

Gesetzentwurf

der SPD-Fraktion,
der Fraktion DIE LINKE,
der CDU-Fraktion und
der FDP-Fraktion

Erstes Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Bildung von Gewässerunterhaltungsverbänden

Gesetzentwurf

der SPD-Fraktion, der Fraktion DIE LINKE, der CDU-Fraktion und der FDP-Fraktion

Erstes Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Bildung von Gewässerunterhaltungsverbänden

A. Problem

Die Gewässerunterhaltung der Gewässer II. Ordnung obliegt im Land Brandenburg nach § 79 Absatz 1 Satz 1 Nr. 2 Brandenburgisches Wassergesetz (BbgWG) den Gewässerunterhaltungsverbänden als öffentlich-rechtliche Verpflichtung. Infolge der Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichtes Berlin-Brandenburg aus den Jahren 2012/2013 kommt es bei den Verbänden zu erheblichen Beitragsausfällen und Rechtsstreitigkeiten. Dies führt dazu, dass die Arbeitsfähigkeit der Gewässerunterhaltungsverbände derzeit massiv beeinträchtigt wird.

Die Entscheidungen des Oberverwaltungsgerichts sind im Wesentlichen zu zwei Themenkreisen ergangen:

Mit Beschluss vom 25.01.2013 (OVG 9 N 124.12, OVG 9 N 128.12, OVG 9 N 129.12, OVG 9 N 130.12) hat das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg die Aufhebung von Beitragsbescheiden eines Verbandes gegenüber einer Mitgliedsgemeinde durch die Vorinstanz bestätigt und dies (u.a.) damit begründet, dass Flächen in die Berechnung der Beiträge einbezogen wurden, die nicht den das Verbandsgebiet umfassenden oberirdischen Gewässereinzugsgebieten angehörten, aber in der Satzung als zum Verbandsgebiet gehörig aufgeführt waren. Das Gericht hat durch Auslegung der gesetzlichen Vorschriften ausgeführt, dass eine starke Orientierung der Verbandsgebiete an den Gewässereinzugsgebieten erforderlich ist und dass für Abweichungen vom Gewässereinzugsgebiet ein Rechtsfertigungsbedarf besteht. Eine Überprüfung der Gebiete der Gewässerunterhaltungsverbände im Land Brandenburg hat ergeben, dass insoweit bei allen Verbänden Anlass zu Korrekturen besteht. Aus diesem Grunde sind auch in Zukunft Beitragsausfälle bei den Verbänden zu erwarten.

Durch mehrere Entscheidungen hat das OVG Berlin-Brandenburg Urteile von Verwaltungsgerichten bestätigt, in denen Beitragsbescheide eines Verbandes und Umlagebescheide einer Gemeinde wegen nicht regelgerecht konstituierter Beiräte aufgehoben wurden (vgl. z.B. insbesondere Beschluss vom 21.03.2012, OVG 9 B 63.11). Danach sind mitwirkungspflichtige Beschlüsse des Verbandes auch dann rechtswidrig, wenn die Mitwirkung durch einen Beirat zwar erfolgt, dieser aber nicht auf einer satzungsrechtlichen Grundlage konstituiert wurde. Vor der entsprechenden Mitwirkungshandlung bedürfe es zunächst einer entsprechenden Regelung zu den Beiräten in der Verbandssatzung und dann eines Konstituierungsaktes des Beirates. § 2 a des Gesetzes über die Bildung von Gewässerunterhaltungsverbänden (GUVG), mittels dessen die Beiräte in den Verbänden erstmalig eingeführt wurden, ist durch das Gesetz zur Änderung wasserrechtlicher Vorschriften vom 23. April 2008 (GVBl. S. 62, 90) mit Wirkung vom 1. Januar 2009 in das GUVG eingefügt worden. Kein Verband in Brandenburg hatte am 1. Januar 2009 eine genehmigte satzungsrechtliche Bestimmung zu den Beiräten in seiner Sat-

zung. Ungeachtet dessen haben alle Verbände in der 1. Hälfte des Jahres 2009 Beiräte auf gesetzlicher Grundlage konstituiert.

