

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 17/2005

Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume
des Landes Schleswig-Holstein
Ministerbüro

Finanzausschuss SH
Herrn Geschäftsführer O. Schmidt
-per Mail-
Landeshaus Kiel

Ausschusssitzung 10. März 2011
TOP 1 - Küstenschutzabgabe / Umdruck 17/1917

Sehr geehrter Herr Schmidt,
mit Bezug auf den Umdruck 17/1917 übersende ich Ihnen in der Anlage das an den
Landschaftszweckverband Sylt gerichtete Schreiben der Kanzlei
DombertRechtsanwälte, 14405 Potsdam, vom 27.01. 2011, als Beratungsunterlage
für die o.g. Ausschusssitzung. Der Landschaftszweckverband Sylt hat hierzu am 2.
März 2011 gegenüber dem MLUR seine Zustimmung erteilt.

Zu diesem TOP wird für die Landesregierung Herr Staatssekretär Rabius in den
Ausschuss gehen.

Mit freundlichen Grüßen
B. Hielscher

Kiel, den 03.03. 2011

DOMBERTRECHTSANWÄLTE

DOMBERTRECHTSANWÄLTE Postfach 60 05 03 14405 Potsdam

Landschaftszweckverband Sylt
Herrn Verbandsvorsteher Ueckermann
Frau Ruth Weirup
Postfach 1664
25969 Sylt

Prof. Dr. Matthias Dombert
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Janko Geßner
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Dr. Margarete Mühl-Jäckel, LL.M.

Dr. Helmar Hentschke

Dr. Klaus Herrmann
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

vorab per Mail: ruth.weirup@gemeinde-sylt.de

in Zusammenarbeit mit:

Dr. Dittmar Hahn
Richter am BVerwG a.D.

Potsdam, den 27.01.2011
Sekretariat:
Frau Kunde

AZ 629/10DO19sk D1/513
Telefon: 0331/62042-78
Telefax: 0331/62042-909

Küstenschutzabgabe Schleswig-Holstein

Sehr geehrter Herr Ueckermann,
sehr geehrte Frau Weirup,

der Landschaftszweckverband hat uns gebeten, nachstehend zu den Rechtsfragen Stellung zu nehmen, die durch die Novellierung des Landeswassergesetzes (LWG) insbesondere nunmehr durch den seit dem 01.01.2011 geltenden § 63 b LWG geschaffen werden.

1. Ausgangspunkt

Der Sache nach geht es mit der genannten Vorschrift um eine (zumindest teilweise vorgesehene) Refinanzierung jener Aufwendungen, die dem Land für Bau und Unterhaltung der Landesschutzdeiche zum einen, der Sicherung der Inseln und Halligen im Rahmen eines flächenhaften Küstenschutzes zum anderen entstehen. Instrument hierfür soll eine Küstenschutzabgabe sein, die aus mehreren Gründen – zunächst

Mangerstraße 26
14467 Potsdam
Telefon 0331 / 62 042 70
Telefax 0331 / 62 042 71
post@dombert.de
www.dombert.de

Bankverbindung
Mittelbrandenburgische Sparkasse
Konto-Nummer 350 301 30 90
BLZ 160 500 00

politische - Fragen aufgeworfen hat. Ausgelöst durch eine Anregung des Landesrechnungshofes in den Prüfbemerkungen von 2008 hat der Landesgesetzgeber eine erhebliche Eile an den Tag gelegt, um auf Vorschlag des Finanzausschusses¹ durch Novellierung des LWG die Voraussetzungen für die Erhebung dieser Küstenschutzabgabe zu schaffen. Dabei – so hat es den Anschein – ist aber eine Diskussion der landespolitischen, wie landesverfassungsrechtlichen Aspekte möglicherweise zu kurz gekommen: Insbesondere um die juristischen Aspekte soll es nachstehend gehen.

Nach Wiedergabe der wesentlichen Ergebnisse wird zunächst der Rahmen dargestellt, der juristisch ab dem 01.01.2011 zu beachten ist. In einem dritten Schritt wird dann – im Hauptteil – vor allem aus verfassungsrechtlichem Blickwinkel der Frage nachgegangen, ob und inwieweit die vom Landesgesetzgeber vorgenommene Ausgestaltung der Küstenschutzabgabe rechtlichen Anforderungen gerecht wird. Soweit geboten wird anschließend – in einem vierten Schritt – in Grundzügen auf das mögliche weitere Verfahren eingegangen.

