

4. Die grundstücksbezogene Benutzungsgebühr als öffentliche Last

a) Die gesetzlichen Voraussetzungen

Was genau eine „öffentliche Last“ i. S. d. ZVG ist, hat der Gesetzgeber nicht ausdrücklich definiert. Das Wesen einer „öffentlichen Grundstückslast“ besteht jedenfalls darin, dass das Grundstück unmittelbar für sie haftet. Daneben kann eine persönliche Haftung bestehen. 37b

Die Rechtsgrundlage der öffentlichen Last ist im öffentlichen Recht zu finden (z. B. Grundsteuergesetz, Schornstefegergesetz, Baugesetzbuch, Kommunales Abgabengesetz, Gemeindefassung).

Öffentliche Abgaben sind jedenfalls nur dann öffentliche Grundstückslasten i. S. d. § 10 Abs. 1 Nr. 3 ZVG, wenn sie in einem Bundes- oder Landesgesetz ausdrücklich als öffentliche Lasten bezeichnet sind oder aus der gesetzlichen Regelung eindeutig hervorgeht, dass die betreffende Abgabenschuld auf dem Grundstück lastet und mithin nicht nur eine persönliche Haftung des Abgabenschuldners, sondern auch die dingliche Haftung des Grundstücks besteht¹⁵.

Ohne eine entsprechende landesgesetzliche Regelung können Gemeinden nicht selbstständig in ihrer Satzung einzelne Forderungen als „öffentliche Last im Sinne des ZVG“ ausgestalten. Dazu bedarf es vielmehr einer Ermächtigung durch den Landesgesetzgeber, etwa im Kommunalabgabengesetz.

Ob eine Abgabeforderung den Charakter einer „öffentlichen Last“ i. S. d. § 10 ZVG erfüllt, ist in den einzelnen Bundesländern teilweise sehr unterschiedlich geregelt.

Grundlegende Voraussetzung ist jedenfalls, dass das Kommunale Abgabengesetz (KAG) des jeweiligen Landes die Kommune ermächtigt, eine Abgabe als öffentliche Grundstückslast auszuweisen und die Kommune in ihrer Satzung von dem Recht auch Gebrauch gemacht hat.

b) Die Privilegierung im Kommunalabgabengesetz

Inzwischen haben einige Bundesländer die Möglichkeit genutzt, um in ihrem Landesrecht den Gemeinden auch für ihre grundstücksbezogenen Benutzungsgebühren (Hausgebühren) die Sicherheit der Rangklasse 3 zu verschaffen. Dabei gehen sie verschiedene Wege: 37c

Schon länger ruhen in Rheinland-Pfalz gem. § 7 Abs. 7 KAG neben den Beiträgen auch grundstücksbezogene Benutzungsgebühren als öffentliche Last auf dem Grundstück. Einen Schritt weiter ist man im Saarland gegangen, wo man die Abfall- und Abwassergebühr nicht an den Grundstücksbezug geknüpft hat, sondern

15 BGH vom 30. Juni 1988, KKZ 1988, 218 = Rpfleger 1988, 541.

im Gesetz diese Gebühren als auf dem an die öffentliche Abfall-/Abwasserbeseitigung angeschlossenen Grundstück des Gebührenpflichtigen ruhende öffentliche Last bestimmt hat (§ 8 Abs. 5 Saarl. AbfallwirtschG; § 50a Abs. 4 SaarlWasserG; Gesetz zur Änderung der Organisation des Entsorgungsverbandes Saar und zur Entlastung der Gemeinden vom 25. Juli 2002, Amtsblatt S. 1414). Auch in Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern und Nordrhein-Westfalen ruhen mittlerweile nach den Regelungen im Kommunalabgabengesetz grundstücksbezogene Gebühren als öffentliche Last auf dem Grundstück.

Mit Urteil vom 2. März 2007 hat das LG Zweibrücken¹⁶ festgestellt, dass die Müllabfuhrgebühren mangels ausdrücklicher Regelung dann keine öffentlichen Lasten sind und daher nicht in der Rangklasse 3 berücksichtigt werden können, wenn weder im maßgeblichen Kommunalabgabengesetz, noch in der auf diesem Gesetz beruhenden Satzung die Müllabfuhrgebühren *expressis verbis* als öffentliche Last gekennzeichnet sind. § 7 Abs. 7 KAG Rheinland-Pfalz enthält zwar die Bestimmung, dass Beiträge und grundstücksbezogene Benutzungsgebühren als öffentliche Lasten auf dem Grundstück ruhen. Das KAG regelt jedoch nicht, welche Benutzungsgebühren grundstücksbezogen sind und somit dem Anwendungsbereich des § 7 Abs. 7 KAG Rheinland-Pfalz unterfallen.

