2015-10-24

Stadt Dessau-Roßlau

Vorlage

Drucksachen-Nr.:	**IV/028/2015/VI-66**
Einreicher:	Der Oberbürgermeister
Verantwortlich für die Umsetzung:	Tiefbauamt

Beratungsfolge	Status	Termin	Bestätigung
Dienstberatung des Oberbürgermeisters	nicht öffentlich	27.10.2015	
Ausschuss für Finanzen	öffentlich	11.11.2015	
Ausschuss für Bauwesen, Verkehr und Umwelt	öffentlich	24.11.2015	

Titel:

Prüfauftrag im Rahmen der Haushaltsdiskussion 2015
"In welchem Umfang können Grundstückseigentümer an den Grabenpflegearbeiten beteiligt werden und inwieweit ist der Umfang speziell zuordenbarer Grabenpflegearbeiten direkt auf den Grundstückseigentümer abwälzbar."

Information:

Die Fließgewässer im Stadtgebiet Dessau-Roßlau sind vorrangig Gewässer 2. Ordnung gemäß Wassergesetz für das Land Sachsen-Anhalt (WG LSA). Die Elbe ist eine Bundeswasserstraße und die Mulde, Rossel sowie der Fließgraben sind Gewässer 1. Ordnung. Die Gewässer 2. Ordnung im Stadtgebiet haben eine Gewässerlänge von ca. 340 km. Die Gewässerflurstücke selbst liegen größtenteils im städtischen Eigentum.

Die Unterhaltung der Gewässer ist eine öffentlich-rechtliche Verbindlichkeit. Sie begründet keinen Rechtsanspruch Dritter gegen den Träger der Unterhaltungslast.
Den Umfang der Unterhaltung eines Gewässers regelt das Wassergesetz für das Land Sachsen-Anhalt (unabhängig vom jeweiligen Eigentümer), wobei u. a. den Belangen des Naturschutzes Rechnung zu tragen ist.

Die Unterhaltung der Gewässer 2. Ordnung obliegt gemäß WG LSA den Unterhaltungsverbänden (UHV). Die Unterhaltungsverbände sind Wasser- und Bodenverbände im Sinne des Wasserverbandsgesetzes, für sie gelten die entsprechenden Vorschriften. Das jeweilige Verbandsgebiet ist das im WG LSA festgelegte Niederschlagsgebiet.

Mitglieder der Unterhaltungsverbände sind die Gemeinden im jeweiligen Niederschlagsgebiet. Die Stadt Dessau-Roßlau ist dementsprechend Mitglied in 3 Unterhaltungsverbänden: UHV „Mulde“, UHV „Taube/Landgraben“ und UHV „Nuthe/Rossel“ (Siehe dazu Übersichtskarte im Anhang).

Die Beiträge für die Gewässerunterhaltung bestimmen sich gemäß Wassergesetz nach dem Verhältnis, mit dem die Mitglieder am Verbandsgebiet beteiligt sind (Flächenbeitrag) und dem Verhältnis der Einwohnerzahlen im Verbandsgebiet zur Gesamteinwohnerzahl als Maßstab für die Erschwerung der Gewässerunterhaltung durch versiegelte Flächen (Erschwernisbeitrag).

Erhöhen sich die Kosten der Unterhaltung, weil ein Grundstück in seinem Bestand besonders gesichert werden muss oder weil eine Anlage im oder am Gewässer die Unterhaltung erschwert, so hat der Eigentümer des Grundstückes oder der Anlage bzw. der Verursacher gemäß Wassergesetz die Mehrkosten zu ersetzen. Die Rechnungslegung erfolgt dann entsprechend direkt über den Unterhaltungsverband.

Gegenwärtig zahlt die Stadt Dessau-Roßlau aus ihrem städtischen Haushalt (Produktkonto 55210) insgesamt ca. 259 T € Beiträge + entsprechende Mehrkosten an die jeweiligen Unterhaltungsverbände.
Der Ortsteil Rodleben zahlt gemäß Gebietsänderungsvertrag einen separaten Beitrag von ca. 19.600 € an den UHV „Nuthe/Rossel“.

