

Auf Bitte des Haushaltsausschusses hier die gewünschten Anmerkungen für die Vorlagen: Fin/110/2019, Fin/111/2019, Fin/112/2019, Fin/113/2019, Fin/114/2019, Fin/115/2019 und Fin/116/2019.

Auszugsweise Begründung der KROHN Rechtsanwälte PartGmbH zur Notwendigkeit der Neufassung der Satzungen der Stadt Werneuchen über die Erhebung von Umlagen zur Refinanzierung der Beiträge der Wasser- und Bodenverbände

„Die Umlagesatzung vom 6. November 2014 (Amtsblatt vom 17. Dezember 2014) könnte nichtig sein. Wäre sie nichtig, wofür es Gründe gibt (s. u.), wären sowohl die 1. Änderungssatzung vom 13. August 2015 (Amtsblatt vom 16. September 2015) als auch die noch nicht beschlossene 2. Änderungssatzung nichtig. Denn nichtige Ausgangssatzungen können nicht wirksam geändert werden. Sie bleiben nichtig. Es bleibt nur die Möglichkeit, sie insgesamt neu zu beschließen. Dies ist unter bestimmten Maßgaben auch rückwirkend (hier zum 1. Januar 2013) möglich.

Wenn die Satzung vom 6. November 2014 sich als nichtig erweisen sollte, behält die Regelung in deren § 7 Wirksamkeit. Danach ist die Vorgängersatzung vom 18. August 2005 mit Wirkung vom 1. Januar 2013 außer Kraft gesetzt worden.

Die von mir befürchtete Nichtigkeit der Umlagesatzung vom 6. November 2014 könnte sich aus dem Urteil des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg (Urteil vom 24. September 2015 – OVG 9 B 13.13) ergeben (**Anlage 1**). Nach dem dort entschiedenen Sachverhalt ist die dort betroffene Gemeinde für das Jahr 2011 auf der Grundlage eines Beitragssatzes vom € 7,82/ha vom Wasser- und Bodenverband zu einem Verbandsbeitrag herangezogen worden. Im Vorjahr 2010 waren es noch € 7,00/ha gewesen, also € 0,82/ha weniger. Deshalb beschloss die dort betroffene Gemeinde am 10. Februar 2011 **rückwirkend** auf den 1. Januar 2011 eine Änderung der Umlagesatzung, wonach der Umlagesatz ab 2011 dem Beitragssatz entsprechend erhöht wurde.

Unter Anziehung verschiedener Gründe hat das Oberverwaltungsgericht ausgeführt, es mangle dem von einem Grundstückseigentümer angefochtenen Umlagebescheid der Gemeinde für 2011 an einer wirksamen satzungsrechtlichen Grundlage. Unter Randnummer 27 des Urteils hat das Gericht ausgeführt:

*„Eine im Laufe eines Kalenderjahres rückwirkend auf den 1. Januar beschlossene Änderung einer Umlagesatzung (stellt) eine „echte“ Rückwirkung dar, weil damit die zum Beginn des Kalenderjahres schon entstandene Umlage (§ 80 Abs. 2 Satz 3 Nr. 3 Satz 1 KAG) rückwirkend verändert wird. Geht es – wie hier – um eine **rückwirkende Erhöhung**, bedarf es insoweit einer besonderen Rechtfertigung, denn „echt“ rückwirkende belastende Regelungen sind verfassungsrechtlich grundsätzlich unzulässig.“*

Eine solche Rechtfertigung sei in dem entschiedenen Fall nicht ersichtlich.

Ob die Stadt Werneuchen für die rückwirkende Erhöhung der Umlage in der Umlagesatzung vom 6. November 2014 zum 1. Januar 2013 ein rechtfertigender Grund zur Seite steht, ist danach zumindest zweifelhaft. In einem Eilverfahren mit dem Az. VG 1 L 1905/15 hat das Verwaltungsgericht Potsdam im Beschluss vom 17. September 2016 ausgeführt, eine rückwirkende Inkraftsetzung von Satzungen mit einem höheren Umlagesatz könne „*ausnahmsweise*“ gerechtfertigt sein, denn die Gemeinde könne die Umlage erst dann festsetzen, wenn ihr der Beitragsbescheid des Wasser- und Bodenverbandes für das maßgebliche Kalenderjahr bekannt gegeben worden sei. Weiter heißt es wörtlich:

„Der Gesetzgeber dürfte der Gemeinde damit die Möglichkeit eröffnet haben, die Umlage rückwirkend auf den Beginn des Kalenderjahres festzusetzen. Damit könnte die gesetzliche Rechtfertigung erwachsen, auch die zugrundeliegende Satzung

Auf Bitte des Haushaltsausschusses hier die gewünschten Anmerkungen für die Vorlagen: Fin/110/2019, Fin/111/2019, Fin/112/2019, Fin/113/2019, Fin/114/2019, Fin/115/2019 und Fin/116/2019.

rückwirkend in Kraft zu setzen. Der Umlagepflichtige könnte nach der Systematik des Gesetzes dann kein Vertrauen in den Bestand der „alten“ Satzung aufbauen.“

Erst im Hauptsacheverfahren sei zu klären, ob die rückwirkende Inkraftsetzung der Satzung ausnahmsweise gerechtfertigt war.

