

Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs

vom 20. November 2003

über die Popularklage

des H. und G. e.V. in M. u.a.

auf Feststellung der Verfassungswidrigkeit

1. des Art. 9 Abs. 5 des Kommunalabgabengesetzes (KAG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 4. April 1993 (GVBI S. 264, BayRS 2024-1-I), zuletzt geändert durch Gesetz vom 25. Juli 2002 (GVBI S. 322),
2. des § 2 Abs. 2 des Gesetzes zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes vom 25. Juli 2002 (GVBI S. 322), soweit dieser § 1 Nr. 5 (Art. 9 Abs. 5 KAG) betrifft,
3. der §§ 30, 2 Abs. 7, 8, 9 der Satzung über die Benützung der Entwässerungseinrichtung der Landeshauptstadt München (Entwässerungssatzung) vom 14. Februar 1980 (MüABI S. 91), zuletzt geändert durch Satzung vom 14. Oktober 1999 (MüABI S. 389)

Aktenzeichen: Vf. 12-VII-02

Leitsätze:

1. Die Bestimmung in Art. 9 Abs. 5 des Kommunalabgabengesetzes in der Fassung des Änderungsgesetzes vom 25. Juli 2002 (GVBI S. 322), nach der ortsrechtliche Regelungen, die die Anliegerregie für Grundstücksanschlüsse auch im öffentlichen Straßengrund anordnen, durch das Kommunalabgabengesetz nicht beschränkt werden, verstößt weder gegen das Rechtsstaatsprinzip (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV) noch gegen die Grundrechte auf Eigentum (Art. 103 BV) und Gleichbehandlung (Art. 118 Abs. 1 BV).

2. § 2 Abs. 2 des Änderungsgesetzes vom 25. Juli 2002 (GVBl S. 322), der Art. 9 Abs. 5 des Kommunalabgabengesetzes mit Wirkung vom 1. Januar 1993 rückwirkend in Kraft setzt, verstößt nicht gegen das im Rechtsstaatsprinzip (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV) enthaltene Rückwirkungsverbot.

Entscheidung:

Der Antrag wird abgewiesen.

Gründe:

I.

Gegenstand der Popularklage sind Art. 9 Abs. 5 des Kommunalabgabengesetzes (KAG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 4. April 1993 (GVBl S. 264), zuletzt geändert durch Gesetz vom 25. Juli 2002 (GVBl S. 322), § 2 Abs. 2 des Gesetzes zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes vom 25. Juli 2002 (GVBl S. 322), soweit er Art. 9 Abs. 5 KAG mit Wirkung vom 1. Januar 1993 rückwirkend in Kraft setzt, sowie Bestimmungen der Satzung über die Benützung der Entwässerungseinrichtung der Landeshauptstadt München (Entwässerungssatzung) vom 14. Februar 1980 (MüABl. S. 91), zuletzt geändert durch Satzung vom 14. Oktober 1999 (MüABl. S. 389), über den Unterhalt der Grundstücksentwässerungsanlagen (§ 2 Abs. 7 bis 9, § 30). Die Antragsteller greifen die angegebenen Satzungsbestimmungen an, soweit auf ihrer Grundlage dem jeweiligen Grundstückseigentümer auferlegt wird, auch die im öffentlichen Straßengrund befindlichen Teile der Grundstücksentwässerungsanlagen stets in baulich gutem Zustand und vollkommen betriebsfähig – insbesondere wasserdicht und wurzelfest – zu halten und in einer Weise zu betreiben, die eine ordnungsgemäße Ableitung des Abwassers stets gewährleistet, sowie bei Anhaltspunkten für Mängel auf Verlangen der Stadt den baulichen Zustand der Grundstücksentwässerungsanlagen und

Privatkanäle durch geeignete Maßnahmen (z.B. Kamerauntersuchungen) zu überprüfen.

1. Art. 9 Abs. 1 des Kommunalabgabengesetzes lautete in der bis zum 31. Dezember 1992 geltenden Fassung:

„Art. 9
Erstattung von Kosten für Grundstücksanschlüsse

(1) Die Gemeinden, Landkreise und Bezirke können bestimmen, dass ihnen die Kosten für die Herstellung, Erneuerung, Veränderung und Beseitigung sowie für die Unterhaltung eines Grundstücksanschlusses an Versorgungsleitungen und Entwässerungsanlagen in der tatsächlich entstandenen Höhe oder nach Einheitssätzen (§ 130 des Bundesbaugesetzes) erstattet werden.“

Am 1. Januar 1993 trat das Gesetz zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes vom 28. Dezember 1992 (GVBl S. 775; Bekanntmachung der Neufassung des Kommunalabgabengesetzes vom 4. April 1993, GVBl S. 264) in Kraft; Art. 9 Abs. 1 KAG erhielt hierbei folgende Fassung:

„Art. 9
Erstattung von Kosten für Grundstücksanschlüsse

(1) Die Gemeinden, Landkreise und Bezirke können bestimmen, dass ihnen der Aufwand für die Herstellung, Anschaffung, Verbesserung, Erneuerung, Veränderung und Beseitigung sowie für die Unterhaltung des Teils eines Grundstücksanschlusses an Versorgungs- und Entwässerungseinrichtungen, der sich nicht im öffentlichen Straßengrund befindet, in der tatsächlichen Höhe oder nach Einheitssätzen (§ 130 BauGB) erstattet wird.“

Gleichzeitig wurde in Art. 19 Abs. 3 KAG in der Fassung der Bekanntmachung vom 4. April 1993 bestimmt, dass Satzungsregelungen, die einen Erstattungsanspruch gemäß Art. 9 in der Fassung des Kommunalabgabengesetzes vom 4. Februar 1977 (GVBl S. 82) enthalten, bis 1. Januar 1997 der geänderten Rechtslage anzupassen sind; geschieht das nicht, entfalten sie nach Ablauf dieser

Frist nur noch insoweit Rechtswirkungen, als sie von Art. 9 in der neuen Fassung gedeckt sind.

Am 12. Juli 2000 entschied der Bayerische Verwaltungsgerichtshof in einer gegen die Entwässerungssatzung der Stadt Coburg gerichteten Normenkontrollsache, dass Regelungen in gemeindlichen Entwässerungssatzungen, nach denen die im öffentlichen Straßengrund befindlichen Teile der Grundstücksanschlüsse nicht zur öffentlichen Entwässerungsanlage gehören und von den Grundstückseigentümern hergestellt, erneuert, geändert und unterhalten werden, gegen Art. 9 Abs. 1 KAG verstoßen (VGH n.F. 53, 124). Daraufhin wurde durch das Gesetz zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes vom 25. Juli 2002 (GVBl S. 322) der durch die Popularklage angegriffene Art. 9 Abs. 5 in das Kommunalabgabengesetz eingefügt. Er hat folgenden Wortlaut:

„Art. 9
Erstattung von Kosten für Grundstücksanschlüsse

(5) Ortsrechtliche Regelungen auf Grund eines Anschluss- und Benutzungszwangs, wonach die Bewirtschaftung des Grundstücksanschlusses einschließlich der in Absatz 1 genannten Maßnahmen auch im öffentlichen Straßengrund vom Anlieger in eigener Regie und auf eigene Kosten vorzunehmen ist, werden durch dieses Gesetz nicht beschränkt.“

Die Vorschrift tritt nach dem gleichfalls angegriffenen § 2 Abs. 2 des Gesetzes mit Wirkung vom 1. Januar 1993 rückwirkend in Kraft.

2. Die mit der Popularklage angegriffenen Bestimmungen der Entwässerungssatzung der Landeshauptstadt München haben folgenden Wortlaut:

„§ 2
Begriffsbestimmungen

...

(7) Grundstücksentwässerungsanlage im Sinne dieser Satzung ist die Gesamtheit aller Einrichtungen eines Grundstückes, die dem Ableiten und Beseitigen des Abwassers dienen. Zur Grundstücksentwässerungsanlage ge-

hören insbesondere auch Anschlusskanäle, gemeinsame Grundleitungen und Abwassersammelschächte einschließlich Pumpen- und Steuerungsanlagen für Anschlüsse an Druckentsorgungsleitungen.

(8) Anschlusskanäle im Sinne dieser Satzung sind die Leitungen vom städtischen Freispiegelkanal oder Privatkanal bis zur Grundstücksgrenze oder – bei Grundstücken, die über eine Wegefläche zur kanalisierten Straße erschlossen werden – bis zur Einmündung der Wegefläche in die kanalisierte Straße.

(9) Grundleitungen im Sinne dieser Satzung sind Leitungen innerhalb und außerhalb von Gebäuden, die das Abwasser aus den Fall- oder Anschlussleitungen, dem Anschlusskanal oder bei Druckentwässerung dem Abwassersammelschacht zuführen.

...