Dabei muss ein Punkt deutlich hervorgehoben werden: Die nachstehenden Feststellungen müssen nahezu weitgehend ohne Rückgriff auf eine gefestigte Rechtsprechung auskommen. Die Fragen, die für die beteiligten Körperschaften durch die Küstenschutzabgabe ausgelöst werden, sind neu und selbst in den Bundesländern noch nicht beantwortet, die ähnliche Instrumentarien kennen. Abgesehen von der bei Gutachten dieser Art üblichen Auswertung von Datenbanken und Rechtsprechungssammlungen haben wir daher vorsorglich auch Nachfrage in den Bundesländern Bremen und Niedersachsen gehalten, bei denen ähnliche Fragestellungen aufgetaucht sein könnten. Diese Nachfrage ist ergebnislos geblieben. Die angesprochenen Verwaltungsgerichte kennen Streitigkeiten um das hier interessierende Thema nicht. Diese Feststellung wird im Blick zu behalten sein, wenn es im abschließenden Teil um die Frage geht, wie mit dem hier vertretenen rechtlichen Befund umgegangen wird. Eines steht fest: Die Novellierung des LWG Schleswig-Holstein betritt juristisches Neuland.

¹ LT-Drs 17/1042, S. 112

2. Zusammenfassung

- 2.1. Öffentliche Abgaben greifen regelmäßig in den verfassungsrechtlich gewährleisteten Schutzbereich des Bürger und/oder Grundstückseigentümers ein. Abgabenregelungen wie § 63 b LWG sind damit nur durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes zulässig, das mit der Verfassung in Einklang steht.
- 2.2. § 63 b LWG sieht die Erhebung eines Beitrags vor. Der Beitrag ist nach allgemeinem Begriffsverständnis dadurch gekennzeichnet, dass er für die potenzielle, individuell zuzurechnende Inanspruchnahme einer staatlichen Leistung oder Einrichtung erhoben wird.
- 2.3. „Für die Geltendmachung landesrechtlicher Gebühren und Beiträge muss eine Gesetzgebungskompetenz nach den allgemeinen Regeln der Art. 70 ff. GG bestehen. Hiervon ist bei § 63 b LWG auszugehen.“
- 2.4. Dem Land ist es unter Rückgriff auf seine Sachgesetzgebungskompetenzen aber nicht erlaubt, beliebig nichtsteuerliche Abgaben unter Umgehung der finanzverfassungsrechtlichen Verteilungsregeln zu begründen. Dies ist hier geschehen.
- 2.5. Der Gesetzgeber hat gegen das Gebot der Abgabengerechtigkeit verstoßen. Die Heranziehung von Eigentümerinnen, Eigentümern oder Erbbauberechtigten in den geschützten Gebieten geht nicht auf eine sachgerechte Entscheidungsfindung zurück, sondern ist ausschließlich die Folge fehlender Gesetzgebungskompetenzen zum Erlass einer landesrechtlichen Steuer.
- 2.6. Nach dem Gebot der Systemgerechtigkeit war es dem Gesetzgeber verwehrt, von der einmal gewählten und dem Solidarprinzip entsprechenden Steuerfinanzierung abzuweichen.
- 2.7. § 63 b LWG ist verfassungswidrig, dass es mit dem Hochwasserschutz im Sinne des § 64 Abs. 2 Nr. 1, Abs. 13 LWG nicht um eine „individuell zurechenbare öffentliche Leistung“ geht. Mit den genannten Hochwasserschutzmaßnahmen geht es nicht um individuelle Vorteilsgewährung, sondern um allgemeine Nachteilsvermeidung.