Das LG Kleve¹⁷ sieht die Müllabfuhrgebühr dann als öffentliche Last an, wenn die Grundstückseigentümer bzw. die ihnen Gleichgestellten (z. B. Erbbauberechtigten, Wohneigentümer, Nießbraucher) durch Gebührensatz für die Müllabfuhrgebühr in Anspruch genommen werden und die Satzung gleichzeitig vorsieht, dass grundstücksbezogenen Gebühren die Eigenschaft einer öffentlichen Last zuzuordnen ist. Im Entscheidungsfall waren nach der Gebührensatzung die Eigentümer des an die städtische Abfallentsorgung angeschlossenen Grundstücks und die ihnen Gleichgestellten gebührenpflichtig. Nach dem Inhalt der Satzung interessiert nach Ansicht des LG Kleve nicht, wer die Abfallentsorgungseinrichtung – etwa als Mieter oder Pächter oder Betreiber von Unternehmen u. a. – tatsächlich nutzt und die Dienstleistung der öffentlichen Hand in Anspruch nimmt.

Der Anknüpfungspunkt für die Haftung für die Abfallentsorgungsgebühren ist mithin ausschließlich grundstücksbezogen, weil eine sich aus dem Grundstück ergebende Berechtigung Voraussetzung für das Entstehen der Gebührenschuld ist. Selbst wenn einzelne Grundstückseigentümer oder Inhaber grundstücksgleicher Rechte oder sonstige dinglich Berechtigte mangels eines für sie bestehenden Anschluss- und Benutzungszwangs satzungsmäßig gänzlich als Gebührenschuldner von Benutzungsgebühren für die Abfallentsorgung ausscheiden, lässt dies die Frage völlig unberührt, ob die verbleibenden Gebührenpflichtigen nach der recht-

16 Rpfleger 2007, 492 = KKZ 2008, 117; bestätigt durch PfälzOLG Zweibrücken vom 27. November 2007, Rpfleger 2008, 218.

17 LG Kleve vom 21. Januar 2009, KKZ 2010, 17.

lichen Ausgestaltung der Zahlungspflicht insoweit einer persönlichen oder einer dinglichen Haftung des Abgabenschuldners unterliegen. Ob bei einer ausschließlich dinglich ausgestalteten Abgabenschuld die Höhe der Gebühr vom Umfang der tatsächlichen Nutzung der kommunalen Einrichtung abhängig gemacht wird, hat weiter ebenfalls mit der Frage der persönlichen oder dinglichen Haftung nichts zu tun. Andernfalls müssten mit der entsprechenden Begründung auch die Gebühren etwa nach der Straßenreinigungssatzung als öffentliche Grundstückslast abgelehnt werden, weil auch die Benutzungsgebühren für die Reinigung der öffentlichen Straßen etwa von der Frontlänge des jeweiligen Grundstücks und damit vom Umfang der Benutzung der öffentlichen Einrichtung abhängig sind.

Mittlerweile ist geklärt, dass Kommunalabgaben wie die Kosten der Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung oder die Müllabfuhrgebühren landesrechtlich als öffentliche Lasten ausgestaltet werden können¹⁸. Der BGH hat dazu entschieden, dass dies durch eine kommunale Satzung nur dann rechtswirksam erfolgen kann, wenn ihre Ermächtigungsgrundlage die Begründung einer öffentlichen Last zulässt¹⁹. In diesem Zusammenhang kommt es nicht darauf an, ob sich die Höhe der Gebühren nach dem Verbrauch richtet, sondern ob ihre Ausgestaltung im Einzelnen Anforderungen an die Begründung einer öffentlichen Last erfüllt.

So enthalten beispielsweise § 13 Abs. 3 und § 27 KAG BW hinsichtlich der Wasserversorgung eine gesetzliche Ermächtigung, wonach diese Leistung als öffentliche Last ausgestaltet werden kann. Gemäß § 13 Abs. 1 Satz 1 KAG BW können die Gemeinden nämlich für die Benutzung ihrer öffentlichen Einrichtungen Benutzungsgebühren erheben. Sind diese grundstücksbezogen, so ergibt sich aus der im Jahr 2009 eingefügten Verweisung von § 13 Abs. 3 KAG BW auf § 27 KAG BW, dass die Beiträge als öffentliche Lasten auf dem Grundstück ruhen. Das ist in anderen Bundesländern ähnlich und jeweils anhand des Landesrechts zu prüfen.

