 1991, 217 ff.

3) Rösch, Das Ermessen der Gemeinden zur Erhebung von Beiträgen oder Gebühren, HSGZ 1992, 104 f.; Jahn, Die gemeindliche Pflicht zur Erhebung von Beiträgen und/oder Gebühren unter besonderer Berücksichtigung des § 93 HGO, HSGZ 1992, 314 ff.

4) HSGZ 1993, 1; 24.

5) HSGZ 1993, 26 f.

6) Vgl. ausführliche Darstellung FN 1, Darstellung einer entsprechenden Gemeinde, a. a. O., S. 3.

Im weiteren wird der Begriff der Anlage nur noch in dem zuletzt dargestellten Sinne verwandt, nämlich als Zusammenfassung sämtlicher für eine Aufgabe in der Gemeinde vorhandenen Einrichtungen.

## 1. 2 Begriff des Netzes

Bei einem einheitlichen Anlagenbegriff wäre die Abrechnung von Beiträgen fast grundsätzlich unmöglich, wenn das Erfordernis der Fertigstellung für die Gesamtanlage erfüllt werden müßte, denn wegen der niemals völlig aufgehenden Neubautätigkeit wäre ein Ende niemals zu erreichen. Da der VGH diese Problematik erkannt hat, hat er den Begriff des Netzes als eines selbständig zu betrachtenden Teils einer Anlage anerkannt. Dabei geht er davon aus, daß für die Funktionsfähigkeit der Abwasserentsorgung in einem Ortsteil nur das in diesem Ortsteil befindliche Leitungsnetz betrachtet werden muß<sup>7)</sup>. Die Leitungen in anderen Ortsteilen haben darauf keinen Einfluß, so daß es für die beitragsrechtlichen Überlegungen möglich ist, eine Unterscheidung zwischen der zentralen Kläranlage und den Kanalisationsnetzen in den einzelnen Ortsteilen zu machen.

Als Netz wird daher im Folgenden das System der technisch-funktionell zusammengehörenden Leitungen eines Ortsteils bezeichnet.

## 2. Wortlaut des § 11 Hess. KAG<sup>8)</sup>

Der für den hier interessierenden Fragenbereich relevante, verkürzte Wortlaut des § 11 Hess. KAG lautet:

„(1) Die Gemeinden können zur Deckung ihres Aufwandes für die Schaffung, Erweiterung und Erneuerung öffentlicher Einrichtungen Beiträge von den Grundstückseigentümern erheben, denen die Möglichkeit der Inanspruchnahme dieser öffentlichen Einrichtungen nicht nur vorübergehende Vorteile bietet.

(4) Bei anderen Einrichtungen (als Straßen, Wegen und Plätzen) bleibt, wenn sie neben den Beitragspflichtigen auch der Allgemeinheit die Möglichkeit zur Inanspruchnahme bieten, ein Anteil außer Ansatz, der den Vorteil der Allgemeinheit berücksichtigen soll.

(5) Die Beiträge sind nach den Vorteilen zu bemessen. . . Wird eine Beitragssatzung für mehrere gleichartige Einrichtungen erlassen und kann der Beitragssatz für die einzelne Einrichtung in ihr nicht festgelegt werden, so genügt es, wenn in der Satzung die Maßnahmen, für die Beiträge erhoben werden, nach Art und Umfang bezeichnet werden und der umzulegende Teil der Gesamtkosten bestimmt wird.

(8) Beiträge könne für einzelne Teile einer Einrichtung selbständig erhoben werden, sobald diese Teile nutzbar sind.“

Wenn man sich den Wortlaut dieser Vorschrift unbefangen anschaut muß man sich fragen, woher größere Probleme bei der Anwendung dieser Vorschrift kommen sollen. Wenn bei einer leitungsgebundenen Einrichtung, also

einer Wasserleitung oder einem Abwasserkanal eine Straße erstmals angeschlossen wird, oder in einer Straße diese Leitung ausgetauscht wird, so müßten danach Beiträge fällig werden können. Ein Verfahren, das von der Abrechnung der Straßenbeiträge her bestens bekannt ist.

Ganz so einfach ist es in der Praxis jedoch nicht, denn die Rechtsprechung des VGH Kassel<sup>9)</sup> hat zum Wohle der Gleichbehandlung der Beitragsschuldner, also für ein Mehr an Gerechtigkeit, eine ganze Reihe von Anforderungen festgeschrieben, die erst erfüllt sein müssen, damit tatsächlich eine Beitragspflicht entstehen kann.

Es wird im Laufe des Beitrages gezeigt werden, daß diese Anforderungen mit Ausnahme der Fälle, in denen Grundstücke erstmals überhaupt an eine entsprechende Anlage angeschlossen werden können, im Prinzip dazu führen, daß eine Beitragserhebung für leitungsgebundene Einrichtung nur noch in Ausnahmefällen möglich ist. In diesen Ausnahmefällen ergeben sich aber bei einer Gesamtbetrachtung so große Ungereimtheiten, daß in der Praxis selbst dann meist auf eine Beitragserhebung verzichtet wird.

## 3. Beschreibung der Beitragstatbestände

Um die für viele sicher provokative These zu untermauern, sollen zunächst die vom VGH Kassel in einer Vielzahl von Entscheidungen herausgearbeiteten Anforderungen für das Vorliegen der verschiedenen Beitragstatbestände dargestellt werden. Die unterschiedlichen Beitragstatbestände sind:

### 3.1 Die Schaffung (neuer) Anlagen

Es muß sich um das erstmalige Zurverfügungstellen einer Anlage handeln. Dazu gehört die erstmalige Herstellung ebenso wie der erstmalige Erwerb einer entsprechenden Einrichtung. Die Anlage bzw. Einrichtung muß also erstmals nutzbar sein. Dazu gehört nach Auffassung der Literatur<sup>10)</sup> auch die Konstellation eines Ausbaus des Leitungsnetzes, damit weitere Grundstücke angeschlossen werden können. Nach der Auffassung des VGH Kassel<sup>11)</sup> handelt es sich allerdings dabei bereits um eine Erweiterung, nicht um eine Schaffung einer Anlage. Dies führt tendenziell dazu, daß nach der Auffassung des VGH Kassel den dadurch mit Beiträgen zu belastenden Grundstücken ein zu geringer Beitrag abgefordert wird, denn wenn es sich hierbei um eine Erweiterung handelt, wird der Aufwand für die Gesamtanlage bei der Beitragsbemessung ausgeklammert und es wird nur der entsprechende Anteil der Kosten der konkreten (Erweiterungs-)Baumaßnahme umgelegt. Die Hochbehälter etc. werden dann bei einer Wasserversorgung gerade nicht mit den so begründeten Beiträgen finanziert. Der eigentlich entstehende Vorteil, nämlich die Nutzungsmöglichkeit einer Gesamtanlage, bei deren Dimensionierung bereits die späteren Nutzer berücksichtigt wurden, wird durch diese Beitragserhebung tatsächlich nicht abgegolten. Weil der VGH Kassel eine Schaffung einer Anlage nur dann annimmt, wenn anschließend eine neue Leistung angeboten wird, steht die Literatur zum Teil<sup>12)</sup> auf dem Standpunkt, daß es eine Schaffung von

