

Anschluß- und Benutzungszwang Fluch oder Segen?

1. Vorbemerkung

Der Anschluß- und Benutzungszwang bedeutet inhaltlich die Einschränkung der Eigentumsfreiheit. Diese ist verfassungsrechtlich grundsätzlich durch Artikel 14 GG geschützt. Sie ist in § 903 BGB geregelt. Danach kann ein Eigentümer grundsätzlich mit seinem Eigentum tun und lassen, was er will, wenn er nicht die Rechte anderer verletzt.

Der Anschluß- und Benutzungszwang greift in diese Freiheit ein, weil er zunächst einmal im Interesse der Allgemeinheit gerechtfertigt sein kann, und zwar ausschließlich dann, wenn der Schutz der Volksgesundheit das erfordert. Deshalb ist in den meisten landesgesetzlichen Ermächtigungsgrundlagen für die Schaffung einer kommunalen Satzung, aus der sich der Anschluß- und Benutzungszwang ergibt, das Tatbestandsmerkmal des öffentlichen Bedürfnisses oder des dringenden öffentlichen Interesses als Voraussetzung für den Anschluß- und Benutzungszwang formuliert.

Damit steht von der gesetzgeberischen Idee her etwas ganz anderes im Vordergrund der Schaffung des Anschluß- und Benutzungszwanges, als es sich gegenwärtig in der Verwaltungspraxis abzeichnet. Um es klar zum Ausdruck zu bringen:

Für die vermutlich am meisten interessierende Abwasserbeseitigungsproblematik steht der seuchenrechtliche Aspekt der Abwasserbehandlung im Vordergrund. Das ergibt sich auch aus § 12 des Bundesseuchengesetzes. Relativ bedeutungslos ist dagegen die Frage, wie denn die Flüsse im Hinblick auf ihre Chemie saubergehalten werden.

Wenn es im Interesse des Landes oder des Bundes liegt, Bundes- oder Landeswasserstraßen von Nitrat zu befreien, so lassen sich mit Steuermitteln Flußreinigungsanlagen bauen.

Man wird also im Einzelfall bei der Frage nach dem Anschluß- und Benutzungszwang gut beraten sein, eng am Gesetzestext zu arbeiten. Das erfordert, sich Gedanken darüber zu machen, worin denn das öffentliche Bedürfnis für die Einführung des Anschluß- und Benutzungszwanges bestehen könnte. Dabei wird man weiter gut beraten sein, sich darauf zu besinnen, daß der Anschluß- und

Benutzungszwang regelmäßig und ursprünglich eine kommunale Angelegenheit ist, also die örtlichen Gegebenheiten und Besonderheiten beachten soll. Eingebürgert hat sich indes eine teilweise auch von der Landespolitik geförderte "allgemeine Praxis", wonach insbesondere über Zweckverbände oder in einigen Bundesländern auch über Ämter eine undifferenzierte Lösung, nämlich ein generalisiertes Vorgehen, favorisiert wird. Die Rückkehr auf die kommunale Ebene und die somit auch dezentrale Betrachtung - nämlich bezogen auf die Ortschaft selbst - sollten deshalb eine Renaissance erfahren, weil der Gesetzgeber selbst hieran ursprünglich einmal angeknüpft hat.

Das Resümee dieser einleitenden Bemerkungen lautet:

Die Rechtsquellsituation, die sich mit dem Anschluß- und Benutzungszwang beschäftigt, ist gut durchdacht und soll zu einer interessengerechten und fallbezogenen Lösung führen. Die Wirklichkeit sieht indes anders aus. Deshalb ist die Eingangsfrage, ob der Anschluß- und Benutzungszwang als Fluch oder als Segen zu begreifen ist, auch sibyllinisch so zu beantworten, daß er als Segen gedacht und als Fluch gemacht worden ist.