3. Der rechtliche Rahmen

Nach dem hier vorliegenden Arbeitsgruppenentwurf zur Änderung des Landeswassergesetzes² geht es mit den Novellierungen des LWG darum, dem erwarteten Meeresspiegelanstieg als „besondere Herausforderung“ gerecht zu werden. Gleichzeitig sieht der Landesgesetzgeber sich aber „unter dem Zwang der Haushaltskonsolidierung, um die Anforderungen der verfassungsrechtlich verankerten Schuldenbremse“ einzuhalten.³ Offenbar aus dieser Zwangslage heraus hat sich die Landesregierung dazu entschlossen, „durch die Einführung einer Küstenschutzabgabe die Vorteilshabenden des Küstenschutzes zu einem gewissen Anteil an der Finanzierung der Küstenschutzmaßnahmen zu beteiligen“.⁴ Dabei kommt zu den ökologischen wie fiskalischen Notwendigkeiten offenbar eine rechtliche Zwangssituation für den Landesgesetzgeber hinzu: Der vorliegende Entwurf zur Änderung des Landeswassergesetzes weist aus, die Einführung einer „zweckgebundenen Küstenschutzabgabe“ sei vorzubereiten, „auch im Hinblick darauf, dass dem Land für eine Umlage auf alle Bürger, also eine Steuer, die Gesetzgebungskompetenz fehlt“.⁵ Sechs Millionen Euro sollen an Einnahmen erzielt werden. 300.000 Menschen in den überflutungsgefährdeten Küstenniederungen sind betroffen, der Schutz von Sachwerten von „weit über 40 Milliarden Euro“ wird geltend gemacht.⁶

Rechtliches Vehikel zur Abgeltung vermeintlicher Vorteile sind in der zum 01.01.2011 in Kraft getretenen novellierten Fassung des LWG vor allem die Bestimmungen der §§ 63, 63 a LWG:

- a) Neu im Wasserrecht Schleswig – Holsteins ist die Regelung in § 63 b LWG.

Danach können die Eigentümerinnen, Eigentümer und die Erbbauberechtigten der Grundstücke, die in den geschützten Gebieten liegen, nach Maßgabe einer von der obersten Küstenschutzbehörde zu erlassenen Verordnung zu jährlichen „Beiträgen“ herangezogen werden. Beitragsauslösend sind die „Aufwendungen

² Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein, Informationen zur Einführung einer Küstenschutzabgabe – Stand: 09.11.2010 – Bl. 2 f.

³ Ministerium, a. a. O., Bl. 2

⁴ Ministerium, a. a. O., Bl. 2

⁵ Ministerium, a. a. O., Bl. 2

⁶ Ministerium, a. a. O., Bl. 2

des Landes für die Erfüllung der in § 63 genannten Landesaufgaben“ (§ 63 b Abs. 1 S. 1 LWG). Die Bezugnahme auf die Bestimmung des § 63 LWG klärt darüber auf, dass der „Bau und die Unterhaltung von Deichen, Sicherungsdämmen und Dämmen, die im Interesse des Wohls der Allgemeinheit erforderlich sind“ eine öffentliche Aufgabe ist, die hinsichtlich der Landesschutzdeiche nach § 63 Abs. 1 S. 2 Ziffer 1 LWG dem Land obliegt. Zur Landesaufgabe erklärt das LWG in § 63 Abs. 5 auch die Sicherung der „Insel und Halligen“ sowie der „Wattflächen und Wattrinnen im Sinne eines flächenhaften Küstenschutzes“.

Mit beiden Aufgaben, sowohl hinsichtlich der Landesschutzdeiche wie des Insel- wie Halligenschutzes, verweist § 63 LWG auf die Bestimmung des § 64 LWG. Die in § 64 LWG enthaltenen Begriffsbestimmungen definieren Landesschutzdeiche in § 64 Abs. 2 Ziffer 1 LWG als „Deiche mit hoher Schutzwirkung, die Gebiete vor Sturmfluten, auch im Zusammenwirken mit einem weiteren Deich oder einer sonstigen Hochwasserschutzanlage (Deichanlagen) schützen; vorrangig sollen (hierdurch) Leib und Leben von Menschen an ihren Wohnstätten sowie außergewöhnlich hohe Sachwerte geschützt werden. Der flächenhafte Küstenschutz umfasst nach § 64 Abs. 13 LWG „die Sicherung der Wattgebiete gegen die Gefahr des Abtragens der Wattflächen sowie der Vertiefung der Wattrinnen und -ströme“.