Der Verbandsbeitrag wird jährlich neu kalkuliert und im Haushalt des UHV festgeschrieben. Der diesjährige Beitrag an die einzelnen Unterhaltungsverbände setzt sich wie folgt zusammen:

Unterhaltungsverband	Flächenbeitrag	Erschwernisbeitrag
„Mulde“	7,30 €/ha	0,69 €/EW
„Taube/Landgraben“	9,23 €/ha	0,64 €/EW
„Nuthe/Rossel“	8,37 €/ha	1,99 €/EW

Für die Stadt Dessau-Roßlau gilt weiterhin die Unterhaltungsordnung für die Gewässer 2. Ordnung mit integrierter Schauordnung (siehe OB-Beschluss vom 16.02.2010). Hier sind Art, Maß und besondere Pflichten der Unterhaltung sowie Regelungen zur Gewässerschau festgesetzt.

In der Regel werden die Fließgewässer 1x im Jahr durch die Unterhaltungsverbände unterhalten, d. h. gekrautet oder grundgeräumt. Die Fließgewässer mit hoher wasserwirtschaftlicher Bedeutung bzw. innerhalb bebauter Gebiete werden nach Bedarf bzw. allgemeinem öffentlichen Interesse auch öfter (2 x) unterhalten, andere hingegen beispielsweise nur aller 2 - 3 Jahre.

Alle erforderlichen Maßnahmen, die das Maß der Unterhaltung überschreiten und nicht über die Unterhaltungsverbände abgesichert werden, werden je nach Bedarf und Notwendigkeit durch die Stadt (als Grundstückseigentümer), hier vertreten durch das Tiefbauamt (siehe städtischer Haushalt, Produktkonto 55210) getragen:

- Verkehrssicherungsmaßnahmen (u. a. Baumfällungen, Gehölzschnitt) auf städtischem Eigentum

- Sicherungsmaßnahmen am Gewässerprofil; Böschungsstabilisierung auf städtischem Eigentum
- Prüfung/Instandsetzung/Rückbau der im Eigentum der Stadt befindlichen ca. 50 wasserwirtschaftlichen Anlagen im Gewässer (Querbauwerke); Stauanlagen, Wehre, Schieber, Sohlschwellen
- Prüfung/Instandsetzung/Rückbau von ca. 1000 Längsbauwerken, wie Durchlassbauwerke, Brücken, Verrohrungen (keine Drainagen!) als Baulastträger

Erforderliche Maßnahmen in und am Gewässer bzw. an Anlagen im und am Gewässer, die nicht auf städtischem Eigentum und nicht im allgemeinen Interesse liegen, werden durch den jeweiligen Eigentümer bzw. Nutznießer getragen!

Die Herstellung und wesentliche Änderung von Anlagen nach § 36 des Wasserhaushaltgesetzes (WHG), auch von Aufschüttungen und Abgrabungen in und an oberirdischen Gewässern bedürfen der wasserrechtlichen Genehmigung durch die Wasserbehörde.
Derzeit werden im Stadtgebiet keine Gewässerausbaumaßnahmen durchgeführt! Weitgreifende Gewässerausbaumaßnahmen wurden durch die Stadt in der Vergangenheit im Rahmen des „Vorflutentwässerungskomplexes Taube in Dessau-Alten“ und der „Flugplatzentwässerung“ sowie im Rahmen des Förderprogrammes der Vernässungsproblematik im Bereich Lorkgraben realisiert. Die Ausbaumaßnahmen dienten wesentlich der Grundwasserabsenkung und Niederschlagswasser-abführung in bzw. aus Schwerpunktgebieten (bebaute Gebiete).

Meliorationsmaßnahmen, d. h. landwirtschaftliche Be- und Entwässerungsmaßnahmen, wie sie zu DDR-Zeiten großflächig durchgeführt wurden, werden in dem Maß nicht mehr ausgeführt. Diese alten Drainagen bleiben aber nach wie vor ein Konfliktpotential für die Flächenentwässerung, da sie weitgehend nicht mehr funktionstüchtig sind (Verschleiß, fehlende Wartung) bzw. ihre Lage nicht bekannt ist. Für die Drainagen, die damals im Rahmen der Flächenmelioration gebaut wurden, ist weder der Unterhaltungsverband noch die Stadt/Gemeinde sondern der jeweilige Flächeneigentümer oder Nutzer/Pächter der zu bewirtschaftenden Flächen verantwortlich (hier Landwirte).