2. Der Anschluß- und Benutzungszwang in der Praxis

Ehe über die Einführung des Anschluß- und Benutzungszwanges, gegenwärtig schwerpunktmäßig im Abwasserentsorgungsbereich, entschieden wird, sollte eine grundsätzliche Analyse der Bedarfssituation angestellt werden und es sollten die Alternativen, die in Betracht kommen, ökologisch, ökonomisch und seuchenrechtlich durchdrungen werden. In rechtlicher Hinsicht ist nämlich nach § 18 a WHG, welches als Bundesrecht Landesrecht bricht (Artikel 31 GG), die Gleichwertigkeit zwischen zentralen und dezentralen Entsorgungseinrichtungen auch rechtlich festgeschrieben.

Statt einer unbefangenen Betrachtung der Problematik Aufmerksamkeit zu widmen, geschieht in der Praxis meist folgendes:

Entsprechend dem überkommenen Leitbild, daß zentrale Lösungen nicht nur in großen Städten, sondern überhaupt und grundsätzlich die gebotene Entscheidung der Stunde darstellen, wird oft überhaupt nicht mehr zwischen in Betracht kommenden Alternativen abgewogen; ja, sie werden nicht einmal mehr unterschiedlich ins Kalkül einbezogen. Unterstützt wird diese eher zentrale großtechnische Zielvorgabe oft durch die zuständigen Wasserämter, die Regierungspräsidien und auch die Ministerien.

Obwohl keine Gemeinde dazu gezwungen werden kann, entgegen ihrem lokalpolitischen Willen diese oder jene Lösungsform zu favorisieren, geschieht es in der Praxis so, daß mit Zuschüssen als Lockmittel die Entscheidungsvorgabe aus der örtlichen Gemeinde ausgelagert wird.

Böse ausgedrückt:

Es wird der politische Wille durch Zuschüsse gekauft. Dieses Unwesen gab es schon lange vor der sogenannten Wiedervereinigung in den alten Bundesländern.

Auf diese Art und Weise wird ein Zwang zur zentralen Lösung am Recht vorbei, teilweise auch gegen das Recht initiiert.

Es gibt dann nur noch wenige gradlinige Gemeinderäte, die diesem Zwang, dem die meisten in staatsrational vorseilendem Gehorsam unter Ausschaltung des eigenen Denkvermögens ohnehin Folge leisten, kritischen Widerstand entgegenbringen.

Wäre es anders, wäre überhaupt nicht die jetzt zu beobachtende Situation vorhanden, nämlich in vielen kleinen Gebieten der Beschluß eines Gemeinderates, kilometerlange Kanäle zu zentralen Klärwerken zu bauen, vorhandene Brunnen zu schließen und kilometerweit zentrale Wasserquellen aus Wasserfabriken anzuzapfen. Die hier skizzierte Entdemokratisierung kommunaler Entscheidungsvorgänge könnte-würde man sie sich fortgesetzt vorstellen - auch dazu führen, daß - um ein plastisches Beispiel zu nennen - überall in kleinen Gemeinden auch U-Bahnen gebaut würden, wenn es dafür Zuschüsse gäbe und der entsprechende ministerielle Wille sich über das Vehikel der Zuschüsse entsprechend willensbildend auswirken würde.

3. Welche Rolle spielt die Rechtsprechung?

Man könnte meinen, in einem Rechtsstaat müßte es möglich sein, sich gegen die Auswirkungen des hier kurz skizzierten Vorgehens erfolgreich zur Wehr zu setzen. Auch hier ist leider ein Absinken des rechtsstaatlichen Standards festzustellen, so wie im Vorherigen schon ein Absinken des demokratischen Niveaus beschrieben worden ist. Auch hierfür gibt es sehr einfache Erklärungen.