- b) Die Heranziehung von Eigentümerinnen, Eigentümern oder Erbbauberechtigten von Grundstücken, die in den geschützten Gebieten liegen, soll nach § 63 b Abs. 1 S. 2 LWG nur hinsichtlich der dort genannten Kostengruppen erfolgen. Als beitragsfähige Aufwendungen definiert § 63 b Abs. 1 S. 2 LWG „insbesondere Baukosten, Planungs- und Personalkosten, laufende Kosten der Verwaltung und Unterhaltung sowie die Kosten der Errichtung und des Betriebs der gewässerkundlichen Messanlagen gemäß § 101“. Welche Grundstücke hiervon erfasst sind, definiert § 63 b Abs. 2 LWG. Der Beitrag der Pflichtigen bemisst sich gemäß § 63 b Abs. 3 S. 1 LWG „nach dem Maß ihres Vorteils“. Für die Festlegung des Beitragsmaßstabes soll nach § 63 b Abs. 3 S. 2 LWG eine „annähernde Ermittlung des Vorteils“ ausreichen. Festsetzungs- und Erhebungsbehörde ist der Landesverband der Wasser- und Bodenverbände. Er nimmt nach § 63 b Abs. 5 die Aufgabe der Beitragsfestsetzung und -erhebung als „Aufgabe zur Erfüllung nach Weisung wahr“. Er ist gemäß § 63 b Abs. 5 zweiter HS LWG insoweit Vollstreckungsbehörde.

4. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung und Überprüfung der Küstenschutzabgabe

In der außerparlamentarischen Diskussion um den nach § 63 b LWG zu erhebenden „Küstenschutzbeitrag“ ist geltend gemacht worden, es gehe bei den zusätzlichen Maßnahmen des Küstenschutzes in Folge Klimawandels und Anstieg des Meeresspiegels nicht um eine „Vorteilsabschöpfung“, sondern um den Küstenschutz als Aufgabe, die dem ganzen Land diene. Die Bewohner von Inseln, Halligen und Küstenbewohner seien nicht diejenigen, die einen Vorteil hätten, also Verursacher der gesetzgeberischen Reaktion, sondern sie seien die „Leidtragenden“. Gerade wenn es um Maßnahmen in Folge Klimawandels gehe, müssten die Maßnahmen umso mehr solidarisch und gesamtgesellschaftlich finanziert werden:

Juristisch formuliert wird mit diesen Einwänden die Frage aufgeworfen, ob es eigentlich zulässig ist, die Kosten, die durch die Wahrnehmung einer – ausdrücklich so apostrophierten – Landesaufgabe zumindest teilweise den vermeintlich Bevorteilten aufzubürden. Dabei ist bereits mit dieser Formulierung die Frage angesprochen, welchen Zwecken überhaupt die Aufgabe des Küstenschutzes diene. Ohne das Ergebnis bereits an dieser Stelle vorwegzunehmen, macht es einen Unterschied, ob der Küstenschutz Maßnahmen zum Vorteil Weniger beinhaltet oder aber als Landesaufgabe zu definieren ist, die im Interesse aller Bürger und damit der Allgemeinheit erfolgt. Dabei kann in quantitativer Hinsicht nicht übersehen werden, dass vermeintlich begünstigt nicht nur eine kleine Bevölkerungsgruppe ist. Zur Beschreibung des Regelungsanlasses weisen die „Informationen zur Einführung einer Küstenschutzabgabe“ durch das zuständige Ministerium⁷ darauf hin, dass in den überflutungsgefährdeten Küstenniederungen rund 300.000 Menschen leben.

Ob und inwieweit die nähere Ausgestaltung des novellierten Landeswassergesetzes vor dem Hintergrund dieser Fragen Wirksamkeit beanspruchen kann, hängt ganz maßgeblich von verfassungsrechtlichen Vorgaben ab. In den Blick zu nehmen sind die Bestimmungen des Grundgesetzes ebenso wie die Regelungen der Landesverfassung. Sie ziehen den Rahmen, den der (Landes-) Gesetzgeber zu beachten hat, wenn es darum geht, zu Lasten des

⁷ Ministerium, a. a. O., Bl. 2

Bürgers Geldzahlungspflichten zu statuieren. Dies vorausgeschickt, ist im konkreten Zusammenhang zu beachten:

- a) Öffentliche Abgaben greifen regelmäßig in den verfassungsrechtlich gewährleisteten Schutzbereich des Bürger und/oder Grundstückseigentümers ein, regelmäßig betroffen sind die Freiheitsgrundrechte des Art. 14 Abs. 1, 2 Abs. 1 GG. Derartige Abgabenregelungen wie § 63 b LWG sind damit nur durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes zulässig, das mit der Verfassung in Einklang steht. Besondere Anforderungen, die ausdrücklich geregelt wären und die Handlungsbefugnis des Gesetzgebers schon ihrem Wortlaut nach begrenzen würden, sind allerdings nicht ersichtlich und lassen sich dem Wortlaut nach weder dem Grundgesetz noch der Landesverfassung Schleswig-Holsteins entnehmen.