7) In einer neuen Entscheidung — 5 N 1460/96 —, vom 15. Mai 1997 (noch nicht veröffentlicht) hat der VGH sich allerdings festgelegt, daß ein einheitlicher Anlagenbegriff zu gleichen Folgen im Gebühren- und im Beitragsrecht führen müsse.

8) GVBl. 1994 I S. 682.

9) Vgl. z. B. HSGZ 1988, 368.

10) Ermel § 11 Erl. 11 b HKAG; Lohmann in Driehaus Erl. zu § 8 Rdnr. 831.

11) Vgl. u. a. HSGZ 1988, 368.

12) Schön, § 11 KAG, Erl. 5.4 a), aa).

Anlagen in hessischen Gemeinden kaum noch geben wird. Dieser Auffassung kann jedoch nicht gefolgt werden, denn gerade in kleineren Ortsteilen von Flächengemeinden ist der erstmalige Anschluß an eine Kläranlage auch heute erst noch durchzuführen. Hier wird wieder einmal die Diskrepanz zwischen den meist auf den Erfahrungen in größeren Gemeinden fußenden Literatur und der Wirklichkeit in den Landgemeinden deutlich.

### 3.2 Die Erweiterung bestehender Anlagen

Eine Erweiterung kann nach der Rechtsprechung des VGH Kassel bei zwei verschiedenen Tatbeständen vorliegen. Zum einen handelt es sich darum, daß einer bereits bestehenden Einrichtung durch Hinzufügen neuer Teile ein zusätzliches Leistungsvermögen verschafft wird. Dabei kommt es nicht darauf an, wie wesentlich eine Änderung ist, denn ausschlaggebend ist nur, ob eine derartige Einrichtung bereits vorhanden war oder nicht. Unter diesen Begriff fällt daher beispielsweise eine Erweiterung einer Teilkanalisation in eine Vollkanalisation<sup>13)</sup>. Zum anderen handelt es sich um funktionelle Erweiterungen, beispielsweise die Ergänzung einer bereits vorhandenen Kläranlage um eine weitere Reinigungsstufe<sup>14)</sup>.

Erneut muß darauf hingewiesen werden, daß es sich in dem Fall, in dem eine bereits vorhandene Anlage räumlich ausgedehnt (erweitert) wird, nach der Rechtsprechung des VGH Kassel gerade nicht um eine Erweiterung, sondern um einen Unterfall eines (Neu-)Schaffens geht. Eine Ausnahme, die zu einer Beitragspflicht auch der bereits früher erschlossenen Grundstücke führen kann, liegt dann vor, wenn im Einzelfall diese bereits erschlossenen Grundstücke von der räumlichen Erweiterung einen eigenen Vorteil haben. Als Beispiel wird dafür die Herstellung eines Ringschlusses bei der Wasserversorgung genannt<sup>15)</sup>.

Ein Fall einer Erweiterung liegt also nur vor, wenn zu einer bestehenden Einrichtung etwas hinzugefügt wird, das zusätzliche Funktionen bewirkt.

### 3.3 Die Erneuerung bestehender Anlagen

Die in der Praxis häufigsten Fälle von Maßnahmen an leitungsgebundenen Einrichtungen sind neben (räumlichen) Erweiterungen, nämlich der Herstellung weiterer Anschlüsse in Neubaugebieten, daß bereits vorhandene Anlagen verändert, und damit erneuert werden. Die Rechtsprechung des VGH Kassel unterscheidet bei Erneuerung ebenfalls zwischen verschiedenen Tatbeständen, die zu nächst erläutert werden sollen:

#### 3.3.1 Erneuerung nach Verbrauch der Altanlage

Es liegt in der Natur der Sache, daß technische Anlagen im Laufe der Zeit verschleifen. Der Umfang der in den nächsten Jahren zu ersetzenden Wasser- und Abwasserleitungen ist das beste Beispiel für diesen Sachverhalt. Eine solche schlichte Erneuerung bringt die Anlage wieder auf den Zustand und die Leistungsfähigkeit zum Zeitpunkt ihrer erstmaligen Schaffung zurück, verändert sie aber nicht<sup>16)</sup>.

13) HSGZ 1990, 58 = NVwZ 1990, 396, ältere Entscheidungen hatten bei derartigen Sachverhalten den Erneuerungs- bzw. den Schaffenstatbestand zugrundegelegt.

14) HSGZ 1992, 241.

15) Vgl. die ausführliche Darstellung bei Lohmann in Driehaus § 8 Rdnrn. 834 f.

16) HSGZ 1983, 233 als Beispiel einer schlichten Erneuerung (Sanierung).

#### 3.3.2 Erneuerung zur Verbesserung der Altanlage

Der häufigere Fall ist, daß bei einer Erneuerung wegen entsprechender Abnutzung der Anlage gleich auch die Leistungsfähigkeit der Anlage mit erweitert wird. Es wird also eine veränderte Anlage an Stelle der alten Anlage geschaffen.

##### 3.3.2.1 Erhöhung der Anlagenkapazität

Bei derartigen Erneuerungen wird eine alte Anlage durch eine Anlage ersetzt, die eine mengenmäßig größere Leistung erbringen kann. Es wird also beispielsweise an Stelle eines alten Hochbehälters ein neuer mit einem größeren Speichervolumen gebaut, es wird ein neuer Abwasserkanal mit größerem Rohrdurchmesser verlegt.

