



Verlinkter Beitrag der Internetfassung
der BRAFONA-Ausgabe 143, Januar/Februar/März 2010
Rubrik „Aus der Rechtspraxis“, S. 28

Beiträge der Waldbesitzer zur Gewässerunterhaltung – Voraussetzungen der Beitragspflicht und Abwehrmöglichkeiten –

I. Einführung

Die Heranziehung zur Umlage von Gewässerunterhaltungsbeiträgen ist ein ständiger „Zankapfel“ zwischen Waldbesitzern und Gewässerunterhaltungsverbänden, insbesondere in den neuen Bundesländern. In den letzten Jahren sind mindestens fünf Entscheidungen der Verwaltungsgerichte veröffentlicht worden, in manchen Verfahren unter Beteiligung von Waldbesitzern ist es (noch) nicht zu einer Veröffentlichung gekommen. Schwerpunkte der Auseinandersetzungen sind die Wirksamkeit der Verbandssatzungen, die zumeist in den 90er Jahren in Kraft getreten sind, dann die rückwirkende Heranziehung zur Umlage und Fragen der Berechnung der Umlagen gegenüber den Eigentümern (Grundsteuerpflichtigen).

Hinzu kommen auch gesetzliche Änderungen auf Bundes- und auf Landesebene. Im Land Brandenburg wurde im April 2008 das brandenburgische Wassergesetz geändert und mit Wirkung vom 01.03.2010 wird das novellierte Wasserhaushaltsgesetz des Bundes (WHG) vom 06.08.2009 (BGBl. I S. 2585) in Kraft treten. Im Zuge der Föderalismusreform wurde die bisherige Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes durch die konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit abgelöst, allerdings erhielten die Länder für spezielle Bereiche des Wasserhaushaltsrechts abweichende Regelungsbefugnisse (Art. 125 b Abs. 1 Satz 3 GG). Das WHG wird auch im Bereich der Gewässerunterhaltung (§§ 28 ff. WHG a.F.) nunmehr bundesgesetzliche „Vollregelungen“ enthalten, so dass abzuwarten bleibt, ob und ggf. in welchem Umfang das bisherige Landeswasserrecht „relativiert“ wird (s. dazu Kotulla, Das novellierte Wasserhaushaltsgesetz, NVwZ 2010, S. 79 ff., 86 m. w. N.)

II. BbgWG 2008

Durch das Gesetz zur Änderung der wasserrechtlichen Vorschriften (GVOBl. Bdb I Nr. 5 v. 29.04.2008, S. 62) wurde unter anderem auch das brandenburgische Wassergesetz (BbgWG) überarbeitet und an europäische Vorgaben angepasst.

Das BbgWG galt seit dem 16. Juli 1994 trotz einiger Änderungen im Kern nahezu unverändert. Mit der Neufassung wurde das Gesetz gründlich überarbeitet und ist seit dem 30.04.2008 in Kraft. Insbesondere die Vorschriften zur Wasserunterhaltungspflicht (jetzt geregelt im Abschnitt 2 die §§ 78 bis 86 BbgWG in

der neuen Fassung) haben in den vergangenen Jahren zu zahlreichen Streitigkeiten zwischen brandenburgischen Waldbesitzern und den Gemeinden geführt.

Im Folgenden sollen die Ergebnisse dieser Verfahren dargestellt und die Frage geklärt werden, ob durch die Novellierung des BbgWG im Jahr 2008 zukünftig eine Besserung der Situation für die Waldbesitzer zu erwarten ist. Im Übrigen wird sich zeigen, ob und in welchem Maße der Landeswassergesetzgeber durch die neuen, am 1. März 2010 in Kraft tretenden Gewässerunterhaltungsvorschriften des WHG n. F. die landesrechtlichen Bestimmungen erneut überarbeiten und anpassen muss. Im Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft (MIL) wird die Entwicklung aufmerksam verfolgt, Aktivitäten des Landesgesetzgebers sind derzeit noch nicht erkennbar. Federführend zuständig ist nach der Regierungsumbildung im Land Brandenburg für das Landeswasserrecht das Ministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz (MUGV).

1. Grundsätze zum Recht der Gewässerunterhaltung

Das Wasserrecht sieht bei der Pflicht zur Gewässerunterhaltung einen zweistufigen Aufbau vor.