- aa) Dies bedeutet freilich nicht, dass die Einführung einer „Küstenschutzabgabe“ ohne weiteres möglich wäre und damit ohne Rücksicht auf verfassungsrechtliche Vorgaben eingeführt werden kann. Als rechtlicher Rahmen sind zumindest die Art. 105, 70 ff. GG in den Blick zu nehmen.

Art. 105 GG regelt als spezielle finanzverfassungsrechtliche Norm⁸ die Gesetzgebungskompetenzen zur Steuererhebung. Nach Art. 105 GG kann der Bund ausschließlich Gesetzgebungskompetenzen für Zölle und Finanzmonopole in Anspruch nehmen, hat im Übrigen die Befugnis der konkurrierenden Gesetzgebung über die übrigen Steuern, wenn ihm das Aufkommen dieser Steuern ganz oder zum Teil zusteht oder die Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG vorliegen (so Art. 105 Abs. 2 GG), nach Art. 105 Abs. 2 a GG haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung über die örtlichen Verbrauchs- und Aufwandssteuern, solange und soweit sie nicht bundesgesetzlich geregelten Steuern gleichartig sind – bereits hieraus ergibt sich, dass dem Land die Ausgestaltung einer Küstenschutzabgabe als Steuer fehlt. Zutreffend weist daher der hier vorliegende Entwurf auf der Basis des Zwischenberichts der Projektgruppe mit Stand vom 25.10.2005 darauf hin, dass eine Konkurrenz mit

⁸ so wörtlich BVerfGE 108, 1 = U. v. 19.03.2003 – 2 BvL 9/89, 2 BvL 10/98, 2 BvL 11/89, 2 BvL 12/89 – juris, Rdn. 42

Realsteuern zu vermeiden ist, da der Bund hierfür allein die Gesetzeskompetenz habe.⁹

bb) Die gesetzliche Novellierung der §§ 63 ff. LWG beachtet dies. Der Gesetzgeber klassifiziert die in § 63 b Abs. 1 S. LWG vorgesehene „Küstenschutzabgabe als „jährlichen Beitrag“. Ausschlaggebende Bedeutung hat die gewählte Bezeichnung allerdings regelmäßig nicht. Die Zulässigkeit von Abgaben ist nicht davon abhängig, ob sie sich den gebräuchlichen Begriffen etwa der Gebühr oder des Beitrages einfügt.¹⁰ Steuern sind nach der Rechtsprechung des BVerfG aber „einmalige oder laufende Geldleistungen ..., die nicht Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellen und von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen zur Erzielung von Einkünften allen auferlegt werden, bei denen der Tatbestand zutrifft, an dem das Gesetz die Leistungspflicht knüpft“.¹¹

Um eine bloße Einnahmeerzielung geht es nach dem Regelungswillen des Landesgesetzgebers im konkreten Fall nicht. Kennzeichen des § 63 b LWG ist es, dass der Gesetzgeber seiner eigenen Willensrichtung nach hier bei Grundstückseigentümern/Erbbauberechtigten in den geschützten Gebieten jene (vermeintlichen) Vorteile abschöpfen will, die durch die vom Land geschaffenen Hochwasserschutzmaßnahmen bewirkt werden. Damit geht es nach dem erklärten Willen des Gesetzgebers nicht um eine Belastung Aller, sondern um eine – bildlich gesprochen – Vorteilsabschöpfung zu Gunsten Weniger:

Damit wird auch der Sache nach eine Beitragsart geschaffen. Der Beitrag ist nach allgemeinem Begriffsverständnis dadurch gekennzeichnet, dass er für die potenzielle Inanspruchnahme einer staatlichen Leistung oder Einrichtung erhoben wird.¹² Er stellt eine Vorzugslast dar, die durch die ihre Ausgleichsfunktion legitimiert wird. Ähnlich wie bei der Gebühr liegt der Beitragserhebung der Gedanke der Ausgleichsfunktion zugrunde. Wer eine öffentliche Leistung in Anspruch nimmt, empfängt einen öffentlichen Vorteil, der es nach der Rechtsprechung rechtfertigt, ihn zur Tragung der Kosten der öffentlichen Leistung heranzuziehen oder durch die öffentliche Leistung gewährten Vorteile ganz oder

⁹ Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holsteins, Informationen zur Einführung einer Küstenschutzabgabe, Bl. 4

¹⁰ so BVerfG, B. v. 07.11.1995 – 2 BvR 413/88, 2 BvR 1300/93 – juris, Rdn. 159

¹¹ BVerfGE 49, 3434, 353 ff.; 65, 325, 344; 72, 330, 433

¹² BVerfG, U. v. 06.07.2005 – 2 BvR 2335/95, 2 BvR 2391/95 – juris, Rdn. 110, m. w. N.

teilweise abzuschöpfen.¹³ Darum geht es mit der Abgabe in § 63 b Abs.1 S. 1 LWG. Entscheidend ist, dass es mit der von – beispielhaft gesagt - Deichen vermittelten Schutzwirkung darum geht, dass sie potenziell – nämlich für den Fall des Hochwassers – Schutz gewähren sollen.

Dass § 63 b LWG verfassungsrechtlich unbedenklich wäre, ist damit noch nicht gesagt. Ob und inwieweit sich das Regelungsziel nach sonstigen Maßgaben der Verfassung rechtfertigen lässt, ist festzustellen.

- b) Geht man – wie hier – davon aus, dass es mit der Abgabenverpflichtung nicht um eine Erhebung von Steuern geht, ist zu beachten, dass für nichtsteuerliche Abgaben wie Gebühren und Beiträge die Gesetzgebungskompetenzen aus den allgemeinen Regeln der Art. 70 ff. GG herzuleiten sind,¹⁴ das Land zur Regelung also überhaupt zuständig ist. Während Art. 105 GG die Gesetzgebungskompetenzen von Bund und Ländern für Steuern regelt, sind es die allgemeinen Regeln der Art. 70 ff. GG, aus denen für nicht steuerliche Abgaben die Gesetzgebungskompetenzen herzuleiten sind.¹⁵ Geht man hiernach, steht fest, dass die Gesetzgebungskompetenz des Landes für die novellierten Regelungen der §§ 63 ff. LWG nicht in Frage gestellt werden kann. Kurz gesagt, zählt der Hochwasserschutz zu jenen Materien, bei denen eine Länderkompetenz anerkannt wird und dementsprechend darauf bezogene Regelungen wie § 63 b LWG als zulässig anzusehen sind.¹⁶

- c) Mit der Zuweisung einer Kompetenz an das Land, auch derartige Beiträge festzulegen, ist freilich noch nicht gesagt, dass damit darüber hinaus keine Grenzen für die rechtliche Regelungskompetenz des Landesgesetzgebers bestehen würden. Das BVerfG hat im Urteil vom 19.03.2003¹⁷ hierzu wörtlich ausgeführt:

¹³ BVerfG, B. v. 18.05.2004 – 2 BvR 2374/99 – juris Rdn. 155

¹⁴ st. Rspr. vgl. BVerfGE 4, 7, 13; 108, 1 - 34

¹⁵ vgl. BVerfGE 4, 7, 13; st. Rspr.

¹⁶ Zu den Gesetzgebungskompetenzen im Hochwasserschutz s. Czychowski/Reinhardt, Wasserhaushaltsgesetz, 10. Auflage, 2010, § 72 Rdn. 11 ff.