§ 30 Unterhalt

(1) Die Grundstücksentwässerungsanlagen einschließlich der Anschlusskanäle, Abwassersammelschächte mit Pumpen und Steuerungsanlagen, Grundleitungen und Privatkanäle müssen von den Verpflichteten stets in baulich gutem Zustand und vollkommen betriebsfähig – insbesondere wasserdicht und wurzelfest – gehalten sowie in einer Weise betrieben werden, die eine ordnungsgemäße Ableitung des Abwassers stets gewährleistet. Sind Mängel zu vermuten, so ist der Stadt hierüber unverzüglich Anzeige zu erstatten. Bestehen Anhaltspunkte für Mängel, kann die Stadt verlangen, dass der bauliche Zustand der Grundstücksentwässerungsanlagen und Privatkanäle durch geeignete Maßnahmen (z.B. Kamerauntersuchungen) überprüft wird.

(2) Bei Grundstücksentwässerungsanlagen, die an städtische Druckentsorgungsleitungen angeschlossen sind, müssen der Abwassersammelschacht mit Zu- und Ablauf sowie die Pumpen- und Steuerungsanlage nach Bedarf, mindestens aber einmal im Kalenderhalbjahr, durch einen fachlich geeigneten Unternehmer überprüft und nach den Vorschriften des Herstellers gewartet werden. Dies ist der Stadt auf Verlangen nachzuweisen.“

II.

Die Antragsteller rügen, die angegriffenen Vorschriften verstießen gegen die Eigentumsgarantie (Art. 103, 158 BV), den Gleichheitsgrundsatz (Art. 118 Abs. 1 BV) und das Rechtsstaatsprinzip (Art. 3 Abs. 1 BV). Sie machen geltend:

1. Nach dem Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 12. Juli 2000 (VGH n.F. 53, 124) verstießen Regelungen in gemeindlichen Entwässerungssatzungen, nach denen die im öffentlichen Straßengrund befindlichen Teile der Grundstücksanschlüsse nicht zur öffentlichen Entwässerungsanlage gehören, sondern von den Grundstückseigentümern hergestellt, erneuert, geändert und unterhalten werden, gegen Art. 9 Abs. 1 KAG. Da die Entwässerungssatzung der Landeshauptstadt München nicht bis spätestens 1. Januar 1997 der geänderten Rechtslage angepasst worden sei, sei sie gemäß Art. 19 Abs. 3 KAG nach Ablauf dieser Frist insoweit unwirksam geworden, als sie von der Neufassung des Art. 9 Abs. 1 KAG nicht mehr gedeckt sei.

2. a) Art. 9 Abs. 5 KAG beinhalte lediglich einen Vorbehalt für ortsrechtliche Regelungen, stelle aber keine Rechtsgrundlage dafür dar, die in Art. 9 Abs. 1 KAG ausgeschlossene Erstattung von Kosten für Kanalanschlüsse im öffentlichen Straßengrund vorzusehen. Art. 9 Abs. 1 KAG verbiete als Spezialregelung, unter Rückgriff auf allgemeine Regelungen die Anlieger mit den Kosten der Grundstücksanschlüsse zu belasten, soweit sich diese im öffentlichen Straßengrund befänden. Weder aus den allgemeinen Regelungen des Art. 5 KAG noch aus Art. 21, 24 GO ergebe sich eine Rechtsgrundlage, von den Eigentümern zu verlangen, dass sie „in Anliegerregie“ für die Grundstücksanschlüsse im öffentlichen Straßengrund verantwortlich seien. Vielmehr folge aus Art. 5 KAG der Grundsatz, dass die Deckung des Aufwands für die Herstellung und Erneuerung öffentlicher Einrichtungen durch Beiträge von Grundstückseigentümern erfolgen solle; dies sei das Globalmodell. Da die Straßennutzung der Allgemeinheit zugute komme, sei es unter dem Gesichtspunkt des Vorteilsausgleichs gerechtfertigt, die öffentliche Hand mit diesen Kosten zu belasten.

b) Art. 9 Abs. 5 KAG, der rückwirkend zum 1. Januar 1993 ortsrechtliche Regelungen ermögliche, wonach die Bewirtschaftung des Grundstücksanschlusses auch im öffentlichen Straßengrund vom Anlieger in eigener Regie und auf eigene Kosten vorzunehmen sei, verstoße gegen die Eigentumsgarantie. Diese enthalte zu Gunsten des Eigentümers eine Bestands- und Nutzungsgarantie. Die vom Normgeber vorgesehene Beschränkung müsse nach dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zur Erreichung des angestrebten Ziels geeignet und erforderlich sein und dürfe die Handlungsfreiheit der Betroffenen nicht unzumutbar einschränken. Der Normgeber müsse zur Erreichung des angestrebten Ziels das weniger einschränkende Mittel wählen. Die Gemeinden müssten deshalb Unterhaltsverpflichtungen für Kanäle im öffentlichen Straßengrund entweder der öffentlichen Hand auferlegen oder zumindest die Kosten in Form von Beiträgen oder Umlagen von den Eigentümern verlangen, so dass diese sie auf die Mieter umlegen könnten. Die Abflussleitungen im öffentlichen Straßengrund stünden nach der zivilgerichtlichen Rechtsprechung regelmäßig nicht im Eigentum des Anliegers; es verstoße gegen die eigentumsrechtlichen Zuordnungsverhältnisse, den angrenzenden Eigentümer mit der Unterhaltsverpflichtung für „fremde“ Leitungen zu belasten. Dafür fehle es an einem ausreichenden rechtfertigenden Grund. Die Anlieger hätten rechtlich gar nicht die Möglichkeit, „ihre“ Leitungen im öffentlichen Straßengrund zu reparieren, ohne in fremde Eigentumsrechte und in die Nutzungsmöglichkeit der öffentlichen Straße einzugreifen. Nach der Begründung für die Änderung des Art. 9 Abs. 1 KAG im Jahr 1992 habe sich die Herstellung und Unterhaltung der Anschlüsse im öffentlichen Straßengrund durch die Grundstückseigentümer nicht bewährt. Die durch den Straßenverkehr infolge von Erschütterungen und Ausgrabungen verursachten Reparaturen könnten nicht den Eigentümern angelastet werden.

c) Art. 9 Abs. 5 KAG in Verbindung mit der Entwässerungssatzung der Landeshauptstadt München verstoße gegen den Gleichheitsgrundsatz des Art. 118 BV. Es entbehre jeden rechtfertigenden Grundes, den Grundstückseigentümer auch für den Teil des Anschlusses verantwortlich zu machen, der im öffentlichen Straßengrund liege und deshalb seinem Einwirkungsbereich völlig entzogen sei. Da der Kanal in der Regel nicht mitten in der Straße verlaufe, werde der Anlieger mit

einem langen Anschlussstück gegenüber dem Anlieger auf der gegenüberliegenden Straßenseite deutlich benachteiligt. Außerdem würden Anlieger an einer breiten Straße ungleich stärker belastet als Anlieger an einer schmalen Straße. Die Vermeidung kommunalpolitisch unerwünschter Beitrags- und Gebührenerhöhungen sowie von Mehrbelastungen der Mieter stelle keinen rechtfertigenden Grund für die angegriffene Regelung dar.

3. Das rückwirkende Inkrafttreten des Art. 9 Abs. 5 KAG zum 1. Januar 1993 verstoße gegen das Rechtsstaatsprinzip des Art. 3 BV. Die Regelung habe nicht lediglich klarstellende Funktion, sondern bezwecke eine Einschränkung des Art. 9 Abs. 1 KAG. Der Gesetzgeber habe durch das rückwirkende Inkraftsetzen der Regelung die Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs unterlaufen, um eine Rechtsgrundlage für die rechtswidrige Praxis von Städten und Gemeinden zu schaffen. Er habe eine Rückerstreckung von Rechtsfolgen angeordnet und nachträglich in einen bereits abgewickelten, der Vergangenheit angehörenden Tatbestand eingegriffen. Ein Gesetz, das eine echte Rückwirkung vorsehe, sei nichtig. Zwingende Gründe des Gemeinwohls, die die nachträgliche Änderung der Rechtslage rechtfertigen könnten, lägen nicht vor. Fiskalische Gesichtspunkte könnten den schwerwiegenden Eingriff in das Vertrauen der Haus- und Grundbesitzer auf die neue Rechtsprechung ebenso wenig rechtfertigen wie ein vermehrter Verwaltungsaufwand. Bei Unwirksamkeit der angegriffenen Regelung bestehe immer noch die Möglichkeit, die Kosten für die Herstellung und Unterhaltung der Anschlussleitungen im öffentlichen Straßengrund über Beiträge und Gebühren abzurechnen. Von dieser Möglichkeit solle nur aus Gründen des Mieterschutzes nicht Gebrauch gemacht werden. Der Vertrauensschutz der Anlieger entfalle nicht deshalb, weil das geltende Recht unklar oder verworren gewesen sei. Nach der Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs und nach der eindeutigen Regelung des Art. 9 Abs. 1 KAG sei klar gewesen, dass sich die Erstattung von Aufwendungen nicht auf die Entwässerungseinrichtungen im öffentlichen Straßengrund beziehen dürfe und die Gemeinden verpflichtet gewesen seien, ihre Satzungen bis 1. Januar 1997 der geänderten Rechtslage anzupassen.

III.

1. Der Bayerische Landtag hat sich am Verfahren beteiligt und die Abweisung der Popularklage beantragt (LT-Drs. 14/10816).