Auf der **ersten Stufe** sind für die Gewässerunterhaltung das Wasserwirtschaftsamt und die Gewässerunterhaltungsverbände (bisher auch Wasser- und Bodenverbände) zuständig. Dem Wasserwirtschaftsamt obliegt die Unterhaltung der Gewässer erster Ordnung (z. B. Bundeswasserstraßen, Landesgewässer), die Gewässerunterhaltungsverbände unterhalten die Gewässer zweiter Ordnung (§ 79 Abs. 1 Ziff. 1 und 2 BbgWG). Die Gewässer erster Ordnung sind in der Anlage 1 zum BbgWG aufgeführt; alle anderen Gewässer gehören zur zweiten Ordnung. Derzeit gibt es 26 Gewässerunterhaltungsverbände in Brandenburg.

Die Gemeinden sind Mitglieder dieser Verbände und zahlen entsprechend ihrer Fläche eine Umlage für die Unterhaltung an die Verbände. Die Regelungen über die Verbände und über die Zuordnung der jeweiligen Gemeinde zu ihrem Verband finden sich im Gesetz über die Bildung von Gewässerunterhaltungsverbänden (BbgGUVG) vom 13. 3. 1995, das ebenfalls im April 2008 neu gefasst worden ist. Diese Änderungen sind am 01.01.2009 in Kraft getreten.

Auf der **zweiten Stufe** sind die Gemeinden nach § 80 Abs. 2 BbgWG berechtigt, die Beiträge, die sie an die Gewässerunterhaltungsverbände zahlen, auf die einzelnen Grundstückseigentümer umzulegen und im Wege eines Beitragsbescheids geltend zu machen. Grundlage dieser Beitragsbescheide muss stets eine Satzung der Gemeinde sein (§ 80 Abs. 2 BbgWG i. V. m. § 2 Abs. 1 Kommunalabgabengesetz – KAG – Brandenburg). Die Umlage auf die einzelnen Grundstückseigentümer erfolgt nach § 80 Abs. 2 BbgWG entsprechend der Größe der Eigentumsflächen.

Nur am Rande sei vermerkt, dass der Grundstückseigentümer, der **Grundstücke verpachtet**, in dem Pachtvertrag eine Überwälzung der anteiligen Gewässerunterhaltungsbeiträge auf den Pächter vornehmen kann. Gegenstand der Verpachtung kann auch eine Rechtspacht sein (z. B. Fischereipacht). Voraussetzung der Abwälzbarkeit der Beiträge ist jedoch eine "saubere" vertragliche Gestaltung der

Kostentragungspflicht des Pächters. So hat das Landgericht Frankfurt (Oder) in einem Anerkenntnis- und Kostenschlussurteil vom 21.10.2005 (11 O 242/05) entschieden, dass der Zahlungsanspruch des klagenden Landes (als Verpächter) gegen den Fischereipächter auf der Grundlage von § 5 des Fischereipachtvertrags begründet war, wonach der beklagte Pächter die auf den verpachteten Flächen ruhenden Abgaben, Steuern und öffentlichen Lasten zu tragen hat. Darunter subsumierte das Landgericht auch die an den damaligen Wasser- und Bodenverband zu zahlenden Beiträge. Der Beklagte hatte aufgrund entsprechender Hinweise der Vorsitzenden in der mündlichen Verhandlung den Zahlungsanspruch in vollem Umfang anerkannt und war zur Übernahme der Prozesskosten verurteilt worden.

2. Abwehrstrategie gegen Heranziehung zu Gewässerunterhaltungsbeiträgen

Gegen die Heranziehung zur Umlage von Gewässerunterhaltungsbeiträgen durch die Gemeinden sind viele Waldbesitzer in der Vergangenheit vorgegangen.

a) Leitentscheidung für die Region Berlin-Brandenburg: OVG vom 22.06.2006

So führte ein Waldbesitzer seinen Rechtsstreit bis vor das Oberverwaltungsgericht (OVG) Berlin-Brandenburg (Urteil vom 22.11.2006, Az.: 9 B 13/05) und wehrte sich mit seiner Klage gegen die Heranziehung zur Umlage von Gewässerunterhaltungsbeiträgen durch die Gemeinde. Die Gemeinde gehörte einem Gewässerunterhaltungsverband als gesetzliches Mitglied an und wurde zu Beiträgen für die Deckung des Unterhaltungsaufwandes für die Fließgewässer im Verbandsgebiet herangezogen. Die Gemeinde legte diese Kosten daraufhin u. a. auf den klagenden Waldbesitzer per Bescheid um.