##### 3.3.2.2 Modernisierung der Altanlage

Gerade im Bereich der Abwasserbeseitigung werden vom Gesetzgeber fortlaufend höhere Leistungsanforderungen in Bezug auf die Reinigungsleistung verlangt. Selbst relativ neue Anlagen müssen dann häufig nachgerüstet werden. Als Ergebnis ist zum Schluß eine erneuerte Anlage mit qualitativ höherem Leistungsvermögen vorhanden (z. B. „Dritte Stufe“). Damit wird eine in ihrer Leistungsfähigkeit neue Anlage geschaffen, für die ein Beitrag auf der Grundlage der Erneuerung erhoben werden kann<sup>17)</sup>.

##### 3.3.2.3 Technische Veränderung der Altanlage

In dieser Fallgruppe wird schließlich eine ursprünglich vorhandene Altanlage durch eine Anlage ersetzt, die nur noch vom Ver- oder Entsorgungsergebnis her mit alten Anlage etwas gemeinsam hat. Beispiele hierfür sind eine vollkommene Neukonstruktion einer Kläranlage oder das Niederbringen neuer Tiefbohrungen für die Wasserversorgung unter gleichzeitiger Abschaltung alter Flachbrunnen. Ein entsprechendes Beispiel für den Bereich der Abwasserentsorgung wäre der Anschluß eines Ortsteils, der bereits mit einer leistungsschwächeren Kläranlage versehen war, an eine dem Stand der Technik entsprechende zentrale Kläranlage<sup>18)</sup>.

### 4. Anforderungen der Rechtsprechung des VGH Kassel zu den Beitragstatbeständen

Nachdem eine einheitliche Definition für die Beitragstatbestände für die weiteren Betrachtungen verbindlich gemacht ist, können wir uns den Anforderungen zuwenden, die nach der Rechtsprechung des VGH Kassel gegeben sein müssen, damit bei den genannten Beitragstatbeständen auch eine Beitragspflicht entstehen kann.

#### 4.1 Vorteilsbegriff

Das Gesetz knüpft die Beitragspflicht nicht an einen konkreten Vorteil, sondern lediglich an den Vorteil, der aus der Nutzungsmöglichkeit entsteht (§ 11 Abs. 1: „Möglichkeit der Inanspruchnahme“). Es leuchtet ein, daß beispielsweise eine schlichte Erneuerung eine Anlage für das angeschlossene Grundstück keine zusätzliche Nutzungsmöglichkeit bildet und daher auch keinen zusätzlichen Vorteil darstellt. In einer durchaus gemeindefreundlichen Entscheidung hat der VGH Kassel aber klargestellt, daß es in einem derartigen Fall für das Auslösen der Beitrags-

17) HSGZ 1987, 476 hielt in einem solchen Fall auch die Erweiterung noch für einen möglichen Anknüpfungspunkt.

18) Urt. vom 3. 6. 1993, 5 UE 4652/88; vom 30. 6. 1994, 5 UE 781/90, nicht veröffentlicht.

pflicht ausreicht, wenn die durch die Altanlage vermittelten Nutzungsvorteile aufgrund der Erneuerung für die Zukunft weiterhin sichergestellt werden<sup>19)</sup>.

Diese Erleichterung gilt aber nur dann, wenn die Anlage sich durch die Erneuerung nicht ändert!

Wenn es sich jedoch nicht um eine schlichte Erneuerung handelt, sondern als Ergebnis der Maßnahme eine andere Anlage entsteht, fällt diese Erleichterung weg. Dann ist auch nach der Rechtsprechung des VGH Kassel erforderlich, daß die Maßnahme die Anlage tatsächlich verbessert hat. Dies gilt also für alle anderen oben beschriebenen Fälle der Erneuerung, sowie die Schaffung und Erweiterung von Anlagen.

Da die Gemeinde den Beitrag erheben will, muß sie im Einzelfall beweisen, daß es sich entweder um eine erforderliche schlichte Erneuerung gehandelt hat, oder daß eine tatsächliche Verbesserung der Anlage eingetreten ist. Dies dürfte kaum Probleme bereiten, denn solche Investitionen werden bei der derzeitigen Haushaltslage kaum einmal ohne zwingenden Grund durchgeführt. Durch die Eigenkontrollverordnung muß ein recht aktueller Zustandsbericht der Kanalisation vorliegen und aufgrund der zu erstellenden Prioritätenlisten für die erforderlichen Sanierungsarbeiten wird den Gemeinden der Nachweis erleichtert, daß eine Abwasserleitung erneuert werden mußte. Entsprechendes gilt für die Wasserleitungen, wo durch die Wasserbehörden inzwischen recht penible Wasserverluststatistiken geführt werden und die Gemeinden gegebenenfalls nachdrücklich zur Sanierung alter Rohrnetze angehalten werden.

Im Zusammenhang mit dem Vorteilsbegriff muß dem VGH daher im Ergebnis eine ausgewogene Rechtsprechung bescheinigt werden, die weder die Gemeinden vor zu große Probleme stellt noch den mit der Beitragspflicht überzogenen Bürger schutzlos dastehen läßt. Es wird insoweit ermöglicht, die entstehenden Investitionsaufwendungen auf die Grundstücke umzulegen, die auch einen Nutzungsvorteil haben.

## 4.2 Abschnittsbildung

Wir hatten bei den Definitionen am Anfang (1.1) gesehen, daß die Gemeinden aus praktischen Erwägungen für die Gebührenberechnung meist den Weg gehen, rechtlich einheitliche Anlagen zu bilden. Eine Erneuerung gesamter Anlagen wird es aber kaum einmal geben, dazu werden die Einheiten zu groß und sind aufgrund der entsprechend dem Fortschreiten der Besiedlung gestreckten Herstellung in ihrem Alter zu unterschiedlich. Dies hat der Gesetzgeber jedoch ebenfalls erkannt und hat daher die Möglichkeit geschaffen, Abschnitte zu bilden und nach deren Fertigstellung die Beiträge abzurechnen (§ 11 Abs. 8 KAG). Die einzige im Gesetz genannte Voraussetzung ist, daß die Teilanlage nutzbar sein muß. Die Rechtsprechung hat hieraus eine zweifache Teilungsmöglichkeit abgeleitet:

### 4.2.1 Zentrale Anlagen als selbständig abrechenbare Teile

Zunächst wurde eine Trennung für Zwecke der Beitragsberechnung zwischen den zentralen Einrichtungen (Kläranlagen, Wasserhochbehältern, Tiefbrunnen) und dem Leitungsnetz anerkannt. Bei entsprechenden Maßnahmen an

den zentralen Einrichtungen können daher alle an diese angeschlossenen Grundstücke mit einem Beitrag belastet werden<sup>20)</sup>. Dabei wurden die formellen Anforderungen an die entsprechende Beschlussfassung der Gemeindeorgane recht niedrig angesetzt, so daß eine Beitragserhebung relativ einfach möglich wurde.