Allein auf Grundlage des Kommunalabgabengesetzes kann meist nicht festgestellt werden, ob es sich bei der Forderung um eine grundstücksbezogene Benutzungsgebühr i. S. d. Gesetzes handelt. Dies richtet sich nach der den Bescheiden zugrunde liegenden kommunalen Satzung, in der geregelt ist, wie die Gebühren im Einzelnen ausgestaltet sind und ob von der gesetzlichen Ermächtigung im jeweiligen KAG Gebrauch gemacht worden ist. Das ist dann nicht der Fall, wenn die Gebührenschuld in der Satzung nicht an die dingliche Berechtigung, also das Grundstückseigentum, sondern **nur** an die Nutzung des Grundstücks anknüpft. Werden neben dinglich Berechtigten auch bloße Nutzer herangezogen, muss aus der Sat-

18 BGH vom 11. Mai 2010 – IX ZR 127/09 – KKZ 2010, 274 = Rpfleger 2010, 683; Stöber, ZVG, Rn. 6.7 zu § 10; Böttcher, ZVG, Rn. 44 zu § 10; kritisch Traub, ZfIR 2010, 699; Fischer, ZfIR 2011, 468 [471 ff.].

19 BGH vom 22. Mai 1981 – V ZR 69/80 – NJW 1981, 2127, 2128; BGH vom 30. Juni 1988 – IX ZR 141/87 – NJW 1989, 107.

zung hinreichend deutlich hervorgehen, dass die Leistung nicht ausschließlich personenbezogen erbracht wird, sondern zulasten des Grundstückseigentümers eine öffentliche Last entsteht.

37f Nun haben einige Landesgesetzgeber durch Änderung des kommunalen Abgabengesetzes (KAG) die grundstücksbezogenen Benutzungsgebühren in den Stand einer öffentlichen Last erhoben, um ihnen das Vorrecht in der Zwangsversteigerung zukommen zu lassen und so die Kommunen vor Forderungsausfällen bei der zwangsweisen Verwertung von Immobilien zu bewahren.

Soweit erkennbar, wurden dazu in den Landesgesetzen keine Überleitungsvorschriften geschaffen. Nach Ansicht des BGH²⁰, folgt hieraus jedoch nicht, dass nur solche Benutzungsgebühren als öffentliche Lasten i. S. d. § 10 Abs. 1 Nr. 3 ZVG anerkannt werden können, die nach diesem Datum entstanden sind. Maßgeblich soll vielmehr sein, ob zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Regelung die Zwangsversteigerung bereits für einen anderen Gläubiger angeordnet war.

Aus Gründen des Vertrauensschutzes soll dies jedoch nicht unbegrenzt auf alle noch nicht erfüllten rückständigen Gebührenansprüche angewendet werden können. Insoweit führt der BGH aus, dass die Grundsätze über die echte und unechte Rückwirkung von Gesetzen anzuwenden seien.

Eine grundsätzlich unzulässige „echte Rückwirkung“ liege vor, wenn ein Gesetz nachträglich in abgewinkelte, der Vergangenheit angehörende Tatbestände eingreift. Eine „unechte“ und zulässige Rückwirkung sei dann gegeben, wenn eine Neuregelung auf gegenwärtige, noch nicht abgeschlossene Sachverhalte einwirkt und damit Rechtspositionen für die Zukunft entwertet.

Aus den Ausführungen des BGH ist zu schließen, dass die Deklaration von grundstücksbezogenen Benutzungsgebühren als öffentliche Last durch Neufassung eines KAG grundsätzlich dazu führt, dass auch vor dem Inkrafttreten entstandene, grundstücksbezogene Benutzungsgebühren ein Vorrecht haben, soweit die Privilegierung nicht durch die Zwei- bzw. Vierjahresfrist nach § 10 Abs. 1 Satz 3 VVG verloren ist (Rn. 23 bis 37).

Lediglich falls zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Neuregelung bereits die Beschlagnahme des betreffenden Grundstücks zugunsten eines anderen die Zwangsversteigerung betreibenden Gläubigers wirksam geworden ist, hat dieser bereits ein schutzwürdiges Vertrauen dahin erworben, dass seine Rechtsposition nicht durch die „nachträgliche“ Begründung einer vorrangigen Belastung beeinträchtigt wird. Dieses Interesse überwiegt gegenüber dem der Kommunen an einer effektiven Durchsetzung des Gebührenaufkommens durch die nachträgliche Begründung einer Sicherheit für rückständige Gebühren.

20 BGH vom 11. Mai 2010 – IX ZR 127/09 – KKZ 2010, 274 = Rpfleger 2010, 683.

In solchen Verfahren kann dann das Vorrecht ausnahmsweise nicht beansprucht werden. Ist noch kein Zwangsversteigerungsverfahren anhängig, ist eine Anmeldung oder das Betreiben aus Ansprüchen vor der Zeit des Inkrafttretens der gesetzlichen Regelung zulässig.