¹⁷ 2 BvL 9 – 12/89 – juris, Rdn. 48

„Das Grundgesetz enthält keinen abschließenden Kanon zulässiger Abgabetypen. Die grundgesetzliche Finanzverfassung verlöre aber ihren Sinn und ihre Funktion, wenn Rückgriff auf die Sachgesetzgebungskompetenzen von Bund und Ländern beliebig nichtsteuerliche Abgaben unter Umgehung der finanzverfassungsrechtlichen Verteilungsregel begründet werden könnten und damit zugleich ein weiterer Zugriff auf die keineswegs unerschöpflichen Ressourcen der Bürger eröffnet würde ...“

Es ist insbesondere die Begrenzungs- und Schutzfunktion der Finanzverfassung, die vom Gesetzgeber zu beachten ist.¹⁸ Die Finanzverfassung regelt verschiedene Anforderungen, die der Gesetzgeber bei der Einführung neuer Abgaben zu beachten hat. Im konkreten Fall sind es – nach dem derzeitigen Stand der Prüfung – vor allem drei Feststellungen, mit denen der Landesgesetzgeber diese Schutz- und Begrenzungsfunktion der Finanzverfassung missachtet. Vorzuwerfen ist ihm, dass er gegen

- das Gebot der Abgabengerechtigkeit,
- das Gebot der Systemgerechtigkeit

Verstoßen hat. Ihm ist ferner zur Last zu legen, dass es sich bei den in Rede stehenden Schutzmaßnahmen nicht um „individuell zurechenbare“ öffentliche Leistungen handelt.

Im Einzelnen:

- aa) Das sog. Gebot der Abgabengerechtigkeit hat das BVerwG schon in seiner früheren Rechtsprechung vielfach beschäftigt. Bereits im Urteil vom 12.02.1988 – 4 C 24/85 – juris hat das BVerwG wörtlich ausgeführt:

„Eine Ungleichbehandlung im Abgabenrecht stellt eine Verletzung des Art. 3 Abs. 1 GG dar, wenn die gewählte Differenzierung nicht auf sachgerechte Erwägungen zurückzuführen ist.“

¹⁸ dazu BVerfG, U. v. 19.03.2003 – 2 BvL 9 – 12/89 – juris, Rdn. 44; vgl. auch LS 1

Die Rechtsprechung fordert vom Gesetzgeber¹⁹,

„den Gedanken einer möglichst gleichmäßigen Belastung aller Abgabepflichtigen zu verwirklichen.“

Misst man das Vorgehen des Gesetzgebers hieran, fallen Zweifel an einer sachgerechten Entscheidungsfindung ins Auge. Es fällt auf, dass die Heranziehung von Eigentümerinnen, Eigentümern oder Erbbauberechtigten in den geschützten Gebieten ausschließlich die Folge fehlender Gesetzgebungskompetenzen ist. Denn der hier vorliegende Arbeitsgruppenentwurf weist darauf hin, die Einführung einer „zweckgebundenen Küstenschutzabgabe“ sei im Hinblick darauf „vorbereiten“, dass dem Land „für eine Umlage auf alle Bürger, also eine Steuer, die Gesetzgebungskompetenz“ fehle.²⁰ Anders ausgedrückt: Hätte die Landesregierung mit ihren Überlegungen auf eine ausdrückliche Kompetenz zur Steuererhebung zurückgreifen können, kann kein Zweifel bestehen, dass sie hiervon Gebrauch und insofern eine gleichmäßige Belastung aller Bürger Schleswig-Holsteins vorgezogen hätte. Die Konsequenz aus der fehlenden Steuerkompetenz kann nun aber nicht sein, in diesem Falle dann auf eine Vorteilsabschöpfung Weniger zurückzugreifen. Rechtssystematisch und verfassungsrechtlich geboten wäre es gewesen, in diesem Falle eine Finanzierung aus allgemeinen Steuermitteln vorzunehmen. Mögen auch fiskalische Zwänge dies erschweren, können diese Tatsachen jedoch nicht dazu herreichen, um unter Umgehung verfassungsrechtlicher Maßgaben sich an einzelne Bevölkerungsgruppen zu halten.

- bb) Ist damit festzustellen, dass die gewählte Differenzierung nicht auf sachgerechte Erwägungen zurückgeht, sondern lediglich die Folge juristischer wie politischer Zwangslagen ist, muss auch gefragt werden, ob der Gesetzgeber hinreichende Gründe hatte, um von dem von ihm einmal gewählten Finanzierungssystem abzuweichen.