2. Die Bayerische Staatsregierung hält die Popularklage für unbegründet.

a) Art. 9 Abs. 1 KAG regle nur das Erstattungsmodell. Bei dieser Fallgestaltung sei der Grundstücksanschluss nicht Teil der öffentlichen Einrichtung; die Gemeinde bewirtschaftete den Anschluss dennoch selbst und lasse sich die Kosten als öffentlich-rechtliche Abgabe von den betroffenen Anliegern erstatten. Das weiter gebräuchliche Globalmodell (der Anschluss ist Teil der öffentlichen Versorgungseinrichtung und wird über Beiträge oder Gebühren finanziert) sowie die Anliegerregie (den Anliegern wird auferlegt, den Anschluss – der nicht Teil der öffentlichen Einrichtung ist – in eigener Regie und auf eigene Kosten zu errichten und zu unterhalten) hätten dagegen ihre Rechtsgrundlage in den Vorschriften der Gemeindeordnung über öffentliche Einrichtungen. Die zum 1. Januar 1993 in Kraft getretene Einschränkung des Art. 9 Abs. 1 KAG auf den Teil des Hausanschlusses, der sich nicht im öffentlichen Straßengrund befinde, habe deshalb nur das Erstattungsmodell betroffen, nach Auffassung der Verwaltungspraxis die Anliegerregie im öffentlichen Straßengrund jedoch nicht geregelt. Die Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs, der mit Beschluss vom 12. Juli 2000 die Anliegerregie im öffentlichen Straßengrund für unzulässig gehalten habe, verkenne diese Systematik des Gesetzes und schaffe rechtliche Probleme, wenn die im öffentlichen Straßengrund verlaufenden Teile der Grundstücksanschlüsse im Eigentum der Anlieger stünden. Sie habe in der Praxis zu Unsicherheiten und Übergangsschwierigkeiten geführt. Bei Unzulässigkeit der Anliegerregie im öffentlichen Straßengrund stelle sich die Frage, ob und in welcher Höhe die Anlieger ihre bereits getätigten Eigeninvestitionen erstattet verlangen können und ob solche Erstattungen ihrerseits wieder in die Beitrags- oder Gebührenkalkulation eingestellt werden können. Die Einbeziehung aller bisher in Anliegerregie bewirtschafteten, im öffentlichen

Straßengrund liegenden Anschlussteile in die öffentliche Einrichtung würde zu einem vermehrten Verwaltungsaufwand führen und große Beitrags- und Gebührenerhöhungen verursachen. Vor diesem Hintergrund habe der Gesetzgeber im Juli 2002 eine Klarstellung seines gesetzgeberischen Willens für erforderlich gehalten, wonach die Anliegerregie auch im öffentlichen Grund weiterhin zulässig sein solle.

b) Da eine rückwirkende Veränderung der materiellen Rechtslage nicht vorliege, sondern lediglich klargestellt worden sei, was schon immer gegolten habe, bestünden gegen die Zulässigkeit der Rückwirkung keine Bedenken.

Das rückwirkende Inkrafttreten zum 1. Januar 1993 wäre jedoch auch dann verfassungsrechtlich unbedenklich, wenn Art. 9 Abs. 5 KAG als Veränderung des materiellen Rechts aufzufassen wäre. Die Vorschrift habe eine Rechtslage verbindlich klären sollen, die durch die Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgeschichtshofs unklar geworden sei. Diese Rechtsprechung habe der langjährigen Verwaltungspraxis widersprochen, die im Prinzip aufrecht erhalten worden sei. Faktisch seien viele Kommunen in langen Jahren von der Zulässigkeit der Anliegerregie im öffentlichen Straßengrund ausgegangen. Der Haushalt zahlreicher Kommunen sollte vor schwer abschätzbaren und als überraschend empfundenen Erstattungsansprüchen geschützt werden, die von Anliegern wegen rechtsgrundloser Eigeninvestitionen zu erwarten gewesen seien. Das daran bestehende zwingende öffentliche Interesse überwiege ein Vertrauen der Haus- und Grundbesitzer. Es sei zweifelhaft, ob sich angesichts der gegenteiligen Verwaltungspraxis überhaupt ein Vertrauen in die neue Rechtsprechung habe bilden können; jedenfalls hätte es sich nur auf den Zeitraum zwischen Erlass der Entscheidung des Verwaltungsgeschichtshofs (Mitte 2000) und der Einfügung des Art. 9 Abs. 5 KAG (Juli 2002) erstrecken können. Die Grundstückseigentümer hätten zu keinem Zeitpunkt darauf vertrauen können, dass ihnen ein unentgeltlicher Anschluss im öffentlichen Straßengrund zur Verfügung gestellt werde.

c) Ein Verstoß gegen das Eigentumsrecht (Art. 103 Abs. 1 BV) liege nicht vor. Es könne nicht davon ausgegangen werden, dass die im öffentlichen Straßengrund

liegenden Anschlusssteile stets im Eigentum der öffentlichen Versorgungsträger stünden oder dass sie bei Anliegerregie stets Teil der öffentlichen Einrichtung sein müssten und daher vom Einrichtungsträger allein (über Gebühren und Beiträge) zu finanzieren seien.

Stünden die im öffentlichen Grund verlaufenden Anschlusssteile im Eigentum der Anlieger und seien sie nicht Teil der öffentlichen Einrichtung, würden die Anlieger durch eine Unterhaltsverpflichtung nicht unbillig belastet. Die Unterhaltung gehöre grundsätzlich zum Aufgabenkreis des Eigentümers. Eine durch den Anschluss- und Benutzungszwang zusätzlich auferlegte Verpflichtung zur Unterhaltung sei im Interesse der Unversehrtheit und Betriebsfähigkeit der gemeindlichen Entwässerungseinrichtung notwendig und lasse das Eigentumsrecht in seinem Wesensgehalt unangetastet.

Stünden die im öffentlichen Grund verlaufenden Anschlusssteile nicht im Eigentum der Anlieger, würden die Anlieger mit der Unterhaltslast an „fremden“ Anschlüssen belastet. Ihnen würden Ansprüche auf Erstattung von Unterhaltsmaßnahmen genommen, die ihnen ansonsten zustünden. Das private Interesse der Anlieger trete jedoch hinter das öffentliche Interesse zurück, den Haushalt zahlreicher Gemeinden vor in der Vergangenheit unbemerkt entstandenen, schwer abschätzbaren und nun als überraschend empfundenen Erstattungsansprüchen zu schützen.

d) Mit der Bestätigung der Möglichkeit der Anliegerregie im öffentlichen Straßen- grund habe der Gesetzgeber den Gleichheitssatz nicht verletzt. Für die unterschiedliche Behandlung von Anliegerregie und Erstattungsmodell im Bereich des öffentlichen Straßengrundes gebe es sachgerechte Gründe. Dass die Anschlüsse im öffentlichen Straßengrund den Einflüssen des Straßenverkehrs ausgesetzt seien, zwingt nicht dazu, die Anliegerregie insoweit auszuschließen. Auch beim Globalmodell würden Kosten, die die Allgemeinheit verursacht habe, auf einen begrenzten Kreis umgelegt. Die Beitrags- und Gebührenzahler seien für den Straßenverkehr nicht stärker verantwortlich als der einzelne Anschlussnehmer, weil wegen des Gemeingebrauchs an Straßen die Gruppe der Straßenverkehrsteil-

nehmer mit der Gruppe der Beitrags- und Gebührenzahler nicht identisch sei. Entsprechendes gelte für die Verantwortung für Beeinträchtigungen durch Aufgrabungen. Die Anliegerregie sei jedenfalls nicht sachwidrig. Denn die fraglichen Leitungsteile im öffentlichen Straßenraum dienten nicht einer unbestimmten Allgemeinheit, sondern nur dem jeweils angeschlossenen Grundstück. Die unterschiedliche Belastung der Anlieger bei nicht mittiger Leitungsführung folge aus der Situationsgebundenheit des Grundstücks und sei insofern gerechtfertigt. Die Trassenwahl richte sich nach technischen Machbarkeits- und Zweckmäßigkeitserüberlegungen sowie nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten. Einen Anspruch auf mittige Leitungen gebe es nicht.

e) Auch unter dem Gesichtspunkt des verfassungsrechtlich geschützten Selbstverwaltungsrechts der Gemeinden sei es gerechtfertigt, die Anliegerregie weiterhin uneingeschränkt zu ermöglichen. Ein Zwang zum Erstattungsmodell würde die Kommune zu einem erhöhten Verwaltungsaufwand zwingen und zu Abgabenerhöhungen führen.