Insoweit ebenfalls eine angemessene Entscheidungslinie, denn es werden grundsätzlich Beiträge ohne größere Probleme ermöglicht, und die Beitragspflichtigen haben auch einen tatsächlichen Nutzungsvorteil.

### 4.2.2 Ortsnetze als selbständig abrechenbare Teile

Bei den Leitungsnetzen in den Ortsteilen hat der VGH Kassel jedoch eine Richtung eingeschlagen, die befürchten läßt, daß er den Blick für das verloren hat, was für die Möglichkeit einer Beitragserhebung unbedingt erforderlich ist.

Zwar wurde in den einschlägigen Entscheidungen durchaus erkannt, daß nicht sämtliche Leitungsrohre einer einheitlichen Anlage ersetzt werden müssen. Dabei hat der VGH Kassel in einem ersten Schritt die Leitungsnetze verschiedener Ortsteile als mit Blick auf den von ihnen vermittelten Erschließungsvorteil für voneinander unabhängig erklärt<sup>21)</sup>. Damit wurden die großen rechtlich oder organisatorisch zusammengefaßten einheitlichen Anlagen für Zwecke der Beitragserhebung wieder in einzelne Teilortnetze zerlegt. Der Ansatzpunkt dafür fand sich in einer exakten Anwendung des Vorteilsbegriffes, denn es ist einleuchtend, daß nur die Anschlußnehmer im Leitungsnetz des Ortsteils von einer Erneuerung des Netzes einen Vorteil haben können. Von dieser Linie scheint er neuerdings aber wieder abzugehen<sup>22)</sup>, wenn es allerdings nicht zu weiteren Änderungen der Rechtsprechung kommt, wird eine Beitragserhebung zukünftig praktisch gar nicht mehr möglich.

Wohl aufgrund der Sachverhalte der zunächst zur Entscheidung anstehenden Verfahren hat der VGH jedoch innerhalb der einzelnen Ortsteilnetze von Anfang an ein erhebliches Augenmerk auf die Quantität der Erneuerungsmaßnahme gelegt. In einer ersten Entscheidung<sup>23)</sup> wurde festgestellt, dass ein Austausch von mehr als 70 % der vorhandenen Leitungslängen für das Entstehen einer Beitragspflicht ausreichend sei. In einer späteren Entscheidung<sup>24)</sup> und danach in ständiger Rechtsprechung wurde der für erforderlich gehaltene Erneuerungsanteil dann auf mehr als 50 % reduziert. Eine weitere Reduzierung wurde abgelehnt, weil nicht die einzelne Kanalleitung, sondern das Leitungssystem als solches den für die Beitragspflicht erforderlichen Vorteil vermittele<sup>25)</sup>. Eine Begründung für diese Auffassung, die meines Erachtens die vom Gesetzgeber eingeräumte Möglichkeit der Abschnittsbildung vollkommen ignoriert, wird nicht gegeben, weder in einer veröffentlichten Gerichtsentscheidung noch in der Kommentierung. Es wird lediglich die außer mit Hinweisen auf den erforderlichen, durch die Anlage zu vermittelnden Vorteil nicht wei-

19) Lohmann a. a. O., Rdrrn. 841 f.; VGH Kassel HSGZ 1983, 468; 1987, 476.

20) HSGZ 1983, 468; ob dies auch angesichts der neuen Entscheidung vom 15. 5. 1997 vgl. FN 5 noch aufrechterhalten bleibt, ist abzuwarten.

21) HSGZ 1987, 478.

22) Beschluß vom 15. 5. 1997, — 5 N 1460/96.

23) Beschluß vom 6. 11. 1986, HSGZ 1987, 76.

24) Urteil vom 21. 1. 1987, HSGZ 1988, 367; in der Folge durch weitere Entscheidungen, u. a. HSGZ 1989, 303 = KStZ 1989, 216 bestätigt.

25) S. o. 5).

ter begründete Behauptung in den Raum gestellt, daß sich ein leitungsmäßig zusammenhängendes System nicht in kleine Abschnitte zerlegen lasse, die dann die eine Beitragspflicht auslösende Einrichtung sein könnten.

Eine Auseinandersetzung mit der entgegenstehenden ständigen Rechtsprechung auf dem Gebiet des Straßenbeitragsrechts, in dem jede Straße fast zwangsläufig eine selbständig abrechenbare Einheit bildet<sup>26)</sup>, obwohl auch dort erst das Vorhandensein eines Systems weiterer Straßen den Vorteil der verkehrsmäßigen Erschließung bewirkt, findet nicht statt. Dabei sind die Verhältnisse bei einer Betrachtung der jeweiligen Sachverhalte vergleichbar. Ein Straßensegment auf der „grünen Wiese“ ohne Verbindung zu dem übergeordneten Straßennetz hat ebensowenig eine verkehrsmäßige Erschließung bewirkt, wie ein einzelner Sammelkanal ohne Anschlüsse an ein größeres Leitungsnetz und damit an eine Kläranlage eine ordnungsgemäße Entsorgung des Abwassers sicherstellt. Die vom VGH Kassel angesprochene Nutzbarkeit muß nicht im Sinne einer Fertigstellung des gesamten Ortsnetzes verstanden werden<sup>27)</sup>, denn es sind tatsächlich ja immer nur einige wenige weitere Straßenzüge, deren Abwasserleitungen neben dem eigenen Sammelkanal noch für die Ableitung zur Kläranlage erforderlich sind. Für die ordnungsgemäße Entsorgung der auf den jeweiligen Grundstücken anfallenden Abwassermengen ist das Gesamtnetz regelmäßig gerade nicht erforderlich, wenn man von den Ausnahmefällen eines Ortsteils mit nur einer einzigen Straße einmal absieht. Die für das Ergebnis einer ordnungsgemäßen Abwasserbeseitigung unbedingt erforderlichen zentralen Klärwerke sind dagegen gerade abspaltbar. Es wird bei den Entscheidungen des VGH Kassel verkannt, daß es grundsätzlich keine Erschließungsanlage gibt, die ohne weitere Anschlüsse alleine eine nutzbare Funktion bewirkt.