Diese ‚faktischen‘ Beiräte haben auch bei den Entscheidungen in den Verbänden mitgewirkt. Mittlerweile haben fast alle Verbände satzungsrechtliche Grundlagen für die Beiräte. Aufgrund etlicher offener Rechtsmittelverfahren sind Beitragsausfälle für den Zeitraum ab 1. Januar 2009 bis zum Erlass entsprechender Satzungsbestimmungen bereits eingetreten und weitere zu erwarten. Ebenso werden die Gemeinden bei der Umlage der Beiträge Einnahmeausfälle in erheblichen Größenordnungen erfahren.

B. Lösung

Das Gesetz über die Bildung der Gewässerunterhaltungsverbände (GUVG) ist zu ändern, um die rechtssichere Beitragserhebung durch die Gewässerunterhaltungsverbände und der Arbeitsfähigkeit ebenso sicherzustellen wie die Umlageerhebung durch die Gemeinde. In folgenden Punkten besteht Regelungsbedarf:

1. Die Gebiete der Gewässerunterhaltungsverbände im Land Brandenburg sind entsprechend der Anforderungen der Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts zu ändern. Die Änderung der Verbandsgebiete kann durch Satzungsänderung nach § 1 Abs. 3 GUVG durch die Verbände selbst erfolgen und ist von der Rechtsaufsicht zu genehmigen. Es ist jedoch sicherzustellen, dass eine Änderung der Gebiete zeitgleich zu einem Stichtag in Kraft tritt, um den Anforderungen der landesweit flächendeckenden Verbandsgebiete nach § 79 Absatz 2 Satz 1 BbgWG gerecht zu werden. Es sind weiterhin die Kriterien und das Verfahren für die entsprechenden Satzungsänderungen festzulegen und es ist eine Regelung für die Entscheidung in Konfliktfällen vorzusehen. Diese einheitlichen Regelungen können nur durch Änderung des GUVG erfolgen. Dies gilt umso mehr, als einige Verbände untereinander sehr langwierige Abstimmungsverfahren durchführen, die nicht immer einvernehmlich erfolgen.

2. Für den Zeitraum vor dem Stichtag für die Änderung der Gebiete ist eine befristete Heilungsregelung notwendig, um eine rechtssichere Beitragserhebung für die Verbände vor dem Stichtag zu ermöglichen. Diese soll in Form der befristeten Festschreibung der bisherigen, durch genehmigte Satzung festgelegten Verbandsgebiete erfolgen.

3. Es ist weiterhin eine Heilungsregelung hinsichtlich der Mitwirkungshandlungen der ohne Satzungsgrundlage konstituierten Beiräte notwendig, um eine rechtssichere Beitragserhebung für den Übergangszeitraum ab 1. Januar 2009 bis zum Erlass entsprechender Satzungsbestimmungen sicherzustellen.

C. Rechtsfolgenabschätzung

I. Erforderlichkeit

Die Änderung des GUVG ist erforderlich, um die Aufgabenerfüllung durch die Verbände abzusichern. Eine Sicherstellung der Arbeitsfähigkeit auf anderem Wege, etwa durch die Verbände selbst, ist nicht möglich. Im Einzelnen:

Zu 1.: Für die Änderung der Verbandsgebiete ist es erforderlich, Kriterien, Verfahren und Stichtag gesetzlich zu regeln, um eine einheitliche Rechtsgrundlage für die Gebietsänderung für alle Verbände zu schaffen. Die Änderung selbst kann durch Satzungsänderung durch die Verbände entsprechend den gesetzlichen Vorgaben erfolgen.

Zu 2.: Eine rückwirkende Heilungsregelung, die die bisherigen, durch genehmigte Satzung festgelegten Verbandsgebiete festschreibt, ist erforderlich, um auch rückwirkend eine rechtsichere Beitragserhebung zu gewährleisten. Rückwirkende Satzungsänderungen hinsichtlich der Gebietsbestimmungen sind nicht möglich, auch weil infolge der Neuregelung des Gebietes die beschließenden Gremien (Verbandsversammlung, Verbandsausschuss) gebietsbezogen anders zusammengesetzt sind und mithin alle Beschlüsse des Verbandes rückwirkend durch unrichtig konstituierte Organe getroffen worden wären.