Ob das Gericht im Hauptsacheverfahren ebenso entscheidet, wie im zitierten Eilverfahren, bleibt abzuwarten. Ich habe daran mit Blick auf die Verfassung erhebliche Bedenken und halte rückwirkende Erhöhungen des Umlagesatzes für verfassungswidrig. Die Verfassungswidrigkeit rückwirkender „Steuererhöhungen“ würde zur Nichtigkeit Ihrer Umlagesatzung führen.

Die Gemeinden können sich nämlich gemäß § 80 Abs. 2 Satz 1 BbgWG jederzeit – auch rückwirkend – für eine „*andere Art der Finanzierung*“ entscheiden. Sie können also ganz auf die Umlage oder auf deren (rückwirkende) Erhöhung verzichten und die Beiträge bzw. Beitragserhöhungen aus anderen Quellen refinanzieren. Da es also am 1. Januar des Umlagejahres (bei Ihnen 1. Januar 2013) eine Umlagesatzung gab, die nicht auf einen bestimmten Erhebungszeitraum befristet war und die öffentlich bekannt gemacht worden ist (wie Ihre Umlagesatzung aus dem Jahr 2005), darf der Umlageschuldner (in der Regel also der Grundstückseigentümer) darauf vertrauen, dass die Gemeinde eine höhere als die in dieser Satzung festgelegte Umlage jedenfalls nicht rückwirkend erheben wird. Wenn die Umlage in einer bestimmten Höhe laut Satzung aus dem Jahr 2005 am 1. Januar 2013 also bereits entstanden ist, bildet sich beim potentiellen Umlageschuldner im Hinblick auf die sich aus § 80 Abs. 2 Satz 1 BbgWG ergebenden anderweitigen (Re-) Finanzierungsmöglichkeiten der Gemeinde ein von der Verfassung geschütztes Vertrauen darauf, die Umlage werde nicht rückwirkend erhöht. Denn der Gesetzgeber stellt es den Gemeinden ausdrücklich frei, sich ganz oder teilweise für eine andere Art der Finanzierung zu entscheiden, so etwa eine teilweise Refinanzierung als dem allgemeinen Steueraufkommen. Wenn die Gemeinde die Umlagesätze zum Zeitpunkt der gesetzes- und satzungsgemäßen Entstehung der Umlage (hier: 1. Januar 2013) noch nicht erhöht hat, kann ein Umlageschuldner nach meiner Ansicht ohne weiteres davon ausgehen, die Gemeinde habe sich für eine andere Art der Refinanzierung entschieden. Mit einer rückwirkenden Inkraftsetzung einer Satzung (hier der Satzung vom 6. November 2014), die einen höheren als den in der bisherigen Umlagesatzung (2005) festgelegten Umlagesatz mit Rückwirkung zum 1. Januar 2013 bestimmt, brauchte der Umlageschuldner nach der Systematik des Gesetzes nach meiner Ansicht nicht mehr zu rechnen.

Da wir somit nicht sicher sein können, ob die Neufassung der Satzung vom 6. November 2014 wirksam oder aber nichtig ist, sollte die Stadt auf „Nummer sicher“ gehen, wobei eine absolute Rechtssicherheit kaum zu erreichen ist.

Jedenfalls sollten Sie vermeiden, die möglicherweise nichtige Satzung vom 6. November 2014 durch mehrere Änderungssatzungen nachträglich zu ändern. Besser wäre es vielmehr, stets mit einer Neufassung zu arbeiten. Deshalb empfehle ich, der Stadtverordnetenversammlung für jedes Streitjahr eine Neufassung der Umlagesatzung zur Beschlussfassung vorzulegen. Diese Neufassung kann dann jeweils auch rückwirkend zum 1. Januar des Umlagejahres in Kraft treten. Denn das Problem der rückwirkenden **Erhöhung** ergibt sich nur für das Kalenderjahr 2013. In den Folgejahren wird der Umlagesatz dagegen nicht weiter erhöht, sondern im Gegenteil herabgesetzt.“