Zumindest innerhalb eines Netzes und damit regelmäßig in jedem Ortsteil kann eine Beitragspflicht für Maßnahmen, die sich nicht auf schlichte Erneuerungen beziehen, also nur dann entstehen, wenn mehr als 50 % der vorhandenen Leitungslängen erneuert oder neu verlegt wird.

## 5. Möglichkeit einer weitergehenden Abschnittsbildung innerhalb eines Ortsnetzes

Zumindest auf den ersten Blick bietet das Gesetz in § 11 Abs. 8 Satz 1 (Beiträge können für einzelne Teile einer Einrichtung selbständig erhoben werden, sobald diese Teile nutzbar sind) einen Ansatz für eine Ausweg aus dem dargestellten Dilemma.

### 5. 1 Quantitative Abschnitte

Im Erschließungs- und dem Straßenbeitragsrecht ist eine Abschnittsbildung nach der jeweils vorgesehenen Ausbaustrecke, also längenmäßig, von der Rechtsprechung anerkannt<sup>28)</sup>. So wie bei einer Straße eine Abschnittsbildung für den Streckenzug zwischen zwei bestimmten Straßeneinmündungen möglich ist, wäre eine entsprechende Abschnittsbildung auch für einen zu erneuernden Abwasserkanal vorstellbar. Dabei könnte die Strecke zwischen

zwei Schächten, eine sogenannte Haltung, jeweils als eigener Abschnitt angesehen werden. Unter Berücksichtigung der Tatsache, daß das übrige Netz ja bereits nutzbar vorhanden ist, läge eine derartige Abschnittsbildung besonders nahe. In einigen Bundesländern verbietet das Gesetz eine derartige Abschnittsbildung<sup>29)</sup>, in anderen entspricht die Formulierung der im HKAG. Driehaus<sup>30)</sup> hält für die insoweit vergleichbare Regelung in Nordrhein-Westfalen eine Abschnittsbildung für möglich, wenn auch für praktisch bedeutungslos.

Bereits die Überlegung zu einer derartigen, auf Ausbau- bzw. Erneuerungsstrecken bezogenen Abschnittsbildungen hat der VGH Kassel bei leitungsgebundenen Einrichtungen bisher nie angestellt. Dabei läge eine derartige Überlegung hier besonders nahe, weil das Hess. KAG im Gegensatz zu den Regelungen anderer Bundesländer<sup>31)</sup> eine derartige Abschnittsbildung gerade nicht ausdrücklich verbietet. Festzuhalten ist jedoch, daß eine weitergehende Abschnittsbildung vom VGH Kassel in seinen Entscheidungen bei leitungsgebundenen Einrichtungen ausgeschlossen wird, weil er bei leitungsgebundenen Einrichtungen von einem umfassenden Netzbegriff ausgeht und eine Erschließungswirkung von Teilstrecken ablehnt. Der Anwendungsbereich des § 11 Abs. 8 wird in der Rechtsprechung vielmehr auf qualitative Abschnittsbildungen eingeschränkt.

### 5. 2 Funktionale Abschnitte

Neben der Auftrennung zwischen Leitungsnetz und Zentraleinrichtungen ist eine funktionale Abschnittsbildung im Erschließungs- und Straßenbeitragsrecht recht häufig. Beispiele dafür sind die getrennten Abrechnungen der Beiträge für Gehwege, Straßenbeleuchtung etc<sup>32)</sup>.

Es stellt sich die Frage, ob eine derartige Abschnittsbildung bei leitungsgebundenen Einrichtungen angesichts ihrer technischen Funktion überhaupt möglich ist.

Für die Trinkwasserversorgung kann man diese Frage ohne weiteres mit nein beantworten, bei der Abwasserentsorgung muß man dagegen die Gegebenheiten differenzierter betrachten. Hier hängt die Antwort davon ab, wie das beziehungsweise die Leitungssysteme technisch strukturiert sind.

Wenn die Entwässerung in dem zu betrachtenden Ortsteil im Mischsystem erfolgt, wenn also das Schmutzwasser und die Oberflächenentwässerung in einer einheitlichen Leitung erfolgen, besteht keine Möglichkeit einer funktionalen Abschnittsbildung.

Ist die Abwasserentsorgung dagegen im Trennsystem organisiert, werden also unterschiedliche Leitungen für die Ableitung des Schmutzwassers und der Oberflächenentwässerung genutzt, liegen unterscheidbare Anlagenteile vor. Zwischen ihnen ist dann grundsätzlich eine Abschnittsbildung nach funktionalen Gesichtspunkten möglich; es wird dann die Oberflächenentwässerung unabhängig von der Schmutzwasserentsorgung betrachtet. Dies führt dann auch dazu, daß unterschiedliche Gebühren und Beiträge für die unterschiedlichen Einrichtungen berechnet werden können bzw. müssen.

26) Urteil vom 10. 10. 1984, NVwZ 1985, 365 = GemHH 1986, 8.

27) So aber Urteile vom 4. 10. 1979, HSGZ 1980, 438; vom 28. 9. 1988, HSGZ 1989, 303 = KStZ 1989, 216.

28) Vgl. statt vieler OVG Münster NVwZ-RR 92, 49; OVG Koblenz NVwZ-RR 92, 49.

29) Z. B. Art. 5 Abs. 1 Satz 5 Bay. KAG; § 7 Abs. 1 Satz 5 TKAG.

30) In Driehaus § 8 Rdnr. 522 b.

31) So z. B. Art. 5 Abs. 1 Satz 4 Bay. KAG.

32) Vgl. Erläuterungen bei Driehaus, § 8 KAG Rdnr. 98.

Diese Trennung des Abwassernetzes in einem Ortsteil hat für die Schmutzwasserbeseitigung keine Änderung der oben bereits aufgezeigten Probleme zur Folge. Das Leitungsnetz für die Ableitung des Schmutzwassers erfaßt auch dann regelmäßig noch einheitlich das gesamte Gebiet des Ortsteils und bewirkt die Verbindung zur zentralen Kläranlage. Allerdings wird die für den Längenvergleich heranzuziehende Strecke kürzer, da die Strecken der Oberflächenentwässerung nicht mehr zu berücksichtigen sind. Damit ist es eher möglich, die für eine Beitragserhebung erhebliche Austauschlänge zu erreichen.