Flächenbewirtschafter können, wie jeder andere Eigentümer von Flächen, auch selbst Gewässer ausbauen, wenn die entsprechenden Voraussetzungen/Gegebenheiten/Erfordernisse fachlich plausibel sind und die gesetzlichen Vorschriften eingehalten werden.

Information zum Stand der Umlage der Verbandsbeiträge für die „normale“ Gewässerunterhaltung:

Die aktuelle Fassung des Wassergesetzes für das Land Sachsen-Anhalt ist das Ergebnis umfangreicher Diskussionen und Machbarkeitsrecherchen hinsichtlich der Durchsetzung der Bemessungsgrundlage und der Umlegung der Beiträge für die Unterhaltungsverbände**.**
Demnach kann die Gemeinde, soweit sie sich nicht für eine andere Art der Finanzierung entscheidet (hier: z. B. über die Hebesätze der Grundsteuer), die Verbandsbeiträge für Grundstücke, die nicht im Eigentum der Gemeinde stehen, vorrangig auf die Eigentümer, Erbbauberechtigten oder ersatzweise auf die Nutzer der im Gemeindegebiet gelegenen Grundstücke umlegen. Dabei sind

die Vorschriften über den Flächenbeitrag und den Erschwernisbeitrag sowie über die beitragsfreien Flächen entsprechend anzuwenden.

Zum Thema der Umlage der Beiträge für die Gewässerunterhaltung gibt es unter Einbeziehung des Finanzamtes und des Landesamtes für Vermessung und Geoinformation mit dem Tiefbauamt, dem Umweltamt, dem Vermessungsamt und der Kämmerei der Stadtverwaltung seit 2007 Gesprächsrunden und Abstimmungen zu einer annehmbaren Machbarkeit dieser Option.

Seit vielen Jahren unterliegen die Gesetzeslage und die Rechtsprechung zur Umlage der Verbandsbeiträge durch die Gemeinden und zur Gewässerunter-haltung allgemein einem steten Wandel.

Eine Umlage entsprechend dem Wassergesetz erwies sich für die Stadt Dessau-Roßlau in der Vergangenheit hinsichtlich der gesetzlichen Regelungen, der komplizierten und nicht kompatiblen Datenerfassung, dem hohen verwaltungs-technischen Aufwand und der rechtsunsicheren Bescheiderstellung als nicht praktikabel:

- Es hat sich gezeigt, dass eine Mitgliedschaft in den Unterhaltungsverbänden nach grundsteuerfreien und grundsteuerpflichtigen Flächen unterteilt, in der praktischen Durchführung nicht korrekt anzuwenden war (u. a. begründet in der außerordentlichen Differenziertheit des Grundsteuerbefreiungssystems).
- Auch die spätere Einführung des modifizierten Flächenmaßstabes erwies sich als nicht praktikabel. Wesentliche Schwierigkeiten gab es hierbei bei der Erfassung der grundsteuerfreien Flächen, der Verwertung und dem Abgleich von ALK- und ALB-Daten sowie der allgemeinen Datenerfassung und Datenbereitstellung.
- Weiterhin war festzustellen, dass die Kosten für ein Erhebungs-/Umlageverfahren in keinem Verhältnis zu dem einzunehmenden Betrag stehen.

Eine Umlage erweist sich auch nach aktueller Gesetzeslage verwaltungstechnisch nicht unkomplizierter (wie zuvor) hinsichtlich der Datenerfassung und der rechtssicheren Bescheiderstellung.

Am 01.04.2013 ist das aktuelle Wassergesetz für das Land Sachsen-Anhalt in Kraft getreten, wobei einige Vorschriften bereits seit 01.04.2013 gelten und einige Vorschriften erst ab 01. Januar 2014 bzw. 2015 in Kraft traten und nach neuesten Festlegungen wieder auf den 01.01.2016 verschoben sind.