Der Waldbesitzer wehrte sich dagegen mit den Argumenten, dass er die Einrichtungen des Verbandes nicht in Anspruch nehme, ihm als Waldbesitzer durch die Arbeit des Gewässerunterhaltungsverbandes keine Vorteile entstünden und sich die Abführung des Niederschlagswassers eher als schädlich für die Waldwirtschaft erweise. Er führte darüber hinaus an, dass die undifferenzierte Umlage nach der Fläche unrechtmäßig sei. Der Waldbesitzer hatte mit seiner Klage in der Berufung Erfolg.

b) OVG-Entscheidung im Einzelnen

aa) Ungültigkeit der Gemeindevorsatzung

Das Gericht stellte fest, dass die *Satzung* der Gemeinde Gadow über die Erhebung von Gebühren zur Umlage der Verbandslasten des Wasser- und Bodenverbandes Dosse-Jäglitz vom 19.03.2002 wegen materieller und formeller Fehler ungültig war. Auch konnte auf Vorgängersatzungen nicht zurückgegriffen werden.

bb) Grundsatz der Gebührenpflicht

Im Übrigen ist das Gericht jedoch der Auffassung, dass gegen die Erhebung von Gebühren zur Umlage von Beiträgen, die die Gemeinde als gesetzliches Mitglied gem. § 2 Abs. 1 Nr. 1 BbgGUVG des betroffenen Verbandes für die der Grundsteuerpflicht unterliegenden Flächen zu entrichten hat, *im Grundsatz keine*

Bedenken bestünden. Die Legitimation für die Abwälzung der Verbandslast auf den einzelnen Grundeigentümer bestehe darin, dass jede Grundfläche am natürlichen Wasserhaushalt beteiligt sei und deshalb in einer Beziehung zu der öffentlichen, im Interesse der Allgemeinheit wahrzunehmenden Aufgabe der Gewässerunterhaltung stehe.

Das Argument des Waldbesitzers, dass er keinerlei Vorteile durch die Gewässerunterhaltungsmaßnahmen für sein Waldgrundstück habe, lässt das OVG Berlin-Brandenburg, a. a. O. nicht gelten. Es handele sich bei der Umlage der Kosten auf den Waldbesitzer um keine Benutzungsgebühr oder ähnliches, so dass es ausreiche, dass die Aufgabe umfassend im Interesse der Allgemeinheit wahrgenommen werde, um die Kostenlast auf den Grundstückseigentümer abzuwälzen.

cc) Flächenmaßstab

Auch die Berechnung der Umlage allein nach *Fläche* hielt das Gericht in seiner Entscheidung für sachgerecht. Vielfach wurde in der Vergangenheit von den Waldbesitzern und deren Verbänden gefordert, die Kriterien für die Berechnung der Umlage zu verfeinern und insbesondere nach versiegelten und unversiegelten Flächen zu unterscheiden. Das OVG Berlin-Brandenburg konstatiert hierzu jedoch:

„Der reine Flächenmaßstab ist jedenfalls ein sachgerechter, mit Art. 3 Abs. 1 Grundgesetz vereinbarer Maßstab zur Verteilung der Kostenlast, weil bei typisierender Betrachtung der Umfang des Wasserabflusses vornehmlich durch die auf ein Grundstück niedergehende Niederschlagsmenge, die ihrerseits wiederum gerade in unmittelbarer Beziehung zur Grundstücksfläche steht, bestimmt wird.“

Das Gericht lässt es ausreichen, dass jede Fläche, auch Waldflächen, in einer Beziehung zum Wasserhaushalt stehen und folgert daraus, dass auch entsprechen der flächenmäßigen Ausdehnung des Grundstücks im Gemeindegebiet eine Umlage erfolgen kann.

dd) Verbot der antizipierten Gebührenerhebung

Der klagende Waldbesitzer hatte mit seiner Klage aber deshalb Erfolg, weil die Umlage nach Auffassung des Gerichts nicht zu einem Zeitpunkt erhoben werden darf, in dem die Gemeinde ihrerseits noch keinen Bescheid vom Gewässerunterhaltungsverband erhalten hat. Die Satzung der beklagten Gemeinde sah diese unzulässige sog. *antizipierte Gebührenerhebung* vor und damit war der an den Waldbesitzer gerichtete Gebührenbescheid nicht rechtmäßig. Die Umlegung der Verbandslasten durch die Gemeinde auf die Grundstückseigentümer darf daher erst dann erfolgen, wenn der Gewässerunterhaltungsbeitrag vom Verband gegenüber der Gemeinde festgesetzt worden ist.

ee) Sog. Einwendungsdurchgriff

Auch wurde durch das Gericht der sog. *Einwendungsdurchgriff* für zulässig erklärt. Damit kann der von der Umlage betroffene Waldbesitzer (bzw. jeder Grundstückseigentümer) Einwendungen vortragen, die das Verhältnis zwischen Gemeinde und Gewässerunterhaltungsverband betreffen. Der einzelne Eigentümer kann somit die Berechnung der Gebühren der Verbände in ihrer Art und Höhe monieren.