Zu 3. Auch eine Heilungsregelung bezüglich der Mitwirkungshandlungen durch die ohne Satzungsgrundlage konstituierten Beiräte ist erforderlich. Auch insoweit sind rückwirkende Satzungsänderungen nicht möglich, da die überwiegende Anzahl der Verbände inzwischen neue genehmigte Satzungen hat.

II. Zweckmäßigkeit

Die Änderungen des GUVG sind zweckmäßig zur Sicherstellung der Aufgabenerfüllung durch die Gewässerunterhaltungsverbände.

III. Auswirkungen auf Bürger, Wirtschaft und Verwaltung

Zusätzlicher Verwaltungsaufwand oder zusätzliche Kosten entstehen für die Verbände oder ihre Mitglieder - abgesehen von einem einmaligen Umstellungsaufwand - durch die Neuregelung nicht. Die genaue Grenzziehung der Verbandsgebiete erfolgt auf der Grundlage der bei Wasserwirtschaftsamt vorhandenen Daten, die mit den Liegenschaftsdaten der Landesvermessung Geobasisinformation Brandenburg abgeglichen werden. Insoweit sollen den Verbänden Flurstückslisten mit den jeweils den Verbänden zugeordneten Flurstücken bzw. Flurstücksteilen ausgereicht werden. Diese ermöglichen eine rechtsichere Beitragserhebung. Die Listen können von den Gemeinden bei der Umlage der Beiträge verwendet werden. Auch insoweit ist - abgesehen von einem einmaligen Umstellungsaufwand - kein zusätzlicher Verwaltungsaufwand zu erwarten.

D. Zuständigkeiten

Ministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz.

Gesetzentwurf für ein

Erstes Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Bildung von Gewässerunterhaltungsverbänden

Vom ...

Der Landtag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Gesetzes über die Bildung von Gewässerunterhaltungsverbänden

Das Gesetz über die Bildung von Gewässerunterhaltungsverbänden vom 13. März 1995 (GVBl. I S.14), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 19. Dezember 2011 (GVBl. I Nr. 33) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. § 1 Absatz 3 wird wie folgt gefasst:

„(3) Das Verbandsgebiet kann durch Änderung der Verbandssatzung berichtigt oder verändert werden. Mit Wirkung zum 1. Januar 2014 ist das Verbandsgebiet in der Satzung nach Einzugsgebieten zu bestimmen. Einzugsgebiet im Sinne dieses Gesetzes ist das durch Wasserscheiden abgegrenzte oberirdische Gebiet, aus dem Wasser einem bestimmten oberirdischen Gewässer oder Gewässerabschnitt zufließt. Durch Wasserscheiden abgegrenzte oberirdische Gebiete ohne oberirdischen Abfluss werden dem Gewässerabschnitt zugeordnet, dem das dort gebildete Grundwasser nach mittlerer Grundwasserfließrichtung zufließt. Maßgeblich sind die Einzugsgebiete, die durch das Wasserwirtschaftsamt erstmals am 1. November 2013 und danach jeweils mit dem Stichtag 1. Juni des Vorjahres für das Folgejahr mittels digitalem Datensatz ausgewiesen und öffentlich zugänglich gemacht worden sind. Das nach Satz 2 bestimmte Verbandsgebiet kann von den Gemeindegebieten nach Absatz 2 abweichen. Die Satzungsänderung bedarf der vorherigen Abstimmung mit betroffenen Nachbarverbänden; im Streitfall entscheidet die Rechtsaufsicht nach Maßgabe des § 59 des Wasserverbandsgesetzes. Bis zum Inkrafttreten der Satzungsänderung nach Satz 2 gilt das durch die genehmigte Satzung festgelegte Verbandsgebiet.“

2. In § 2 Absatz 1 Nummer 1 und 2 werden nach dem Wort „Grundstücke“ die Wörter „oder Teilflächen von Grundstücken“ eingefügt.