Wenn eine Satzung den Anschluß- und Benutzungszwang vorschreibt, so wird damit der Status eines Grundstückes berührt. Der Anschluß- und Benutzungszwang ist auch als dinglicher Verwaltungsakt mit Dauerwirkung bezeichnet

worden. Da die eingangs beschriebenen Eigentumsrechte relativiert werden, handelt es sich um einen belastenden Verwaltungsakt. Nach Artikel 19 Abs. 4 GG gilt, daß gegen Akte der öffentlichen Gewalt ein effektiver Rechtsschutz gewährleistet sein muß. Bedingt durch die Rechtsprechung in der Bundesrepublik Deutschland gibt es diesen effektiven Rechtsschutz im Bereich des Anschluß- und Benutzungszwanges nicht, weil ihn die Justiz selbst abgeschafft hat. Spannend wäre eine Erörterung der Frage, ob die Rechtsprechung "contra legem" eigentlich eine vierte Säule der Gewaltenteilung bedeutet, denn die Rechtsprechung macht sich insoweit quasi zum Ersatzgesetzgeber und zum Sympathisanten von Meinungsführern, die sich auf abwasserrechtlichen Tagungen, in Kommentierungsgruppen sogenannter Standardwerke oder auch in Gruppen wie den Städte- und Gemeindetagen finden lassen.

Anstatt zu kontrollieren, ob sich Satzungen, die den Anschluß- und Benutzungszwang auslösen, auf eine richtige Abwägung stützen, ob überhaupt irgendjemand sich Gedanken gemacht hat, was unter einem öffentlichen Bedürfnis oder einem dringenden öffentlichen Interesse zu verstehen ist, hat die Verwaltungsjustiz ohne Not einen Freibrief ausgestellt, indem sie als herrschende Meinung judiziert, daß der Abwägungsvorgang selbst überhaupt nicht mehr Gegenstand der Rechtsbetrachtung ist, sondern nur noch das Satzungsergebnis im Hinblick auf Willkürauswirkungen überprüft wird.

Bezeichnenderweise hat dieser plakative rechtliche Obersatz in der Praxis überhaupt noch keinen Anwendungsfall hervorgebracht. Das bedeutet im Ergebnis, daß die Verwaltungsjustiz nicht etwa exekutive oder legislative Auswirkungen (bei einem kommunalen Anschluß- und Benutzungszwang handelt es sich um einen legislativ begründeten Exekutivakt, weil Satzungen in diesem Bereich selbstvollziehend sind und nicht extra noch einen ausführenden Verwaltungsakt nach sich ziehen) juristisch kontrolliert, sondern einen in diesem Verfassungssystem so nicht vorgesehenen Handlungsfreibrief für die Einführung des Anschluß- und Benutzungszwanges erteilt hat (Artikel 19 Abs. 4 GG), und zwar koste es, was es wolle.

Hier liegt eine der Hauptursachen für die klägliche Mißentwicklung im Bereich des Anschluß- und Benutzungszwanges in den neuen Bundesländern, nachdem die Fehler aus den alten Bundesländern sich dort potenziert, insbesondere im Kostenmanagementbereich, auswirken.

Wie jeder belastende Verwaltungsakt dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen muß, so wäre es in Anbetracht dessen Aufgabe der Justiz, hier kontrollierend einzugreifen.

Da das nicht geschieht und die Justiz mit wenigen Ausnahmen auch noch die durch die Heilungsgesetzgebung durch den Gesetzgeber herbeigeführte nachträgliche Wegschaffung von unstreitigerweise erfolgtem Verfassungsbruch selbst begünstigt und unkritisch geschehen läßt, ergibt sich aus der Synthese von politischem Willen und Versagen der Kontrolljustiz, daß sich im Anschluß- und Benutzungszwangsbereich ein Wildwuchs entwickelt hat, der in gar keiner Weise dem Leitbild einer demokratischen und rechtsstaatlich verfaßten Gemeinschaft entspricht.

Dabei sind die ökologischen Aspekte zentraler Problemlösungen wie im Abwasserbereich noch nicht einmal an dieser Stelle hinreichend vertieft. Sie wären ein eigenes und sehr interessantes Betrachtungsgebiet und werden sich zunehmend auch gerade in Anbetracht des nun auch wieder aus dem Gesetz abzuleitenden Gebots des sparsamen Umgangs mit Trinkwasser (§ 1 a WHG) erst in Zukunft durchsetzen, wenn wieder besonnenere Juristen die Justiz bevölkern und die Politik selbst, vermutlich am Ende ihrer finanziellen Mittel, ihr irrwegiges Planungsvorgabeverhalten begriffen haben wird.