Die Gemeinden in Brandenburg mussten nach diesem Urteil vielfach ihre Satzungen überarbeiten, da die antizipierte Gebührenerhebung enthalten war und die Gebührenbestimmungen somit unwirksam waren (vgl. auch Bluhm, Heranziehung zu Gewässerunterhaltungsgebühren, LKV 2007, S. 358 f. – *aus Sicht des Gewässerunterhaltungsverbandes*).

3. Umlage nach Flächenmaßstab

Zahlreiche Waldbesitzer sowie auch der Waldbesitzerverband Brandenburg haben in der Vergangenheit immer wieder die Umlage der Gewässerunterhaltungsgebühr nach Flächenmaßstab moniert. Sie forderten auch während des Gesetzgebungsverfahrens zur Änderung des BbgWG, dass die besonderen Verhältnisse im Wald berücksichtigt werden müssten. Insbesondere wurde vorgebracht, dass sich die Ableitung des Niederschlagswassers als schädlich für die Waldwirtschaft erweise.

a) OVG Berlin-Brandenburg, a. a. O.

Das OVG Berlin-Brandenburg, a. a. O. hat jedoch in der unter Ziff. 2 dargestellten Entscheidung eine solche Berechnung für zulässig erklärt und den Waldbesitzer die Kosten, die der Allgemeinheit zugute kommen, auferlegt. Allerdings hält das OVG es für zulässig, den reinen Flächenmaßstab anhand bestimmter Nutzungsfaktoren zu verfeinern.

b) BVerwG vom 11.07.2007

Auch das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) hat sich in einer aktuellen Entscheidung mit diesem Sachverhalt befasst.

Dabei handelte es sich um einen Fall in Sachsen-Anhalt, bei dem ein Waldbesitzer mit den gleichen Argumenten gegen den Beitrag zur Gewässerunterhaltung wehrte. Das Gericht stellte in seiner Entscheidung von 11.07.2007 (Az: C 1/07) fest, dass die flächenmäßige Abrechnung die Waldbesitzer nicht unangemessen benachteiligt. Das Gericht betont zwar, dass die hohe Verdunstungsrate von Waldflächen und das Wasserrückhaltevermögen von Waldböden dazu führen könne, dass diese Flächen typischerweise einen eher geringen Anteil an dem Wasserzufluss haben, es liege aber in der Natur der Sache, dass die individuellen Anteile am Wasserzufluss regelmäßig nicht messbar seien. Bei der Abrechnung nach Flächen bestehe dagegen ein erhebungstechnischer Vorteil.

c) Beispiel für differenzierte Abrechnungsweise: Nordrhein-Westfalen

In anderen Bundesländern ist eine Differenzierung in der Abrechnungsweise aber durchaus durchgeführt worden.

So heißt zum Beispiel es in § 92 Abs. 1 Ziff. 2 Wassergesetz Nordrhein-Westfalen:

“Versiegelte Flächen sollen wegen der maßgeblichen Unterschiede des Wasserabflusses höher belastet werden als die übrigen Flächen, insbesondere Acker-, Weiden- und Wiesengrundstücke. Bei Waldgrundstücken sollen weitere maßgebliche Unterschiede des Wasserabflusses berücksichtigt werden.“

d) BbgWG 2008

Das neue BbgWG hat eine solche Differenzierung nicht aufgenommen. Es bleibt nach wie vor bei der Berechnung der Umlage allein nach der Grundstücksfläche, zumal das OVG Berlin-Brandenburg, a. a. O. und das BVerwG, a. a. O. eine solche Berechnung für zulässig erachtet haben. Dadurch soll eine erhöhte Rechtssicherheit erreicht werden und dies sei für die Gemeinden besser zu handhaben. Diese Art der Berechnung ist für den Einzelnen sicher nicht immer nachvollziehbar und wird vom Waldbesitzerverband Brandenburg nach wie vor kritisiert.

4. Änderungen des BbgGUVG

Auch das BbgGUVG wurde geändert und trat in seiner Neufassung am 01.01.2009 in Kraft. Nach dem neuen § 2a BbgGUVG müssen die Gewässerunterhaltungsverbände einen sog. Verbandsbeirat bilden. Der Waldbesitzerverband kann, wie auch andere betroffene Verbände (z. B. Grundbesitzer-, Waldbauernverband), Vertreter in den Beirat entsenden. Damit soll den Waldeigentümern die Möglichkeit der Mitsprache eingeräumt werden.