Das betrifft u. a. auch die Umlageproblematik. Die Gemeinden können nach wie vor die Verbandsbeiträge für Grundstücke, die nicht im Eigentum der Gemeinde stehen, umlegen. Dabei sind der Flächenbeitrag auf alle Grundstücke und der Erschwernisbeitrag zusätzlich auf die Grundstücke, die nicht der Grundsteuer A unterliegen oder durch Satzung ausgenommen sind, zu ermitteln und zu verteilen. Es dürfen aber auch Grundstücke von der Umlage des Erschwernisbeitrages (satzungsbedingt) ausgenommen werden, deren Flächen unwesentlich versiegelt sind, die für gemeinnützige oder mildtätige Zwecke genutzt werden und deren Nutzung und Finanzierung in keinem öffentlich-rechtlichen Zusammenhang stehen.
Zu beachten ist, dass für eine Ausnahmeregelung der Anspruch auf eine ermessensfehlerfreie Entscheidung vorliegt!

Es ist weiterhin zu beachten, dass die Stadt Dessau-Roßlau Mitglied in 3 Unterhaltungsverbänden ist, eine „Mischumlage“, d. h. eine einheitliche Umlage für das gesamte Stadtgebiet ist unzulässig (VG MD vom 01.10.2003, Az.: 6 A 596/02). Die Umlage hat auf die „…der im Gemeindegebiet gelegenen, zum Verbandsgebiet gehörenden Grundstücke…“ zu erfolgen. In dieser Konstellation wird sogar vom Ministerium angeraten, wenn, dann 3 separate Umlagesatzungen aufzustellen.

Alternativ besteht weiterhin das Recht der Gemeinden, an Stelle der Umlagen die erforderlichen Einnahmen für die Beiträge durch Änderung des Hebesatzes für die der Grundsteuerpflicht unterliegenden Flächen zu beschaffen. Hierbei erfolgt eine prozentuale Aufschlüsselung des Gesamtbetrages, der an die Unterhaltungsverbände zu zahlen ist, auf alle veranlagten Grundsteuerzahlenden.
Im Abschlussbericht zur Begutachtung des Refinanzierungsverfahrens der Gewässerunterhaltungskosten, der beispielsweise im Auftrag des Landes Brandenburg erarbeitet wurde, wird dieses Thema wissenschaftlich analysiert und entsprechend bewertet. Hier wird davon ausgegangen, dass bei der Anhebung des Hebesatzes es sich rein rechnerisch um einen geringen Prozentsatz handelt. Alle Grundsteuerpflichtigen werden hier entsprechend gleich behandelt, wobei die Kosten für die Mehrheit der Beitragspflichtigen im einstelligen Bereich liegen würden.
Dieses Verfahren wird nach Aussage des Wasserverbandstages „Bremen, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt“ von ca. 70 % der Gemeinden angewendet, da es verwaltungstechnisch die einfachste Lösung darstellt.

Recherchen im Umland haben ergeben, dass z. B. die Städte Magdeburg, Möckern, Gommern, Halle und Naumburg derzeit keine Umlage (wegen zu hohem Verwaltungsaufwand) tätigen. Die Städte Lutherstadt Wittenberg und Genthin decken bspw. die Ausgaben an die Unterhaltungsverbände über die Hebesätze ab.

Aufgrund einer Verfassungsbeschwerde der Städte Magdeburg, Möckern und Gommern hat das Landesverfassungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt dem Landesgesetzgeber mit Urteil vom 30.06.2015 u. a. aufgegeben, bis 2016 eine angemessene Kostendeckungsregelung zu schaffen, auf deren Grundlage die Gemeinden die entstehenden Verwaltungskosten refinanzieren können.

Fazit
Da die gegenwärtige Gesetzeslage bezüglich der Bescheiderhebung und der Umlage der Unterhaltungsverbandsbeiträge nicht gesetzeskonform sind, wird sich auch der Städte- und Gemeindebund Sachsen-Anhalt zeitnah mit dem Gesetzesgeber über eine Reform des zweistufigen Umlageverfahrens, eine Vereinfachung der Umlagemaßstäbe sowie eine Reduzierung der Verwaltungskosten verständigen.

Die Stadt Dessau-Roßlau legt derzeit die Verbandsbeiträge nicht um, wird aber im Rahmen der Haushaltskonsolidierung und in Abhängigkeit der aktuellen Regelungen in der Gesetzgebung eine Umlage weiter verfolgen.

Anhang: Übersichtskarte Unterhaltungsverbände

Für den Oberbürgermeister:

Beigeordneter

zur Kenntnis genommen im Ausschuss für Bauwesen, Verkehr und Umwelt am:

Schönemann
Ausschussvorsitzender