3. Die Landeshauptstadt München hält die Popularklage für unbegründet.

Nach dem seit 130 Jahren so gewachsenen Kanalisierungssystem in München stünden die Anschlusskanäle im Eigentum der Anlieger, denen die Einlegung der Anschlusskanäle in den öffentlichen Straßenraum kostenlos gestattet sei. Die Anschlusspflichtigen müssten die Anschlusskanäle auf eigene Kosten herstellen und unterhalten. Diese Regelung habe nicht gegen den Wortlaut des Kommunalabgabengesetzes verstoßen. Sie hätte allenfalls beanstandet werden können, wenn man mit dem Bayerischen Verwaltungsgerichtshof den Wortlaut des Art. 9 Abs. 1 KAG erweiternd im Sinne der Gesetzesbegründung dahin ausgelegt hätte, dass eine private Anliegerregie im öffentlichen Straßenraum nicht mehr zulässig sein solle. Durch die angegriffene Gesetzesänderung sei nur klargestellt, dass der Gesetzgeber eine solche Auslegung nicht gewollt habe. Damit sei nun auch rückwirkend geklärt, dass die einschlägigen Bestimmungen der Münchner Entwässerungssatzung zu keinem Zeitpunkt gegen höherrangiges Recht verstoßen hätten.

IV.

Die Popularklage ist zulässig.

Die angegriffenen gesetzlichen Bestimmungen sind Rechtsvorschriften des Bayerischen Landesrechts, die jedermann durch Beschwerde (Popularklage) gemäß Art. 98 Satz 4 BV, Art. 55 Abs. 1 Satz 1 VfGHG angreifen kann. Dasselbe gilt für die angegriffenen Bestimmungen der Entwässerungssatzung, die die Landeshauptstadt München im Rahmen ihrer Satzungsautonomie und auf der Grundlage kommunalrechtlicher Ermächtigung erlassen hat (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH 42, 174/180; 44, 124/130; 51, 74/81; 54, 47/52 f.; 55, 1/6). Mit der Popularklage werden in hinreichend substantiierter Weise Grundrechtsverletzungen (Art. 103 und 118 Abs. 1 BV) gerügt.

Ist eine Popularklage – wie hier – mit einer substantiierten Grundrechtsrüge zulässig erhoben, erstreckt der Verfassungsgerichtshof seine Prüfung auf alle in Betracht kommenden Normen der Bayerischen Verfassung, selbst wenn sie nicht als verletzt bezeichnet worden sind oder wenn sie keine Grundrechte verbürgen (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH 51, 94/99; 52, 47/56; 55, 1/6).

V.

Die Popularklage ist nicht begründet.

A.

Art. 9 Abs. 5 KAG ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

1. Art. 9 Abs. 5 KAG bestimmt, dass ortsrechtliche Regelungen aufgrund eines Anschluss- und Benutzungszwangs, wonach die Bewirtschaftung des Grund-

stücksanschlusses auch im öffentlichen Straßengrund vom Anlieger in eigener Regie und auf eigene Kosten vorzunehmen ist, durch das Kommunalabgabengesetz nicht beschränkt werden. Die Vorschrift ermöglicht die Fortführung der Anliegerregie bei Grundstücksanschlüssen auch im öffentlichen Straßengrund.

a) Unter Grundstücksanschluss ist bei leitungsgebundenen Einrichtungen die Leitung zu verstehen, mit der das zu ver- oder entsorgende Grundstück oder Gebäude mit der Sammelleitung, die im Allgemeinen in der Straße oder neben der Straße verlegt ist, verbunden wird. Die Anschlussleitung liegt in aller Regel zum Teil im öffentlichen Straßengrund und zum Teil in privatem Grund (Schieder/Happ, Bayerisches Kommunalabgabengesetz, 3. Aufl. 2000, Erl. 1.1 zu Art. 9).

Für die Herstellung und Finanzierung stehen den kommunalen Trägern aufgrund der allgemeinen Vorschriften über kommunale Einrichtungen (Art. 23 Satz 1, Art. 24 Abs. 1 Nrn. 1 und 2 GO) sowie Art. 9 Abs. 1 KAG folgende Möglichkeiten offen (vgl. dazu LT-Drs. 14/9151 S. 11; ferner die Vollzugshinweise des Bayerischen Staatsministeriums des Innern vom 15. September 2003, AllMBl 2003 S. 803; Schieder/Happ, a.a.O., Erl. 1.2 zu Art. 9; Ecker, Kommunalabgaben in Bayern, Nr. 71.04 Erl. 2):

- Sie können in der Satzung den Grundstücksanschluss zum Bestandteil der öffentlichen Einrichtung erklären und ihn wie diese über Beiträge und Gebühren finanzieren (Globalmodell).
- Sie können in der Satzung den Grundstücksanschluss aus der Einrichtung ausgliedern und selbst bewirtschaften und sich die Kosten dafür durch die Grundstückseigentümer erstatten lassen (Erstattungsmodell).
- Sie können den Grundstücksanschluss aus der Einrichtung ausgliedern und dem Anlieger auferlegen, den Anschluss in eigener Regie und auf eigene Kosten zu errichten und zu unterhalten (Anliegerregie).

Es ist auch möglich, nur einen Teil des Grundstücksanschlusses zur gemeindlichen Einrichtung zu ziehen und für den übrigen Teil die Anliegerregie oder das Erstattungsmodell festzulegen.

b) Nach der Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs ergab sich eine Einschränkung des gemeindlichen Ermessens, den Umfang der öffentlichen Einrichtungen zu bestimmen, aus Art. 9 Abs. 1 KAG in der ab 1. Januar 1993 geltenden Fassung.

Mit dieser Vorschrift wurde die Berechtigung der Gemeinden, Aufwunderstattung für Grundstücksanschlüsse zu bestimmen, auf den nicht im öffentlichen Straßengrund befindlichen Teil der Grundstücksanschlüsse beschränkt. Darin erschöpft sich die Vorschrift nach der Überzeugung des Verwaltungsgerichtshofs aber nicht. Vielmehr wolle sie nach ihrer objektiven Zielsetzung sicherstellen, dass der Herstellungs- und Unterhaltungsaufwand für die im öffentlichen Straßengrund befindlichen Anschlussteile über Beiträge und/oder Gebühren finanziert wird, und betreffe deshalb – mittelbar – auch die Möglichkeit der Gemeinden, bestimmte Anlagenteile von der Zugehörigkeit zu ihrer öffentlichen Einrichtung auszunehmen. Art. 9 Abs. 1 KAG gebiete in der seit 1. Januar 1993 geltenden Fassung, dass die im öffentlichen Straßengrund befindlichen Anschlussteile zur öffentlichen Einrichtung gehören und ihr Herstellungs- und Unterhaltungsaufwand von der Gemeinschaft der Anschlussberechtigten und -pflichtigen über Beiträge und/oder Gebühren getragen wird. Art. 9 Abs. 1 KAG wirke also in seiner Neufassung insoweit auf die Gestaltungsfreiheit der Gemeinden ein, als er die Möglichkeit, die Grundstücksanschlüsse von der öffentlichen Einrichtung auszunehmen, nur noch hinsichtlich des nicht im öffentlichen Straßengrund befindlichen Teils als gegeben ansehe (vgl. VGH n.F. 53, 124/128 ff.; ferner BayVGH vom 10. März 1999 Az. 23 ZB 99.592; BayVBI 2000, 181/182; vom 26. Oktober 2000 Az. 23 B 00.1277; BayVBI 2001, 692; vom 5. Dezember 2002 Az. 23 B 02.2252).

In dieser Auslegung schloss Art. 9 Abs. 1 KAG aus, in Satzungen, die nach dem 1. Januar 1993 geändert oder neu erlassen wurden, dem Anlieger im Rahmen des

Anschluss- und Benutzungszwangs aufzuerlegen, den Anschluss auch im öffentlichen Straßengrund in eigener Regie und auf eigene Kosten zu errichten (vgl. BayVGH vom 10. März 1999 Az. 23 ZB 99.592; vom 26. Oktober 2000 Az. 23 B 00.1277). Nach Ablauf der in Art. 19 Abs. 3 Satz 1 KAG normierten Anpassungsfrist (bis 1. Januar 1997) galt dies auch für unverändert fortbestehende Altansetzungen (vgl. VGH n.F. 53,124/129).

c) Mit der Bestimmung in Art. 9 Abs. 5 KAG, dass ortsrechtliche Regelungen, die die Anliegerregie für Grundstücksanschlüsse auch im öffentlichen Straßengrund anordnen, durch das Kommunalabgabengesetz nicht berührt werden, will der Gesetzgeber nach der Gesetzesbegründung (LT-Drs. 14/9151 S. 11 ff.) die Zulässigkeit der Anliegerregie auch im öffentlichen Straßengrund sicherstellen. Er bewirkt dies, indem er die auf der Grundlage des Anschluss- und Benutzungszwangs erlassenen ortsrechtlichen Regelungen über die Anliegerregie von der Bindung an Vorschriften des Kommunalabgabengesetzes freistellt. Damit wird klargestellt, dass Art. 9 Abs. 1 KAG mit dem aus der Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs folgenden organisationsrechtlichen Gebot zur Einbeziehung der im öffentlichen Straßengrund gelegenen Teile der Grundstücksanschlüsse in die öffentliche Einrichtung für Fälle der Anliegerregie nicht greift. Auf diese Weise wird es den Gemeinden ermöglicht, auch bei Grundstücksanschlüssen im öffentlichen Straßengrund die Anliegerregie fortzusetzen, die sich nach der Gesetzesbegründung in den meisten bayerischen Großstädten seit Jahrzehnten bewährt hat.