3. Dem § 2a Absatz 1 wird folgender Satz angefügt:

„Bis zum Inkrafttreten entsprechender Satzungsregelungen gelten die Verbandsbeiräte, die entsprechend Satz 3 und 4 mitgewirkt haben, aber ohne satzungsrechtliche Grundlage konstituiert wurden, als wirksam gebildet und deren Beteiligung als ordnungsgemäß erfolgt.“

Artikel 2

Inkrafttreten

- (1) Dieses Gesetz tritt mit Wirkung vom 1. Oktober 2013 in Kraft, soweit in dem folgenden Absatz nichts Abweichendes geregelt ist.
- (2) Artikel 1 Nummer 3 tritt mit Wirkung vom 1. Januar 2009 in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

Die Änderung des Gesetzes über die Bildung der Gewässerunterhaltungsverbände (GUVG) ist notwendig, um die Unterhaltung der Gewässer II. Ordnung (§ 79 Absatz 1 Satz 1 Nr. 2 Brandenburgisches Wassergesetz - BbgWG) durch die Gewässerunterhaltungsverbände in Brandenburg sicherzustellen. Infolge der Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichtes Berlin-Brandenburg aus den Jahren 2012/2013 kommt es zu erheblichen Beitragsausfällen und Rechtsstreitigkeiten bei den Verbänden. Die Arbeitsfähigkeit der Verbände ist massiv beeinträchtigt.

Aufgrund der Entscheidungen des Oberverwaltungsgerichtes Berlin-Brandenburg ergibt sich Handlungsbedarf in folgenden Punkten:

- Die Gebiete der Gewässerunterhaltungsverbände im Land Brandenburg sind entsprechend der Anforderungen der Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichtes zu korrigieren. Nach dieser Rechtsprechung ist im Wesentlichen eine starke Orientierung der Verbandsgebiete an den Gewässereinzugsgebieten erforderlich (vgl. Beschluss des Oberverwaltungsgerichtes Berlin-Brandenburg vom 25.01.2013, OVG 9 N 124.12, OVG 9 N 128.12, OVG 9 N 129.12, OVG 9 N 130.12), die derzeit nicht in hinreichendem Maße gewährleistet ist. Die Änderung der Verbandsgebiete kann nach § 1 Abs. 3 GUVG durch die Verbände selbst mittels Satzungsänderung erfolgen. Es ist jedoch sicherzustellen, dass die Änderung der Gebiete zeitgleich zu einem Stichtag in Kraft tritt, um den Anforderungen der landesweit flächendeckenden Verbandsgebiete nach § 79 Absatz 2 Satz 1 BbgWG gerecht zu werden. Es sind weiterhin einheitliche Kriterien und das Verfahren für die entsprechenden Satzungsänderung festzulegen und es ist eine Regelung für die Entscheidung in Konfliktfällen zu treffen.
- Für den Zeitraum vor dem Stichtag für die Änderung der Gebiete ist eine befristete Heilungsregelung notwendig, um eine rechtssichere Beitragserhebung für die Verbände vor dem Stichtag zu ermöglichen.
- Es ist weiterhin eine Heilungsregelung hinsichtlich der Mitwirkungshandlungen der ohne Satzungsgrundlage konstituierten Beiräte notwendig, um eine rechtmäßige Beitragserhebung ab dem 01.01.2009 bis zum Inkrafttreten entsprechender Satzungsbestimmungen zu ermöglichen.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1

Zu Nr. 1 (§ 1 Absatz 3 GUVG):