¹⁹ BVerwG, U. v. 12.02.1988 – 4 C 24/85 - juris

²⁰ Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein, Informationen zur Einführung einer Küstenschutzabgabe, Bl. 2

Angesprochen ist mit dem Stichwort der Systemgerechtigkeit der Umstand, dass der Küstenschutz in Schleswig-Holstein jahrzehntelang als Ausfluss des Solidarprinzips angesehen wurde, mithin Hochwasserschutz eine Aufgabe der Allgemeinheit und damit aus allgemeine Steuermitteln zu finanzieren war. Von dieser Sichtweise rückt der Gesetzgeber aus ausschließlich finanziellen Gründen ab, obwohl die Gründe, die zu diesem Paradigmenwechsel führen, aus Entwicklungen resultieren, die alle Bürger gleichmäßig treffen. Der Arbeitsgruppenentwurf weist auf die Folgen des Klimawandels und den gestiegenen Meeresspiegel hin²¹ und zeigt damit auf, dass die Beitragserhebung auf Umständen beruht, die alle Bürger gleichmäßig treffen. Dementsprechend teile ich die Einschätzung, dass es mit den zu refinanzierenden Küstenschutzmaßnahmen um Aufwendungen geht, die zur Abwehr jener Bedrohungen geht, denen gerade Küstenbewohner oder – plakativ gesagt – gerade die Bewohner der Halligen besonders ausgesetzt sind. Mit anderen Worten: Es geht nicht um die finanzielle Beteiligung von Vorteilsempfängern, sondern um Maßnahmen zum Schutz topografisch und ökologischer Benachteiligter.

- cc) Mit der letztgenannten Feststellung ist ein Haupteinwand gegen die Rechtmäßigkeit der Beitragserhebung angesprochen:

Geht man davon aus, dass ein Beitrag nur aus Anlass einer „individuell zurechenbaren öffentlichen Leistung“ erhoben werden kann, ist im konkreten Fall tatsächlich zu fragen, ob mit den Hochwasserschutzmaßnahmen tatsächlich „individuelle“ Begünstigen einzelner Grundstückseigentümer angestrebt werden. Nach dem Vorhergesagten ist davon auszugehen, dass es mit den Hochwasserschutzmaßnahmen nicht um Vorteilsgewährung, sondern um Nachteilsvermeidung geht. Die Situationsgebundenheit des Landes („Schleswig-Holstein meerumschlungen“ ...) schafft den Anlass, ein Deichschutzsystem zu installieren. Die Errichtung und Instandhaltung dieses Deichsystems wird dabei vom Fachplan Regiebetrieb Küstenschutz Schleswig-Holstein – Teil I – Landesschutzdeiche als Aufgabe umschrieben, die „im Interesse der Allgemeinheit“ liege und daher „öffentliche Aufgabe“ sei.²² Errichtungszweck ist

²¹ Ministerium, a. a. O., Bl. 2

²² www.schleswig-holstein.de/cae/servlet/fachplan_kueste

damit nicht eine individuell bestimmbare Vorteilsgewährung, sondern die Durchführung einer Schutzmaßnahme, die vor allem im Landesinteresse erfolgt.²³

Diese Begründung wäre zu vertiefen.

Sie setzt eine weitergehende Kenntnis vom Ineingreifen und dem Zusammenwirken der verschiedenen Deichschutzsysteme, namentlich im Sinne des § 64 Abs. 2 Ziffern 1 – 4 LWG voraus. Schon aus Zeitgründen und zur Vorbereitung der anstehenden Verbandsversammlung wird diese Prüfung und Begriffsklärung hintangestellt. Sie ist nachzuholen, ändert aber nichts daran, dass eine Individualisierung der Leistungsgewähr, wie sie für Beiträge zwingend vorliegen muss, derzeit nicht ersichtlich ist. Aus diesem Grund ist davon auszugehen, dass es mit der Gewährleistung des Deichschutzes durch Landesschutzdeiche im Sinne des § 64 Abs. 2 Ziffer 1 LWG und der Gewährleistung eines flächenhaften Küstenschutzes im Sinne des § 64 Abs. 13 LWG nicht um die Gewährung von Leistungen geht, die zum Gegenstand einer Beitragserhebung gemacht werden können.

5. Einzelheiten zum rechtlichen Vorgehen werden in der Verbandsversammlung zu klären sein.

Mit freundlichen Grüßen



Prof. Dr. Dombert

²³ ob aus dem Begriff des „Landes“-Schutzdeiches weiteres abgeleitet werden kann, wäre zu untersuchen