Erhebliche Veränderungen können sich aber im Einzelfall für die Oberflächenentwässerung ergeben. Dies liegt an dem grundsätzlich andersartigen Aufbau. Im Gegensatz zum Schmutzwasser wird das Oberflächenwasser regelmäßig nicht in einem einheitlichen Leitungsnetz für den gesamten Ortsteil gesammelt und abgeleitet. Damit auch größere Regenfälle bewältigt werden können, ohne daß zu große Leitungsquerschnitte verlegt werden müssen, werden meist kleinräumigere Bereiche direkt in den Vorfluter abgeleitet. Selbst in einem relativ kleinen Ortsteil mit ca. 1 300 Einwohnern können ohne weiteres mehr als zehn derartige Einleitungsstellen und damit auch zehn technisch voneinander unabhängige Teilnetze existieren. Für die Anschlußnehmer wird der beitragsrechtlich relevante Nutzungsvorteil durch das einzelne Teilnetz vermittelt. Für die Frage nach dem erforderlichen Umfang einer Erneuerungsmaßnahme kommt es daher auch nur noch darauf an, in dem jeweiligen Teilnetz mehr als 50 % der Leitungslängen zu erneuern. Nur bei diesen Leitungen wird daher die Möglichkeit zur Erhebung von Beiträgen bei Arbeiten an dem Leitungssystem relativ schnell gegeben sein.

## 6. Auswirkungen der Anforderungen der Rechtsprechung für die Praxis

Es stellt sich abschließend die Frage nach den Auswirkungen dieser nach der Rechtsprechung des VGH Kassel nicht umgehbarer Forderung nach Mindestlängen der Leitungs Erneuerung für die Möglichkeit, Beiträge — gegebenenfalls nach der Bildung entsprechender Abschnitte — im Verwaltungsalltag abzurechnen. Dabei ergeben sich je nach der Größe der Gemeinde recht unterschiedliche Schwierigkeiten.

### 6.1 Für Großstädte

In einer Großstadt ist der Aufbau der Abwasserentsorgungsanlagen regelmäßig so, daß mit wenigen, oft nur einer einzigen Zentralanlage und nur einem Leitungsnetz die Anlage der Schmutzwasserentsorgung gebildet wird.

#### 6.1.1 Abrechnung von Maßnahmen an Zentralanlagen

Maßnahmen an einer zentralen Einrichtung, beispielsweise einer Großkläranlage kommen regelmäßig allen anschlusspflichtigen Grundstücken zugute. Die Erhebung von Beiträgen ist daher grundsätzlich möglich, wird allerdings in der Praxis auf Probleme stoßen. Der Grund dafür ist ein reines Problem der Mengen der zu bearbeitenden Daten. Man stelle sich nur einmal vor, daß in einer Stadt wie Frankfurt auf einen Schlag Beitragsbescheide an sämtliche Grundstückseigentümer erstellt werden müßten. Der Verwaltungsaufwand für die Erstellung, den Versand und die Überwachungsvollstreckung von zig-tausend Bescheiden würde bereits einen erheblichen Anteil der Beiträge

wieder verzehren, wofür schon alleine die entstehenden Porto- oder Zustellungskosten sorgen würden. Die ebenfalls zu bezahlende Arbeitskraft der Verwaltungsmitarbeiter ist dabei noch völlig vernachlässigt, ebenfalls der Aufwand für die Bearbeitung der in nicht geringer Zahl zu erwartenden Rechtsbehelfsverfahren.

#### 6.1.2 Abrechnung von Maßnahmen im Leitungsnetz

Bei einer Großstadt ist es mit Ausnahme allenfalls kleiner, erst später eingemeindeter Stadtteile nicht vorstellbar, daß es zu einer einheitlichen Erneuerung oder Erweiterung von mehr als 50 % des Leitungsnetzes kommt, unabhängig, ob man Wasserleitungen oder Abwasserkanäle betrachtet. Daran ändert auch die Möglichkeit nichts, aufgrund einheitlicher Planung zeitlich gestreckt Maßnahmen über einen gewissen Zeitraum zusammenzufassen um dann die Frage nach einem Überschreiten der 50 %-Grenze mit Blick auf die Gesamtmaßnahme zu beantworten<sup>33)</sup>.

Da es kaum eine Großstadt mit einem durchgängigen Trennsystem gibt, kann allenfalls in kleineren Bereichen, in denen zufällig ein Trennsystem existiert, eine Beitragserhebung für Arbeiten an der Oberflächenentwässerung erfolgen. Aus den unten für Flächengemeinden dargestellten Problemen wird darauf dann aber im Normalfall verzichtet.

In einer Großstadt ist eine Beitragserhebung damit aus wirtschaftlichen, oder richtiger aus den von der Rechtsprechung erst geschaffenen rechtlichen Gründen nicht möglich.

## 6. 2 In Flächengemeinden

Ein vollkommen anderes Bild der tatsächlichen Gegebenheiten ergibt sich dagegen in den ländlichen Flächengemeinden, wobei völlig anders geartete Sachverhalte zu identischen rechtlichen Konsequenzen führen. Die sich aus der eingeleiteten Änderung der Rechtsprechung<sup>34)</sup> ergebenden Konsequenzen können hier noch nicht dargestellt werden. Wenn es bei der vorliegenden Rechtsprechung bleibt, ist eine Beitragserhebung im Bereich der Mischentwässerung und der Schmutzwasserentsorgung in Bereichen mit einem Trennsystem wohl nicht mehr möglich.

#### 6.2.1 Abrechnung von Maßnahmen an Zentralanlagen

In Flächengemeinden ist ein größerer räumlicher Abstand zwischen den einzelnen, kleineren Siedlungsanteilen die Regel. Als Musterbeispiel soll hier die Situation einer Gemeinde mit 16 Stadtteilen auf 122 km<sup>2</sup> dienen, die rund 22 000 Einwohner hat. Die Größe der Stadtteile schwankt zwischen ca. 300 und ca. 10 000. Für die Gemeinde wird es nach dem endgültigen Ausbau der Abwasserentsorgung 6 verschiedene Kläranlagen geben, von denen drei von dieser Gemeinde selbst, die drei weiteren von drei verschiedenen Abwasserverbänden mit jeweils unterschiedlichen Partnern betrieben werden. Die Leistungen der verschiedenen Kläranlagen differieren erheblich. Die Spannweite reicht von einer Gruppenkläranlage mit einer Leistungsfähigkeit von rund 20 000 Einwohnergleichwerten bis zur Teichkläranlage für 3 500 Einwohnergleichwerten. Obwohl sämtliche Anlagen den einschlägigen wasserrechtlichen Vorschriften in vollem Umfang entsprechen, haben sie erhebliche Unterschiede in den Herstellungskosten und den späteren weiteren Betriebskosten.