Mit der Ergänzung der bisherigen Vorschrift (Satz 1 unverändert) durch Satz 2 bis 7 werden Kriterien, Verfahren und Stichtag für die Änderung der Verbandsgebiete geregelt. Ziel ist eine Korrektur der Verbandsgebiete, die den Anforderungen des Oberverwaltungsgerichtes Berlin-Brandenburg entspricht. Diese soll durch Sat-

zungsänderung durch die Gewässerunterhaltungsverbände mit Wirkung zum 01.01.2014 erfolgen. Die Festsetzung der neuen Verbandsgebietsgrenzen erfolgt nicht durch Gesetz. Mit Blick auf die Satzungsautonomie der Verbände, die auch die Bestimmung des Verbandsgebiets umfasst (§ 6 Absatz 2 Nr. 3 Wasserverbandsgesetz - WVG), ist Satzungsänderungen durch die Verbände der Vorzug zu geben. Aus Gründen des öffentlichen Interesses kann eine Satzungsänderung durch die Aufsichtsbehörde erfolgen, wenn ein Verband einer entsprechenden Aufforderung nicht nachkommt (§ 59 WVG).

In Satz 2 wird der Stichtag für die Anpassung der Verbandsgebiete und die (Neu)Bestimmung der Verbandsgebiete nach Einzugsgebieten geregelt. Die Regelung eines Stichtages ist erforderlich, weil die Verbandsgebiete nach § 79 Absatz 2 Satz 1 BbgWG im Land flächendeckend sein müssen. Überschneidungen oder Klaffungen sind aus diesem Grunde auch für einen Übergangszeitraum nicht zulässig.

Satz 3 enthält eine Definition der Einzugsgebiete. Die Definition entspricht im Wesentlichen der Definition des Teileinzugsgebietes in § 3 Nr. 14 Wasserhaushaltsgesetz (WHG).

Satz 4 definiert das Binneneinzugsgebiet. Binneneinzugsgebiete sind wegen § 79 Abs. 2 Satz 1 BbgWG einem Verbandsgebiet zuzuordnen.

Satz 5 legt fest, dass für die Bestimmung der Grenzen der Einzugsgebiete der beim Wasserwirtschaftsamt geführte digitale Datensatz maßgeblich ist. Dieser wird fortlaufend aktualisiert. Maßgeblich für das Kalenderjahr ist jeweils der Datenbestand am 1. Juni des Vorjahres. Hiermit wird den Verbänden eine rechtssichere Planungsgrundlage gegeben. Das Verbandsgebiet steht für einen Zeitraum (ein Jahr) rechtssicher fest. Andererseits wird eine Aktualisierung festgeschrieben, um die tatsächlichen Verhältnisse angemessen abzubilden und zeitnah berücksichtigen zu können. Für die erstmalige Korrektur wird auf den Stichtag 1. Juni 2013 abgestellt.

Aus dem Abgleich der Einzugsgebietsgrenzen mit den Liegenschaftsdaten der Landesvermessung und Geobasisinformation Brandenburg (LGB) ergeben sich die ganz oder teilweise (prozentual) zum Verbandsgebiet gehörenden Flurstücke. Dies ermöglicht eine praktikable und rechtssichere Beitragskalkulation.

In Satz 6 wird lediglich klargestellt, dass das nach Satz 2 (neu) bestimmte Verbandsgebiet von den Gemeindegebieten nach Absatz 2 abweichen kann. Dies ergibt sich auch bereits auch § 1 Abs. 3 Satz 1 GUVG, nach dem das Verbandsgebiet durch Satzungsänderung berichtigt oder verändert werden kann.

Satz 7 sieht vor, dass die Gebietsänderung durch Satzungsänderung der vorherigen Abstimmung mit betroffenen Nachbarverbänden bedarf. Unter Berücksichtigung der Satzungsautonomie der Verbände, die sich auch auf die Bestimmung des Verbandsgebietes erstreckt (s.o.), obliegt es in erster Linie den Verbänden, ihr Verbandsgebiet im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten zu bestimmen. Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass die Verbandsgebiete nach § 79 Abs. 2 Satz 1 BbgWG im Land flächendeckend sein müssen und Überschneidungen oder Klaffungen nicht zulässig sind, sind Abstimmungen zwischen den Verbänden unerlässlich. Kommt es zu keiner Einigung zwischen den Verbänden entscheidet die

Verbandsaufsicht nach Maßgabe des § 59 des Wasserverbandsgesetzes. Hierbei kann die Rechtsaufsicht bei der Zuordnung einzelner Einzugsgebiete im Rahmen des öffentlichen Interesses neben hydrologischen Kriterien unter anderem auch die bisherigen Verbandsgebietszuschnitte berücksichtigen.