Bei vielen Vollstreckungsgerichten besteht Unsicherheit dahin gehend, was genau unter den Begriff der „grundstücksbezogenen Benutzungsgebühren“ fällt. Also wann für eine kommunale Abgabeforderung das Vorrecht der Rangklasse 3 des § 10 ZVG besteht. Häufig wird deshalb durch Aufklärungsverfügung darauf hingewiesen, dass der Vorrechtsanspruch vom Gläubiger nachzuweisen sei oder sich aus der Satzung unzweifelhaft ergeben müsse, dass ein Anspruch die Eigenschaften einer grundstücksbezogenen Benutzungsgebühr und somit einer öffentlichen Last erfüllt. Gleichzeitig wird gefordert, die Abgabensatzung entsprechend zu ändern und im Wortlaut klarzustellen, ob eine grundstücksbezogene Benutzungsgebühr vorliegt.

Dabei ist es höchst fraglich, ob die Unsicherheit der Vollstreckungsgerichte bei der Einordnung von öffentlichen Abgabeforderungen nur durch aus deren Sicht eindeutige Satzungsregelung erreicht werden muss, wenn die Satzung hinsichtlich des Gebührenschuldners ausschließlich auf den Grundstückseigentümer oder Erbbauberechtigten abstellt (siehe auch Rn. 48).

Vielmehr haben die Vollstreckungsgerichte zu prüfen, ob nicht die bestehenden Regelungen ausreichend sind, um die Rechtsnatur eines Anspruchs feststellen zu können.

c) Was darf nun zu den öffentliche Lasten i. S. d. § 10 ZVG gezählt werden?

Durch die Bestimmungen der Kommunalabgabengesetze i. V. m. den jeweiligen Ortssatzungen zählen (neben der Grundsteuer nach dem Grundsteuergesetz) zu den öffentlichen Grundstückslasten der Kommunen insbesondere die Beiträge an die öffentlichen Wasserversorgungs- und Entwässerungsanlagen (z. B. Kanalanschluss- und Wasseranschlussbeitrag) und die sonstigen grundstücksbezogenen Benutzungsgebühren (Hausgebühren). Ebenso gilt der von den Kommunen erhobene Erschließungsbeitrag als öffentliche Grundstückslast. Die Ermächtigungsgrundlage für dessen Erhebung ergibt sich jedoch nicht aus dem Kommunalabgabengesetz, sondern aus § 134 Abs. 2 Baugesetzbuch, also einem Bundesgesetz.

37g

Grundstücksanschlusskosten der Gemeinden für die Herstellung, Erneuerung, Veränderung und Beseitigung sowie für die Unterhaltung eines Grundstücksanschlusses an Versorgungsleitungen und Entwässerungsanlagen, sind grundstücksbezogen²¹. Sie gelten damit (soweit ersichtlich) in allen Bundesländern als öffentliche Last.

21 VGH Kassel vom 4. Juni 1980, NJW 1981, 478.

d) Was sind „grundstücksbezogene Benutzungsgebühren“?

37h Schon alleine aus dem Sinn und Zweck der Gebühr kann sich durch Auslegung des gesetzgeberischen Willens erschließen, ob eine grundstücksbezogene Benutzungsgebühr vorliegt, die als öffentliche Grundstückslast das Rangprivileg des § 10 Abs. 1 Nr. 3 ZVG genießt.

Glücklicherweise hat der BGH klar festgelegt, wann eine Abgabenverpflichtung eine grundstücksbezogene Benutzungsgebühr ist²². Schon deshalb ist es verständlich, warum die Gesetzesänderung in der vollstreckungsrechtlichen Praxis so viel Unsicherheit hervorruft.

Bei der Entscheidung über eine Rechtsbeschwerde wegen nicht erfolgter Einordnung in die Rangklasse 3 des § 10 ZVG hat der BGH zum wiederholten Mal erläutert, wann ein Anspruch als grundstücksbezogene Benutzungsgebühr und somit als öffentliche Last anzusehen ist.

Neben den bereits aufgezeigten gesetzgeberischen Voraussetzungen durch Bundes- oder Landesgesetz (hier also KAG) ist es nach Ansicht der Bundesrichter nötig, dass entweder die betreffende Benutzungsgebühr ausdrücklich als „grundstücksbezogen“ bezeichnet ist oder aber stattdessen durch ihre „rechtliche Ausgestaltung der Zahlungspflicht und aus ihrer Beziehung zum Grundstück“ in der Ortssatzung als solche erkannt werden kann.

Um diesen Anforderungen zu entsprechen, muss es sich um eine Abgabenverpflichtung handeln, die auf öffentlichem Recht beruht, durch wiederkehrende oder einmalige Geldleistungen zu erfüllen ist und nicht nur die persönliche Haftung des Schuldners, sondern auch die dingliche Haftung des Grundstücks voraussetzt²³.

22 BGH vom 30. März 2012 – V ZB 185/11 – KKZ 2013,12 = Rpfleger 2012, 560.

23 Ebd.