2. Die Antragsteller greifen Art. 9 Abs. 5 KAG mit der Begründung an, eine Wiedenzulassung der Anliegerregie bei Grundstücksanschlüssen im öffentlichen Straßengrund scheitere schon daran, dass es für dahin gehende ortsrechtliche Regelungen keine Ermächtigungsgrundlage gebe. Die darin liegende Rüge eines Verstoßes gegen das Rechtsstaatsprinzip (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV) greift nicht durch.

a) Die Gemeinden bestimmen als Einrichtungsträger aufgrund ihrer Satzungsautonomie (Art. 23 Satz 1 GO) grundsätzlich nach ihrem (weiten) Ermessen Art und Umfang ihrer öffentlichen Einrichtungen. Das folgt aus der gesetzlichen Ermächti-

gung, öffentliche Einrichtungen herzustellen und ihren Betrieb gemäß Art. 24 Abs. 1 Nr. 1 GO satzungsrechtlich zu regeln. Die den öffentlichen Einrichtungsträgern zukommende Satzungsautonomie umfasst das Recht festzulegen, welche Teile des Leitungssystems zur öffentlichen Einrichtung oder zum Grundstücksanschluss gehören (vgl. VGH n.F. 53, 124/126; BayVGH BayVBI 2001, 692).

b) Die Ermächtigungsgrundlage für die Gemeinden, bei den Grundstücksanschlüssen die Anliegerregie anzuordnen, wird aus dem Anschluss- und Benutzungszwang nach Art. 24 Abs. 1 Nrn. 1 und 2 GO selbst hergeleitet (vgl. VGH n.F. 19, 71/76; 53, 124/126; BayVGH KStZ 1981, 170; Ecker, a.a.O., Nr. 72.02 Erl. 1). Danach ergibt sich bereits aus dem Anschlusszwang die grundsätzliche Pflicht des Benutzers, dafür zu sorgen, dass er ständig in der Lage ist, die gemeindliche Einrichtung zu benutzen. Dazu gehört, dass er für die ständige Einsatzbereitschaft und Betriebsfähigkeit der Anschlussleitung die Verantwortung trägt.

Auch Art. 9 Abs. 5 KAG geht davon aus, dass die Satzungen über den Anschluss- und Benutzungszwang Bewirtschaftungspflichten auf eigene Kosten begründen können und dies auch im öffentlichen Straßengrund zulässig ist.

c) Aus Art. 5 KAG lässt sich entgegen der Auffassung der Antragsteller nichts gegen die Zulässigkeit der Anliegerregie bei Grundstücksanschlüssen herleiten. Die Vorschriften über Beiträge (Art. 5 KAG) – und auch Gebühren (Art. 8 KAG) – beziehen sich ausschließlich auf die Aufwendungen und Kosten für die öffentliche Einrichtung. Diese sind unter Berücksichtigung des Vorteilsbegriffs nach einem einheitlichen Maßstab auf alle Anschließer und Benutzer, die als Solidargemeinschaft anzusehen sind, zu verteilen. Die Vorschriften über Beiträge und Gebühren kommen jedoch nicht zur Anwendung auf Grundstücksanschlüsse, die vom Einrichtungsträger nicht zum Bestandteil der öffentlichen Einrichtung erklärt worden sind, wie dies sowohl beim Erstattungsmodell als auch bei der Anliegerregie der Fall ist. Da Grundstücksanschlüsse vor allem einzelnen Grundstücken dienen, tritt der sonst bei den leitungsgebundenen Einrichtungen vorherrschende Solidargedanke in seiner Bedeutung zurück, so dass die grundsätzliche Gestaltungsfreiheit

des Einrichtungsträgers an Gewicht gewinnt (vgl. Ecker, a.a.O., Nr. 71.01 Erl. 1). Grundstücksanschluss ist dabei – rein begrifflich gesehen – auch derjenige Leitungsteil, der im öffentlichen Straßengrund liegt (vgl. Ecker, a.a.O., Nr. 71.02 Erl. 6.5).

3. Die Anliegerregie bei Grundstücksanschlüssen im öffentlichen Straßengrund verstößt nicht gegen die Gewährleistung des Eigentumsrechts in Art. 103 BV.

a) Dem Gesetzgeber – dazu zählt im Rahmen der Ermächtigungsgrundlage auch der kommunale Satzungsgeber – obliegt es, Inhalt und Schranken des Eigentums zu bestimmen. Ihm kommt dabei ein verhältnismäßig weiter Spielraum zu. Eine verfassungswidrige Eigentumsbeschränkung liegt nicht vor, wenn der Normgeber im Interesse des Gemeinwohls den Inhalt des Eigentums allgemeinverbindlich abgrenzt (Art. 103 Abs. 1 und 2, Art. 158 BV). Er darf dabei allerdings das Eigentumsrecht in seinem Wesensgehalt nicht antasten und dem Eigentümer keine unzumutbaren, mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht im Einklang stehenden Beschränkungen auferlegen. Die Eigentumsgarantie ist nur bei schweren und unzumutbaren Beeinträchtigungen verletzt. Es kommt darauf an, ob der Betroffene an der funktionsgerechten Verwendung seines Eigentums gehindert wird, das heißt, ob die vorhandene Möglichkeit der Nutzung, wie sie nach den Gegebenheiten der örtlichen Lage und der Beschaffenheit des Grundstücks besteht, genommen oder wesentlich beeinträchtigt wird (vgl. VerfGH 44, 5/8; 48, 99/103 f.; 49, 160/168; 54, 36/39).

b) Die Eigentumsverhältnisse an Grundstücksanschlüssen richten sich ausschließlich nach den Vorschriften des Zivilrechts (vgl. VerfGH 34, 50/53). Im Fall der Anliegerregie ist auch im Bereich des öffentlichen Straßengrundes ein Eigentum des Anliegers an der Leitung durchaus möglich (vgl. BGH NJW 1968, 2331 f.; Ecker, a.a.O., Nr. 71.05 Erl. 3.2.2). Eine generelle Aussage des Inhalts, dass Hausanschlussleitungen immer im Eigentum des Trägers der öffentlichen Einrichtung stehen (so für Fälle des Erstattungsmodells VGH n.F. 33, 99/103 und BayVGH, Die Gemeindekasse 1988 Nr. 47), lässt sich jedenfalls für den Fall der Anliegerregie im öffentlichen Straßengrund nicht treffen. Das gilt vor allem dann, wenn der Ei-

gentümer des Straßengrundes und der Einrichtungsträger nicht identisch sind, was beispielsweise bei Entwässerungszweckverbänden oder bei Ortsdurchfahrten qualifizierter Straßen häufig vorkommen kann (vgl. Ecker, a.a.O., Nr. 71.05 und 72.02 Erl. 4.3.2).

c) Unter eigentumsrechtlichen Gesichtspunkten lässt sich die Belastung der Grundstückseigentümer mit der Pflicht, die Grundstücksanschlussleitungen auch im öffentlichen Straßengrund auf eigene Kosten zu bewirtschaften, nicht in Frage stellen. Das Eigentumsrecht verlangt nicht, die im öffentlichen Straßengrund liegenden Teile von Grundstücksanschlüssen in die öffentliche Einrichtung einzubeziehen und ihre Kosten über Beiträge und/oder Gebühren allen Benutzern der Einrichtung aufzuerlegen.

Wie ausgeführt hat die Anliegerregie für die Grundstücksanschlüsse ihre Rechtfertigung im Anschluss- und Benutzungszwang. Dieser verstößt nicht gegen die Eigentumsgarantie, sondern enthält eine zulässige Inhaltsbestimmung des Eigentums und seiner Nutzungsformen (vgl. VerfGH 16, 128/132 ff.; 30, 67/72 ff.). Eine satzungsmäßige Verpflichtung des Eigentümers zur Herstellung und Unterhaltung des Anschlusses ist im Interesse der Betriebsfähigkeit der öffentlichen Entwässerungseinrichtung notwendig und lässt das Eigentumsrecht in seinem Wesensgehalt unangetastet. Da Grundstücksanschlüsse vor allem den anzuschließenden Grundstücken dienen, ist es nicht unverhältnismäßig, die Grundstückseigentümer mit der Verpflichtung zur Herstellung und zur Unterhaltung der Anschlüsse zu belasten. Die dazu erforderlichen Aufwendungen fallen im Vergleich zu den Kosten, die für die Errichtung von baulichen Anlagen entstehen, nicht allzu sehr ins Gewicht. Sie werden durch die Nutzungsvorteile, die dem Grundstück erwachsen, ausgeglichen. Da die Anschlusskosten je nach Lage und Beschaffenheit des Grundstücks deutlich voneinander abweichen können, ist es nicht geboten, die Grundstücksanschlüsse in die öffentliche Einrichtung einzubeziehen und ihre Kosten auf die Gesamtheit der Anschließer und Benutzer abzuwälzen.