33) Vergleiche dazu Urteil vom 14. 3. 1984, HSGZ 1985, 29.

34) Beschluß vom 15. 5. 1997, — 5 N 1460/96.

Damit in der Großgemeinde ein einheitliches Gebührenrecht gilt, hat die Gemeinde durch Beschluß der Gemeindevertretung sämtliche Abwasserbeseitigungsanlagen zu einer einheitlichen Anlage zusammengefaßt und berechnet einen einheitlichen Gebührensatz. Bei einer Abrechnung der möglichen Beiträge für die verschiedenen Kläranlagen käme man auf recht unterschiedliche Beitragssätze in den verschiedenen Stadtteilen, denn die Kosten für die Errichtung oder Erneuerung dieser Anlagen würde ja ausschließlich auf die jeweils konkret angeschlossenen Grundstücke umgelegt. Das wäre durchaus hinnehmbar, wenn nicht auch die erheblichen Unterschiede in den Betriebskosten wären. Eine Teichkläranlage verursacht insoweit sehr stark schwankende Betriebskosten, die grundsätzlich relativ niedrig sind, aber im Abstand von mehreren Jahren durch notwendige Entschlammungen jeweils einmalig stark in die Höhe schnellen. Durch die rechtlich/organisatorische Zusammenfassung werden diese erhöhten Betriebskosten von allen Nutzern der einheitlichen Abwasserbeseitigungsanlage gleichmäßig getragen, in den Genuß der niedrigeren Beiträge kämen aber nur die Einwohner weniger Stadtteile.

Im Ergebnis eine durch Gerechtigkeitserwägungen entstehende erhebliche Ungleichbehandlung der Einwohner verschiedener Stadtteile ohne einen vernünftigen sachlichen Grund.

### 6.2.2 Abrechnung von Maßnahmen im Leitungsnetz

Noch deutlicher werden die Probleme bei der Betrachtung der Möglichkeiten einer Beitragserhebung für Arbeiten an den Leitungen der Teilortnetze.

Bereits aufgrund der erheblich unterschiedlichen Ausdehnung der Ortsteile wird es ohne weiteres möglich, bei Erneuerungsarbeiten in einem kleinen Stadtteil die für das Entstehen der Beitragspflicht erforderlichen Streckenanteile zu überschreiten. In den wenigen großen Ortsteilen wird dagegen der Schwellenwert von 50 % praktisch niemals erreicht werden können, auch wenn dort der Erneuerungsumfang das Zehnfache von dem in dem kleinen Ortsteil beträgt.

Daraus ergibt sich dann die Konsequenz, daß die Anschlußpflichtigen in den kleinen Ortsteilen mit Beiträgen belastet werden können, in den großen dagegen nicht. In die Kanalgebühren gehen daher keine Investitionskosten für die Erneuerung oder Erweiterung des Leitungsnetzes der kleinen Ortsteile ein, jedoch in erheblichem Umfang die Kosten, die aus den Baumaßnahmen für die großen Ortsteile resultieren. Für die betroffenen Einwohner kleiner Ortsteile bedeutet dies, daß sie mit ihren Beiträgen die für ihren Bereich erforderlichen Investitionen bezahlen, zusammen mit allen anderen Einwohnern aber mit ihren Gebühren auch die Investitionen für die Bereiche, in denen keine Beiträge erhoben werden können. Eine Konsequenz, die kaum eine kommunale Vertretungskörperschaft bereit ist zu ziehen. Wenn es bei der eingeleiteten Änderung der Rechtsprechung bleibt, wird sich dieses Problem zukünftig aber nicht mehr stellen, denn wenn eine rechtliche Zusammenfassung zu einer einzigen Anlage zukünftig auch auf das Beitragsrecht durchschlägt, wird eine Beitragserhebung für die Schmutzwasserentsorgung zukünftig nicht mehr möglich sein.

Die vorstehend beschriebene Problematik erhöht sich nun noch für die Oberflächenentwässerung, denn meist

gibt es nur in einigen wenigen Stadtteilen eine Entwässerung im Trennsystem, das dann regelmäßig noch nicht einmal flächendeckend für den jeweiligen Ortsteil ist. In den restlichen Bereichen findet die Oberflächenentwässerung im Mischsystem zusammen mit der Schmutzwasserentsorgung statt. Damit stellt sich dann die Frage, ob bei der Durchführung von beitragsfähigen Maßnahmen die Beiträge überhaupt erhoben werden. Aus dem neuesten Normenkontrollbeschluß<sup>35)</sup> des VGH muß die Folgerung gezogen werden, daß auch dann keine Beiträge mehr erhoben werden können, wenn mit einheitlichen Entwässerungsgebühren für die beiden unterschiedlichen Leistungen in der Gemeinde gearbeitet wird. Denn ein Austausch von mehr als 50 % der gesamten Leitungslängen einer Gemeinde im Bereich der Wasserversorgung oder der Abwasserentsorgung ist auch bei zeitlich längerfristigen Planungen kaum möglich. Allein schon durch die Änderungen durch die hinzukommenden Neubaugebiete ändert sich die Sanierungsplanung immer wieder, so daß ein einheitlicher, Zug um Zug umzusetzender Gesamtplan kaum einmal möglich ist.

### 7. Möglichkeiten einer angemessenen Reaktion der Praxis

Die in den Flächengemeinden häufigste Reaktion auf die als widersinnig zu bezeichnenden Konsequenzen der von der Rechtsprechung gestellten Anforderungen an eine Beitragserhebung besteht in einem Verzicht auf Beiträge. Dies hat zur Folge, daß die entsprechenden Investitionen, soweit sie nicht durch öffentliche Zuschüsse gedeckt werden, über Kreditaufnahmen vorfinanziert und dann im Laufe der Jahre mit den entsprechenden Gebühren bezahlt werden. Ein nicht unerheblicher Beitrag zur Verschuldung der Kommunen und wegen der entstehenden Zinslasten nicht unbedingt die bei einer Gesamtbetrachtung kostengünstigste Lösung.