Satz 8 schreibt die durch genehmigte Satzung festgelegten Verbandsgebiete bis zum Inkrafttreten der Satzungsänderungen als gesetzlich geltend fest. Die Festbeschreibung der bisherigen durch genehmigte Satzung festgelegten Verbandsgebiete dient der Rechtssicherheit. Die Regelung ist erforderlich, um eine rechtsichere Beitragserhebung durch die Verbände sicherzustellen.

Zu Nr. 2 (§ 2 Nr. 1 und 2 GUVG):

Die Ergänzung der Regelung über die Mitgliedschaft dient der Klarstellung. Im Ergebnis der Korrektur der Verbandsgebiete wird es zu Zuordnungen von Flurstücks- bzw. Grundstücksteilen kommen. In der Folge besteht die Mitgliedschaft nach § 2 Absatz 1 nicht nur für „Grundstücke“ sondern auch für „Teilflächen von Grundstücken“, soweit diese im Verbandsgebiet liegen. Der für die Beitragserhebung notwendige Abgleich der auf der Grundlage der Einzugsgebiete bestimmten Verbandsgebiete mit den Liegenschaftsdaten wird im Ergebnis zu einer Auflistung der zum Verbandsgebiet ganz oder prozentual gehörenden Flurstücke führen. Um eine rechtssichere Gebietsabgrenzung an den Einzugsgebietsgrenzen zu erhalten, werden an den Gebietsgrenzen Flurstücke nicht in Gänze sondern nur prozentual-anteilig einem Verbandsgebiet zugeordnet werden. Dies hat dann entsprechende Folgen für die Mitgliedschaftsverhältnisse im Verband.

Zu Nr. 3 (§ 2a Absatz 1 GUVG):

Die Heilungsregelung in Satz 6 ist notwendig, um die Beitragserhebung der Verbände ab 1. Januar 2009 bis zum Zeitpunkt des Inkrafttretens von entsprechenden Satzungsbestimmungen sicherzustellen. Mittlerweile haben alle Verbände satzungsrechtliche Grundlagen für die Beiräte beschlossen, die überwiegend bereits durch die Rechtsaufsicht genehmigt wurden und in Kraft getreten sind.

Nachdem das OVG Berlin-Brandenburg die Aufhebung von Beitragsbescheiden bestätigt hat (vgl. insbesondere Beschluss des OVG Berlin-Brandenburg vom 21.03.2012, OVG 9 B 63.11), obgleich in den Verbänden Beiräte gebildet worden waren und diese auch entsprechend den gesetzlichen Vorgaben an den Beschlüssen der Verbände mitgewirkt hatten, es aber an einer Satzungsgrundlage für die Beiräte fehlte, ist dieser (vorübergehende) Mangel mittels einer Übergangsvorschrift zu heilen. Durch die Übergangsvorschrift werden weder Mitwirkungsrechte rückwirkend entzogen noch wird durch die rückwirkende Regelung das rechtsstaatliche Vertrauensschutzprinzip verletzt.

Zu Artikel 2 (Inkrafttreten):

Es ist erforderlich, dass die Gesetzesänderung mit Wirkung vom 1. Oktober 2013 in Kraft tritt, um die Modalitäten der Gebietsänderung zum 1. Januar 2014 rechtzeitig gesetzlich festzuschreiben.

Die Heilungsregelung für die Mitwirkungshandlungen der Beiräte muss rückwirkend zeitgleich mit der Einführung der Beiratsregelung am 1. Januar 2009 in Kraft treten, um alle Mitwirkungshandlungen der faktischen Beiräte zu erfassen.

Potsdam, 10. September 2013

Klaus Ness
für die SPD-Fraktion

Christian Görke
für die Fraktion DIE LINKE

Dieter Dombrowski
für die CDU-Fraktion

Andreas Büttner
für die FDP-Fraktion