Der Beirat berät den Verband und wirkt bei der Aufstellung der Pläne für die Gewässer zweiter Ordnung mit. Er hat ein umfassendes Informationsrecht.

Näheres hierzu regelt die Verbandssatzung. Wie diese ausgestaltet sein soll, ist für viele Verbände unklar, so dass bereits einige Anfragen der Gewässerunterhaltungsverbände an das Landesumweltamt Brandenburg zum Satzungsinhalt gerichtet worden sind.

Außerdem wurde die Mitgliedschaft der Verbände geändert. Bis zum 31.12.2008 waren nach § 2 Abs. 1 BbgGUVG a. F. noch alle Eigentümer von Grundstücken, die der Grundsteuerpflicht unterliegen, Mitglieder der Verbände. Damit waren insbesondere Waldeigentümer als Mitglieder anerkannt. Mit der Änderung des BbgGUVG per 01.01.2009 sind nur noch öffentlich-rechtliche Gebietskörperschaften (Bund, Länder, Landkreise, Gemeinden) Mitglieder der Verbände (§ 2 Abs. 1 BbgGUVG n.F.).

Diese fehlende Mitgliedschaft soll durch den oben genannten Beirat ausgeglichen werden. Ob dies gelingt, hängt entscheidend von der Ausgestaltung der Rechte des Beirats in den Satzungen der Verbände ab. Insgesamt wird aber voraussichtlich die Mitsprachemöglichkeit der Waldeigentümer dadurch in Zukunft eher reduziert. Dies wird in der forstrechtlichen Fachliteratur teilweise als verfassungswidrig angesehen (so Graf von *Baudissin*, Ist der Rauswurf der Grundeigentümer verfassungsgemäß?, AFZ-Der Wald 2008, S. 775 - Beitrag in online-Ausgabe).

In der Vergangenheit wurde in vielen Fällen auch erfolgreich versucht, durch die Mitgliedschaft im Verband auf die Satzung Einfluss zu nehmen oder die Satzung mangels ordentlicher Mitgliederladung als nicht ordnungsgemäß zustande gekommen zu beanstanden (s. VG Frankfurt/Oder, Beschluss v. 24.01.2008, Az.: 5 L 162/07; VG Potsdam, Urteil v. 30.06.2006, Az.: 9K 2372/05). Dieses Instrument der Einwirkung auf die Verbände und deren Beitragserhebung entfällt mit der neuen Regelung, denn die grundsteuerpflichtigen Waldeigentümer sind zum einen nicht mehr Verbandsmitglieder und können daher fehlerhaft zustande gekommene

Verbandssatzungen sozusagen auf der "mitgliedschaftlichen Ebene" nicht mehr anfechten. Ihnen verbleibt jedoch als Adressaten der Beitragsbescheide – wie auch sonst im Verwaltungsrecht – die Möglichkeit, im Rahmen des Widerspruchs und der verwaltungsgerichtlichen Anfechtungsklage den Bescheid und inzident auch etwaige – formell- oder materiell-rechtliche – Mängel der Satzung überprüfen zu lassen.

5. Stellung der Waldeigentümer

Insgesamt ist eine Veränderung/Verbesserung der Situation der Waldeigentümer bei der Heranziehung zur Gewässerunterhaltung durch die Gesetzesänderungen wohl nicht eingetreten. Die von den Waldbesitzerverbänden gewünschten Regelungen sind nicht aufgenommen worden, so dass hinsichtlich der Beiträge alles beim Alten bleiben dürfte.

Ob die Möglichkeiten der Waldeigentümer bzw. ihrer Verbände bei der Gewässerunterhaltung mitzuwirken genutzt werden können und wie diese ausgestaltet werden, bleibt abzuwarten. Es hängt davon ab, inwieweit die Gewässerunterhaltungsverbände den Waldeigentümern durch einen Beirat Mitsprache- bzw. Mitbestimmungsrechte einräumen werden. Es scheint derzeit so, dass die Stellung der Waldeigentümer eher geschwächt worden ist.

RA *Stephan J. Bultmann*,
SNP Schlawien Naab Partnerschaft,
Berlin (unter Mitarbeit von RAin *Gesine Meißner*)
Kurfürstendamm 33, 10719 Berlin,
Tel. 03 0 / 25 37 80 – 13
Fax 03 0 / 25 37 80 – 60
stephan.bultmann@snp-online.de www.snp-online.de