Diese Überlegungen rechtfertigen es, die Verantwortlichkeit für die Betriebsfähigkeit des Grundstücksanschlusses in seiner gesamten Länge dem Anlieger zu überbürden. Unter eigentumsrechtlichen Gesichtspunkten ist es nicht geboten, die Teile auszunehmen, die im öffentlichen Straßengrund liegen. Soweit die im öffentlichen Verkehrsgrund verlaufenden Anschlusssteile im Eigentum der Anlieger stehen, werden diese durch die ihnen auferlegte Pflicht zur Bewirtschaftung nicht unbillig belastet; die Herstellung und Unterhaltung gehört grundsätzlich zum Aufgabenkreis des Eigentümers. Aber auch dann, wenn die Anschlusssteile Bestandteile des Straßengrundstücks sind und damit im Eigentum des Straßenbaulastträgers stehen, ergibt sich keine übermäßige Belastung des Anliegers, weil auch dieser Teil des Grundstücksanschlusses erforderlich ist, um die Anschlussmöglichkeit für das Grundstück zu eröffnen.

Das möglicherweise fehlende Eigentum an den Teilen des Grundstücksanschlusses, die im öffentlichen Straßengrund liegen, könnte der Anliegerregie allenfalls dann entgegenstehen, wenn sie dem Grundstückseigentümer die Erfüllung seiner Pflichten unmöglich machen oder in unzumutbarer Weise erschweren würde. Davon kann nicht ausgegangen werden. Auch bei einer Einbeziehung der im öffentlichen Straßengrund befindlichen Anschlusssteile in die öffentliche Einrichtung kann sich die Situation ergeben, dass der Einrichtungsträger nicht Eigentümer dieser Anschlusssteile und deshalb eine Abstimmung mit dem Straßenbaulastträger notwendig ist; dies ist immer dann der Fall, wenn der Straßenbaulastträger und der Einrichtungsträger nicht identisch sind, weil dieser beispielsweise ein Entwässerungszweckverband ist (vgl. BayVGH, Die Fundstelle 1997 RdNr. 203; Ecker, a.a.O., Nr. 72.02 Erl. 4.3.9).

Bei der Beurteilung der Schwere des Eingriffs ist auch zu berücksichtigen, dass die Einbeziehung der im öffentlichen Straßengrund liegenden Anschlusssteile durch die erweiterte kommunale Verantwortlichkeit zu einem vermehrten Verwaltungsaufwand führen und erhebliche Beitrags- und Gebührenerhöhungen verursachen würde (vgl. LT-Drs. 14/9151 S. 12). Auf diesen Gesichtspunkt wurde bei den Gesetzesberatungen von Vertretern aller Fraktionen hingewiesen; der Abgeordnete

Volkman berichtete von einer Erhebung bei verschiedenen Städten, wonach die zu erwartenden Erhöhungen zwischen 11 und 25 Prozent, in den meisten Fällen zwischen 20 und 25 Prozent gelegen wären (Bayerischer Landtag Plenarprotokoll 14/93 vom 11. Juli 2002 S. 6736). Der auf alle Anlieger zu verteilende Aufwand für die im öffentlichen Straßengrund liegenden Anschlussteile würde sich sonach um den beim Einrichtungsträger entstehenden Aufwand erhöhen und für die Anlieger insgesamt zu einer höheren Belastung führen.

Die von den Antragstellern der Begründung zum Gesetz zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes vom 28. Dezember 1992 (LT-Drs. 12/8082 S. 9) entnommene Erwägung, der Reparaturaufwand für die im Straßengrund befindlichen Teile der Grundstücksanschlüsse werde häufig durch vom Straßenverkehr verursachte Erschütterungen oder durch Aufgrabungen in der Straße verursacht und dürfe deshalb nicht den Anliegern angelastet werden, ist nicht geeignet, eigentumsrechtliche Bedenken gegen die Anliegerregie zu begründen. Die Gesetzesbegründung (LT-Drs. 14/9151 S. 12) enthält den zutreffenden Hinweis, dass die Umlegung der Bewirtschaftungskosten für die Anschlussteile im öffentlichen Grund auf die übrigen Beitrags- und Gebührenzahler der leitungsgebundenen Einrichtung nicht zwingend geboten sei; denn diese seien für den Straßenverkehr im Ausgangspunkt nicht stärker verantwortlich als der einzelne Anschlussnehmer, weil wegen des Gemeingebrauchs an Straßen die Gruppe der Straßenverkehrsteilnehmer mit der Gruppe der Beitrags- und Gebührenpflichtigen keineswegs identisch sei.

Die weitergehende Überlegung der Antragsteller, bei einer Einbeziehung der im öffentlichen Straßengrund gelegenen Anschlussteile in die öffentliche Einrichtung würden die Unterhaltskosten in die Beiträge oder Gebühren einfließen und könnten sodann auf die Mieter umgelegt werden, entbehrt des eigentumsrechtlichen Bezugs. Der Frage, in welcher Weise Eigentümer die Belastungen ihres Grundstücks an Mieter weitergeben können, kommt bei der Ausfüllung des dem Gesetzgeber bei der Bestimmung von Inhalt und Schranken des Eigentums zukommenden weiten Spielraums keine ausschlaggebende Bedeutung zu.

4. Art. 9 Abs. 5 KAG verstößt nicht gegen den Gleichheitssatz des Art. 118 Abs. 1 BV.

a) Der Gleichheitssatz untersagt dem Normgeber, gleichliegende Sachverhalte, die aus der Natur der Sache und unter dem Gesichtspunkt der Gerechtigkeit klar eine gleichartige Regelung erfordern, ungleich zu behandeln. Der Gleichheitssatz verlangt allerdings keine schematische Gleichbehandlung, sondern lässt Differenzierungen zu, die durch sachliche Erwägungen gerechtfertigt sind; er verbietet Willkür. Es bleibt dem Ermessen des Normgebers überlassen zu entscheiden, in welcher Weise den allgemeinen Gedanken der Angemessenheit, Billigkeit und Zweckmäßigkeit Rechnung zu tragen ist. Nur wenn die äußersten Grenzen dieses Ermessens überschritten sind, wenn für die getroffene Regelung jeder sachlich einleuchtende Grund fehlt, ist der Gleichheitssatz verletzt. Soweit der Normgeber für die Frage, in welcher Weise er ein bestimmtes Sachgebiet regeln will, Wertungen und fachbezogene Abwägungen vornimmt, können diese verfassungsrechtlich nur beanstandet werden, wenn sie eindeutig widerlegbar oder offensichtlich fehlerhaft sind oder wenn sie der verfassungsrechtlichen Wertordnung widersprechen (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH 55, 1/8; 55, 43/49).

b) Der Gesetzgeber war von Verfassungs wegen nicht gehindert, die Anliegerregie unbeschränkt zuzulassen, obwohl er den Erstattungsanspruch auf die Anschlussteile beschränkt, die sich nicht im öffentlichen Straßengrund befinden.

Mit der durch das Gesetz zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes vom 28. Dezember 1992 bewirkten Einschränkung des Art. 9 Abs. 1 KAG sollte dem Umstand Rechnung getragen werden, dass die Leitungen regelmäßig nicht in der Mitte der Straße liegen und die Abgabepflichtigen deshalb unterschiedlichen Kostenersatz leisten müssen; ferner brächten die Abgabepflichtigen häufig vor, die Reparatur sei durch vom Straßenverkehr verursachte Erschütterungen oder durch Aufgrabungen in der Straße verursacht und dürfe ihnen nicht angelastet werden (LT-Drs. 12/8082 S. 9). Der Gesetzgeber hat erkannt, dass diese Gesichtspunkte auch im Falle der Anliegerregie zutreffen; auch dort sei der Anschluss im öffentli-

chen Straßengrund den Einflüssen des Straßenverkehrs ausgesetzt und die Hauptleitungen verliefen selten in der Mitte der Straße. Einen Grund, die Lasten innerhalb der leitungsgebundenen Einrichtung gleichmäßig zu verteilen, hat er aber erst für den Fall gesehen, dass der Träger der leitungsgebundenen Einrichtung auch für die Anschlüsse im öffentlichen Grund die Verantwortung übernimmt. Dies treffe im Fall der Erstattungsansprüche nach Art. 9 Abs. 1 KAG zu, bei denen der Träger der Einrichtung die Anschlüsse selbst bewirtschaftete; bei der Anliegerregie sei dies jedoch gerade nicht der Fall (LT-Drs. 14/9151 S. 12).