Eine weitere mögliche, aber nach meinen Informationen bisher an keiner Stelle verwirklichte Reaktion wäre es, für jedes Ortsteilnetz nicht nur eigene Beiträge, sondern auch eigene Gebühren zu erheben. Wie bereits an anderer Stelle<sup>36)</sup> dargelegt wurde, macht man damit jedoch einen Weg frei, der dann konsequenterweise auch noch innerhalb der Ortsteilnetze wegen der selbständigen Teilnetze für die Oberflächenentwässerung im Trennsystem zu unterschiedlichen Gebühren führen wird. Es wäre eine unbestritten im Sinne der Einzelfallgerechtigkeit der erhobenen Abgaben durchaus erwägenswerte Alternative. Der damit verbundene Aufwand in der Verwaltung und in den Vertretungsorganen (im Beispiel der Gemeinde, in der ich tätig bin, mindestens 16 (!) unterschiedliche Beitrags- und Gebührensätze allein für das Schmutzwasser) läßt davon zurückschrecken. Dies widerspricht auch der vom BVerwG<sup>37)</sup> verfolgten Linie, denn dort wurde festgestellt, daß die von der einleitenden Gemeinde für die unterschiedlichen Einleitungsstellen von Abwässern in die Vorfluter (Oberflächenentwässerungen, Regenüberlaufbauwerke, Ausläufe der Kläranlagen etc.) zu zahlenden Abwasserabgaben gleichmäßig auf alle Kanalbenutzer umgelegt werden könne. Dabei spiele es keine Rolle, daß die einzelnen

35) 5 N 1460/96 vom 15. 5. 1997.

36) Bennemann, Rechtliche Zusammenfassung verschiedener Abwasserbeseitigungsanlagen im Beitrags- und Gebührenrecht, KStZ 1993, 1 ff., 24 ff.

37) Urt. vom 11. 11. 1987, 8 C 49/86, NVwZ 1988, 540 f.

Einleitungsstellen den an sie angeschlossenen Grundstücken genau zugeordnet werden könne, und daß die Höhe der Abwasserabgabe von der Menge und dem Verschmutzungsgrad der jeweiligen Einleitungsstelle abhängig sei.

An anderer Stelle hat der VGH Kassel<sup>38)</sup>, mit Blick auf die Straßenreinigung und die dafür gegebenenfalls zu erhebenden Gebühren, die Herbeiführung einheitlichen Ortsrechts in einer Großgemeinde innerhalb von fünf Jahren nach einem Zusammenschluß für erforderlich gehalten. Es darf daher nicht verwundern, wenn die Bereitschaft der Kommunalpolitik, unterschiedliche Gebühren in den einzelnen Stadtteilen für vergleichbare Leistungen zu erheben, äußerst gering ist. Es wird dabei darauf abgestellt, daß im Ergebnis in allen Ortsteilen eine einheitliche Leistung erbracht wird, die zwar je nach Anlage unterschiedliche Kosten verursacht, deswegen sieht man aber keine Veranlassung, die Abgaben in unterschiedlicher Höhe festzusetzen<sup>39)</sup>.

Wenn derzeit für die Gemeinden die Voraussetzungen zur Erhebung der Beiträge so ungünstig sind, daß man letztendlich darauf verzichten muß, ist nur noch fraglich, ob die Beschränkung der Beitragsabrechnung mit der Bedingung eines überwiegenden Austauschs der Leitungen aufrechterhalten bleiben muß. Der Wortlaut des Gesetzes zwingt dazu keineswegs. Eine der Verfahrensweise bei Straßenbeiträgen entsprechende Regelung wäre ohne eine Erhöhung an Verwaltungsaufwand möglich. Die damit erreichbaren Ergebnisse wären keinesfalls ungerechter. Die Tatsache, daß keine Leitung für sich alleine funktionsfähig

ist, haben Leitungen, wie oben dargelegt wurde, mit Straßen gemeinsam und könnte über eine entsprechende Festlegung des Anteils des öffentlichen Interesses bei der Ermittlung des Beitragssatzes berücksichtigt werden. Es würde auch niemand ungerecht bevorzugt oder benachteiligt, denn irgendwann sind sämtliche Leitungen einmal zu erneuern, so daß bei Berücksichtigung eines längeren Zeitraumes jedes angeschlossene Grundstück mit entsprechenden Beiträgen belastet würde.

Aus der Sicht der Gemeinden ist daher für die Beitragserhebung zu fordern, daß bei den leitungsgebundenen Anlagen für die Erhebung von Beiträgen neben der Aufgliederung zwischen Beiträgen für Zentralanlagen und Leitungsnetz eine weitere Möglichkeit zur Schaffung räumlicher Abrechnungsabschnitte im Leitungsnetz geschaffen wird. Das Erfordernis eines Mindestumfanges der Erneuerung wäre dann entbehrlich. Das öffentliche Interesse an der Funktion des Gesamtsystems, beispielsweise durch das Durchleiten von Abwässern anderer Strassenzüge zu den überörtlichen Sammlern beziehungsweise der Kläranlage — ist durch einen über die Gebühren abzudeckenden Anteil zwischen 25 % und 75 % zu berücksichtigen. Für die Haushaltssituation der Kommunen eine „einträglichere“ Lösung, die erhebliche Kreditaufnahmen ersparen könnte. Es liegt an der Bereitschaft des VGH, seine Rechtsprechung und deren Konsequenzen zu überdenken, damit auf diesem Weg eine vernünftiger Lösung herbeigeführt werden kann. Meine Hoffnung auf eine Korrektur der eingetretenen Situation durch den Gesetzgeber ist dagegen minimal. Hier wäre eine mögliche Lösung neben einer Änderung der gesetzlichen Voraussetzung für die Beitragserhebung auch die Eröffnung der Möglichkeit einer Grundgebühr zu Lasten der Grundstückseigentümer, deren Grundstücke angeschlossen werden könnten, aber auch vorstellbar.

38) NVwZ 92, 804.

39) Im Ergebnis ebenso Schmidt, Unterschiedliches Ortsrecht in den verschiedenen Ortsteilen einer Gemeinde, Der Gemeindegtag 1974, 72 ff. [75].