4. Einführung des Anschluß- und Benutzungszwanges

Der Anschluß- und Benutzungszwang ist überall da, wo alle Alternativbetrachtungen im Ergebnis dazu führen, daß die Gemeinschaft eine bestimmte Aufgabe wie die Abwasserentsorgung ohne Rücksicht auf den Willen des einzelnen Grundstückseigentümers organisieren muß, weil alle anderen Alternativen schlechter sind, ein rechtlich gewolltes kommunales Gestaltungsmittel. Der Anschluß- und Benutzungszwang muß überall dort verpönt sein, wo es gleich gute, billigere, ökologieverträglichere oder sparsamere Lösungsmöglichkeiten gibt. Weshalb ein Landwirt beispielsweise seine Gülle mit Trinkwasser, statt mit Brauchwasser verdünnen soll, vermag mit den Elementen des menschlichen Verstandes nicht erklärt zu werden und ist - um bei diesem Beispiel zu bleiben - Ausdruck einer speziellen und sich immer mehr einbürgernden Gewaltform, nämlich der Gewalt durch Ortsgesetzgebung.

Man könnte auch in vielen Bereichen die Einführung des Anschluß- und Benutzungszwanges als die Spielwiese des kommunalen Machtmißbrauchs bezeichnen.

5. Schlußfolgerung

Da die Gemeindevertretungen häufig nicht Ich-stark, sachkompetent oder rechtsstaatlich und demokratisch hinreichend mental ausgerüstet zu sein scheinen, um gerade im Anschluß- und Benutzungszwang die ihnen gestellten Aufgaben hinreichend gemeinwohlverträglich zu organisieren, da die Verwaltungsjustiz sich insoweit in einem Aufgabenverweigerungsschlaf befindet, bleibt nur die Stärkung des plebiszitären Elements auf kommunaler Ebene anzustreben. Es müßte dieses in dem Satz münden:

“Anschluß- und Benutzungszwang gegen den mehrheitlichen Willen einer örtlichen Befragung geht nicht”.

Jedenfalls muß das solange gelten, wie - und das ist gegenwärtig die Ausgangslage - nicht durch andere rechtliche Vorgaben klargestellt ist, daß es Präferenzlösungen gibt. Selbst die EG-Abwasserrichtlinie aus dem Jahre 1993 folgt keinem starren Schema, sondern stellt ganz eindeutig unter anderem auf die Kostenstruktur ab. Wenn es zu teuer ist, beispielsweise das Abwasser zentral zu entsorgen, es aber einen ähnlich guten Standard in anderer Weise für die Aufgabenstellung gibt, so soll dieser andere Standard greifen.

Und noch eines zum Schluß:

Die Wohltat, die den Bürgern aus dem Zwang, eine Einschränkung ihres Eigentums dulden zu müssen, gemacht werden soll, soll darin bestehen, daß nur die notwendigen Kosten durch Gebühren und Beiträge auf sie umgelegt werden können. Auch von dieser Zielvorgabe ist in den meisten Kommunen nicht viel zu spüren.

Fast möchte man sagen, daß in den neuen Bundesländern allmählich die “glückliche Fügung” (um es ironisch auszudrücken) entsteht, daß die Grundstückseigentümer ihr bis dahin unbelastetes Eigentum nun entweder noch einmal bezahlen oder es belasten dürfen.

Unter diesem Blickwinkel ist der Anschluß- und Benutzungszwang ein Fluch in Reinkultur.

Rechtsanwalt Dr. Jürgen Schacht, 20146 Hamburg, den 11. Mai 1999

Herausgeber: Netzwerk Dezentrale EnergieNutzung e.V. und Grundtvig-Stiftung e.V. für bürgerbewegte politische Bildung in Brandenburg, Max-Eyth-Allee 22-24, D-14469 Potsdam.