Die Verpflichtung zur Einbeziehung der im öffentlichen Straßengrund befindlichen Anschlusssteile durfte der Gesetzgeber auf das Erstattungsmodell beschränken. Denn beim Erstattungsmodell bewirtschaftet der Träger der Einrichtung die – nicht zur Einrichtung gehörenden – Anschlüsse selbst; bei einer Einbeziehung der im öffentlichen Straßengrund befindlichen Anschlusssteile bleibt deshalb der Verwaltungsaufwand des Einrichtungsträgers unverändert. Demgegenüber müsste der Einrichtungsträger bei einer Einbeziehung bisher vom Anlieger betreuter Teile auch diese (neu) bewirtschaften. Daraus ergäbe sich ein erhöhter kommunaler Bewirtschaftungsaufwand, der – wie ausgeführt – zu einer erheblichen Steigerung der öffentlichen Gesamtkosten beitragen würde (vgl. Hasl-Kleiber, KommunalPraxis BY 2002, 164/169). Diese Erwägung des Gesetzgebers kann verfassungsrechtlich nicht beanstandet werden.

c) Verfassungsrechtlich ist es nicht geboten, Unterschiede der bei den einzelnen Hausanschlüssen entstehenden Kosten auszugleichen. Solange der Träger der leitungsgebundenen Einrichtung die Bewirtschaftung der Grundstücksanschlüsse nicht übernimmt, ist es ausschließlich die – aus dem Anschluss- und Benutzungszwang folgende – Verpflichtung des Anliegers, für die Verbindung seines Grundstücks mit der Sammelleitung zu sorgen; das schließt, wie ausgeführt, die im öffentlichen Straßengrund verlaufenden Anschlusssteile ein. Die Länge der Anschlussleitung, ihre technische Ausgestaltung und der mit ihr verbundene Kostenaufwand können je nach Lage und Beschaffenheit des Grundstücks und der Sammelleitung unterschiedlich sein. Solche Unterschiede treten insbesondere auf,

wenn die Sammelleitung nicht in der Mitte der Straße verläuft oder wenn die Breite der Straßen erheblich variiert. Diese Unterschiede ergeben sich aus der Situationsgebundenheit des einzelnen Grundstücks und fallen folglich in den Verantwortungsbereich des Eigentümers.

d) Das Gleiche gilt für Kosten, die sich daraus ergeben, dass die Anschlüsse im öffentlichen Straßengrund den Einflüssen des Straßenverkehrs ausgesetzt sind. Diese Kosten resultieren daraus, dass der Anlieger den öffentlichen Straßengrund dafür beansprucht, um den Anschluss an die Sammelleitung herzustellen. Eine Verpflichtung, sie auf alle Anschließer umzulegen, besteht nicht. In der Gesetzesbegründung (LT-Drs. 14/9151 S. 12) ist zutreffend darauf hingewiesen, dass die übrigen Beitrags- und Gebührenzahler der leitungsgebundenen Einrichtung für den Straßenverkehr nicht stärker verantwortlich seien als der einzelne Anschlussnehmer; denn wegen des Gemeingebrauchs an Straßen sei die Gruppe der Straßenverkehrsteilnehmer mit der Gruppe der Beitrags- und Gebührenpflichtigen keineswegs identisch.

B.

§ 2 Abs. 2 des Gesetzes zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes vom 25. Juli 2002, der Art. 9 Abs. 5 KAG mit Wirkung vom 1. Januar 1993 rückwirkend in Kraft setzt, verstößt nicht gegen das im Rechtsstaatsprinzip (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV) enthaltene Rückwirkungsverbot.

1. Der Rückwirkung von Rechtssätzen sind durch das rechtsstaatliche Gebot des Vertrauensschutzes Grenzen gezogen. Es gilt der Grundsatz, dass eine Rechtslage nicht nachträglich zu Lasten des Bürgers verschlechtert werden darf, wenn er in schutzwürdiger Weise auf das Fortbestehen der bisherigen Rechtslage vertrauen konnte (vgl. VerfGH 49, 120/123). Es würde den Einzelnen in seiner Freiheit erheblich gefährden, dürfte die öffentliche Gewalt an sein Verhalten oder an ihn betreffende Umstände im Nachhinein belastendere Rechtsfolgen knüpfen, als sie

zum Zeitpunkt seines rechtserheblichen Verhaltens galten (vgl. VerfGH vom 4. Juni 2003 Az. Vf. 4-VII-02 S. 11 f.; BVerfGE 97, 67/78).

Eine Rechtsnorm entfaltet Rückwirkung, wenn der Beginn ihres zeitlichen Anwendungsbereichs auf einen Zeitpunkt festgelegt ist, der vor dem Zeitpunkt liegt, zu dem die Norm gültig geworden ist (vgl. BVerfGE 72, 200/241). Der zeitliche Anwendungsbereich einer Norm bestimmt, in welchem Zeitpunkt die Rechtsfolgen einer gesetzlichen Regelung eintreten sollen. Grundsätzlich erlaubt die Verfassung nur ein belastendes Gesetz, dessen Rechtsfolgen für einen frühestens mit der Verkündung beginnenden Zeitraum eintreten. Die Anordnung, eine Rechtsfolge solle schon für einen vor dem Zeitpunkt der Verkündung der Norm liegenden Zeitraum gelten (Rückbewirkung von Rechtsfolgen, sog. echte Rückwirkung), ist in der Regel unzulässig. Der von einem Gesetz Betroffene muss grundsätzlich bis zum Zeitpunkt der Verkündung einer Neuregelung darauf vertrauen können, dass er nicht nachträglich einer bisher nicht geltenden Belastung unterworfen wird (BVerfGE 97, 67/78 f.). In diesem Vertrauen wird der Bürger verletzt, wenn eine Rechtsvorschrift an abgeschlossene Tatbestände rückwirkend ungünstigere Folgen knüpft als diejenigen, von denen er bei seinen Dispositionen ausgehen durfte (vgl. VerfGH 49, 120/127 f.). Dieser Schutz des Vertrauens in den Bestand der ursprünglich geltenden Rechtsfolgenlage findet seinen verfassungsrechtlichen Grund vorrangig in den allgemeinen rechtsstaatlichen Grundsätzen, insbesondere des Vertrauensschutzes und der Rechtssicherheit (vgl. VerfGH vom 4. Juni 2003 Az. Vf. 4-VII-02 S. 12; BVerfGE 45, 142/167 f.; 72, 200/242; 97, 67/78 f.).

Die angegriffene Norm legt den Beginn des zeitlichen Anwendungsbereichs von Art. 9 Abs. 5 KAG auf einen Zeitpunkt fest, der mehr als neun Jahre vor dem Zeitpunkt liegt, zu dem die Norm gültig geworden ist. Es handelt sich um den Fall einer echten Rückwirkung.

2. Das rechtsstaatliche Rückwirkungsverbot darf allein aus zwingenden Gründen des gemeinen Wohls oder wegen eines nicht – oder nicht mehr – vorhandenen schutzbedürftigen Vertrauens des Einzelnen durchbrochen werden. Die Durchbre-

chung darf ferner nicht zu Ergebnissen führen, die den grundrechtlichen Schutz des Lebenssachverhalts verletzen, der von dem Eingriff betroffen ist (vgl. BVerfGE 97, 67/79 f.). Der Bürger kann auf das geltende Recht bei seinen Dispositionen dann nicht vertrauen, wenn es unklar und verworren ist; in solchen Fällen ist es dem Gesetzgeber erlaubt, die Rechtslage rückwirkend zu klären (vgl. BVerfGE 13, 261/272; 30, 367/388; 72, 200/259). Nach der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung können ferner zwingende Gründe des gemeinen Wohls, die dem Gebot der Rechtssicherheit übergeordnet sind, eine Rückwirkungsanordnung rechtfertigen (vgl. BVerfGE 2, 380/405; 13, 261/272; 30, 367/390; 72, 200/260). Vorliegend sind hinreichende Gründe gegeben, die es in ihrer Zusammenschau von Verfassungen wegen rechtfertigen, das rechtsstaatliche Rückwirkungsverbot zu durchbrechen.

a) In der Gesetzesbegründung (LT-Drs. 14/9151 S. 12) wird darauf abgestellt, dass die weite Auslegung von Art. 9 Abs. 1 KAG durch den Bayerischen Verwaltungsgerichtshof in der Praxis zu Unsicherheiten geführt hat. In den Gesetzesberatungen des Landtags wurde gar geäußert, dass die Entscheidung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs zur Entwässerungssatzung der Stadt Coburg in den bayerischen Städten und Gemeinden „für größte Unruhe“ gesorgt habe (Abgeordneter Volkmann, Bayerischer Landtag Plenarprotokoll 14/93 vom 11. Juli 2002 S. 6736); eine Gesetzesänderung sei nötig, wenn nicht ungefähr 180 Gemeinden gezwungen werden sollten, bei Kanalanschlüssen die Anliegerregie aus ihren Satzungen zu streichen (Abgeordnete Tausendfreund, Bayerischer Landtag Plenarprotokoll 14/93 vom 11. Juli 2002 S. 6738).

Bis zur Neufassung des Art. 9 Abs. 1 KAG zum 1. Januar 1993 stand außer Streit, dass die Einrichtungsträger für die Finanzierung der Grundstücksanschlüsse auf die Anliegerregie zurückgreifen konnten, d.h. sie konnten dem Anlieger im Rahmen des Anschluss- und Benutzungszwangs auferlegen, den Anschluss in eigener Regie und auf eigene Kosten vollständig zu errichten und zu unterhalten, ohne dass es zur Erhebung von Abgaben kam. In der Folge des Ausschlusses von Erstattungsansprüchen im Bereich des öffentlichen Straßengrunds durch die Ände-

rung von Art. 9 Abs. 1 KAG wurde streitig, ob die Anliegerregie im öffentlichen Straßengrund noch zulässig ist (bejahend Ecker, a.a.O., Nr. 72.02 Erl. 4.2.4; verneinend Schieder/Happ, a.a.O., Erl. 1.2 zu Art. 9, Erl. 4 zu Art. 19; Rausch in: Bayerischer Kommunalen Prüfungsverband – Geschäftsbericht 1995 S. 95/96). In dem die Verwaltungspraxis bestimmenden Schreiben des Bayerischen Staatsministeriums des Innern vom 28. Oktober 1996 Az. I B 4-1524.4-4 (vgl. Die Gemeindekasse 1997 RdNr. 29) wurde sie im Hinblick auf den Wortlaut des Gesetzes für zulässig gehalten.

Dem Wortlaut des zum 1. Januar 1993 geänderten Artikel 9 Abs. 1 KAG ist eine Pflicht der Einrichtungsträger, Grundstücksanschlüsse in die öffentliche Einrichtung einzubeziehen, in der Tat nicht zu entnehmen. Auch die Übergangsvorschrift des Art. 19 Abs. 3 KAG (nunmehr Art. 19 Abs. 3 Satz 1 KAG) bezieht die Übergangsfrist ausdrücklich nur auf Erstattungsansprüche (vgl. Hasl-Kleiber, KommunalPraxis BY 2000, 164/169). Lediglich die Gesetzesbegründung spricht davon, „dass der Teil des Grundstücksanschlusses, der im öffentlichen Straßengrund liegt, stets zur öffentlichen Einrichtung gehört und ein hierfür entstehender Aufwand stets über Beiträge und/oder Gebühren geltend zu machen ist“ (LT-Drs. 12/8082 S. 9); aber auch dieser Satz erläutert lediglich den vorausgehenden Satz („Das bedeutet ...“), der wiederum nur von einer Begrenzung des Erstattungsanspruchs handelt. Auch der Verwaltungsgerichtshof hat erkannt, dass sich der Wortlaut der Vorschrift nur auf die Kostenerstattung für Grundstücksanschlüsse bezieht. Er hat sie jedoch „nach ihrer objektiven Zielsetzung“ erweiternd dahin ausgelegt, dass die im öffentlichen Straßengrund befindlichen Anschlusssteile zwingend zur öffentlichen Einrichtung gehören und ihr Herstellungs- und Unterhaltungsaufwand über Beiträge und/oder Gebühren getragen wird (VGH n. F. 53, 124/129).

Bei dieser unklaren Rechtslage konnte ein schützenswertes Vertrauen des Bürgers darauf, dass ab 1. Januar 1993 eine Anliegerregie im öffentlichen Straßengrund nicht mehr zulässig sei, nicht entstehen. Ebenso wenig war ein Vertrauen darauf gerechtfertigt, durch die Entscheidung des Bayerischen Verwaltungsge-

richtshofs vom 12. Juli 2000 sei die Anliegerregie im öffentlichen Straßengrund auf Dauer ausgeschlossen. Vielmehr haben in der Folge dieser Entscheidung die kommunalen Spitzenverbände dringend gefordert, „Art. 9 KAG so zu ändern, dass die Satzungen der bisherigen Sachlage entsprechen würden und eine Erhöhung der Entwässerungsgebühren vermieden werden könne“ (Abgeordneter Volkmann, Bayerischer Landtag Plenarprotokoll 14/93 vom 11. Juli 2002 S. 6736). Ein gefestigtes und damit schutzwürdiges Vertrauen in die Beständigkeit eines bestimmten Rechtszustandes konnte sich unter diesen Umständen nicht entwickeln (vgl. dazu auch BVerfGE 72, 302/325 ff.).

Der Gesetzgeber hat ferner ein zwingendes öffentliches Interesse an der Rückwirkung in dem Schutz zahlreicher kommunaler Haushalte vor den finanziellen Risiken gesehen, die sich in der Folge der Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgeschichtshofs ergeben hätten. Der Haushalt zahlreicher Kommunen solle vor schwer abschätzbaren und als überraschend empfundenen Erstattungsansprüchen geschützt werden, die Anlieger wegen vermeintlich rechtsgrundloser Eigeninvestitionen an die Einrichtungsträger stellen könnten (LT-Drs. 14/9151 S. 12). Die Gesetzesbegründung beruft sich für ihren Standpunkt auf die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, wonach dem öffentlichen Interesse, den Haushalt zahlreicher Gemeinden vor schwer abschätzbaren und als überraschend empfundenen Erstattungsansprüchen zu schützen, beachtliches Gewicht zukommen kann (vgl. BVerwG NJW 1997, 3257/3258 f.).

Abgesehen davon, dass die Aussage des Bundesverwaltungsgerichts einen anderen Sachverhalt betraf (rückwirkende Aufhebung von Erstattungsansprüchen aus einem nichtigen Erschließungsvertrag) und im Zusammenhang der Erörterungen zu Art. 14 Abs. 1 GG steht, stellt die Sicherung des Haushalts zahlreicher Kommunen einen gewichtigen Gemeinwohlgrund dar, der eine Rückwirkungsanordnung rechtfertigen kann. Es ist nicht von der Hand zu weisen, dass in der Folge der Entscheidung des Bayerischen Verwaltungsgeschichtshofs vom 12. Juli 2000 zur Entwässerungssatzung der Stadt Coburg Anlieger auch in anderen Gemeinden mit Anliegerregie unter Berufung auf die allgemein gehaltenen Aussagen des Ge-

richts ihre dann rechtsgrundlos getätigten Eigeninvestitionen zurückverlangten. Da die meisten bayerischen Großstädte die Anliegerregie anwandten, war nicht auszuschließen, dass es in der Summe zu einer nicht unerheblichen Breitenwirkung gekommen wäre. Nach der Gesetzesbegründung war ungeklärt, ob derartige Erstattungsansprüche zu Lasten des allgemeinen Gemeindehaushalts gingen oder inwieweit sie Einfluss auf Beiträge und Gebühren hätten und damit auch die Interessen der Mieter als Gebührenzahler berührten (LT-Drs. 14/9151 S. 12).

b) Die Durchbrechung des Rückwirkungsverbots führt nicht zu Ergebnissen, die den grundrechtlichen Schutz des Lebenssachverhalts verletzen, der von dem Eingriff betroffen ist. Bei eigentumskräftig gewährleisteten Rechtspositionen, wie sie vorliegend inmitten stehen, bedeutet dies, dass die Grenzen für die zulässige Sozialbindung nicht durch die Anordnung einer Rückwirkung unterlaufen werden dürfen (vgl. BVerfGE 72, 200/258).

Die durch Art. 9 Abs. 5 KAG bewirkte Fortführung der Anliegerregie im öffentlichen Straßengrund führt zu einer Belastung der Grundstückseigentümer: Sie müssen weiter auch den im öffentlichen Straßengrund liegenden Teil des Hausanschlusses selbst und auf eigene Kosten bewirtschaften, während nach dem Ansatz des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs die Lasten auf die Schultern aller Beitrags- und Gebührenzahler verteilt worden wären. Die Rückbewirkung dieser Rechtsfolge betrifft sowohl Fälle, in denen schon vor Inkrafttreten der Neufassung des Art. 9 Abs. 1 KAG am 1. Januar 1993 die Anliegerregie für alle Teile der Grundstücksanschlüsse galt und in denen die Satzungsregelung nicht innerhalb der bis 1. Januar 1997 laufenden Frist des Art. 19 Abs. 3 KAG angepasst wurde, als auch Fälle, in denen während oder nach Ablauf der Anpassungsfrist die Anliegerregie erstmals eingeführt oder auf die im öffentlichen Straßengrund liegenden Teile erstreckt wurde. In beiden Fällen stellt die Rückbewirkung der Anliegerregie keinen verfassungsrechtlich zu beanstandenden Eingriff in die Eigentumsposition der Anlieger dar.

Art. 9 Abs. 5 KAG regelt, dass ortsrechtliche Regelungen aufgrund eines Anschluss- und Benutzungszwangs, die die Anliegerregie auch im öffentlichen Straßengrund vorsehen, durch Vorschriften des Kommunalabgabengesetzes nicht beschränkt werden. Er befreit – rückwirkend – die Anliegerregie von den Einschränkungen, die ihr durch die Neufassung des Art. 9 Abs. 1 KAG in der Auslegung durch die Fachgerichtsbarkeit erwachsen waren. Die Vorschrift versetzt damit die Anliegerregie in den Zustand zurück, den sie vor der Änderung der Erstattungsregelung in Art. 9 Abs. 1 KAG hatte. Dadurch werden die Grenzen der zulässigen Sozialbindung nicht überschritten.

C.

Gegen die angegriffenen Bestimmungen der Entwässerungssatzung der Landeshauptstadt München haben die Antragsteller weitergehende Angriffe nicht vorgebracht. Da die angegriffenen Normen des Kommunalabgabengesetzes verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden sind, steht fest, dass die einschlägigen Bestimmungen der Entwässerungssatzung zu keinem Zeitpunkt gegen höherrangiges Recht verstoßen haben. Weitergehende Zweifel an ihrer Verfassungsmäßigkeit sind nicht ersichtlich.

VI.

Das Verfahren ist kostenfrei (Art. 27 Abs. 1 Satz 1 VfGHG).