

# Zur Reichweite der Verpflichtung zur Erhebung von Straßenausbaubeiträgen in Sachsen-Anhalt

von Wolf-Rüdiger Beck

Seit dem In-Kraft-Treten des KAG-LSA-ÄndG 1996 besteht eine **Verpflichtung** der Kommunen zur Erhebung von Straßenausbaubeiträgen. Denn seitdem regelt § 6 Abs. 1 Satz 1 KAG LSA schlicht, dass die Gemeinden zur Deckung ihres Aufwands Beiträge „erheben“ (OVG LSA, Beschl. v. 03.09.1998 - B 2 S 337/98 -, LKV 1999, 233).

Während nun die Landesregierung die Auffassung vertrat, dass jedenfalls für den Zeitraum vom 15.06.1991 (Inkrafttreten des KAG LSA) bis 19.06.1996 (Einführung der Beitragspflicht) der Verzicht auf die Nacherhebung von Beiträgen in Ausübung des Opportunitätsprinzips „kommunalaufsichtlich nicht zu beanstanden“ sei (PM Ministerium des Innern Nr. 209/02 v. 27.11.2002), vertritt das OVG (seiner inzwischen extrem „verwaltungsfreundlichen“ Linie folgend) die Auffassung, dass auch vor dieser Gesetzesänderung trotz der alten Formulierung, wonach Kommunen Beiträge „erheben können“, schon für den Zeitraum vor 1996 eine Pflicht zur Beitragserhebung bestand. Denn das dort noch eingeräumte Ermessen beziehe sich hier lediglich darauf, eine Benutzung anstelle von Beiträgen durch laufende Benutzungsgebühren zu finanzieren, was beim Ausbau von Strassen aber gar nicht möglich sei (OVG Sachsen-Anhalt, Beschl. V. 13.10.2004, - 2 M 264/04 -). Das „können“ beziehe sich in der Altfassung also lediglich auf das Recht der leitungsgebundenen Einrichtungen, nicht aber auf das Straßenausbaubeitragsrecht. Für letzteres habe von Anfang an eine Verpflichtung zur Beitragserhebung bestanden.

Diese Entscheidung des Gerichts hat die Kommunalaufsicht zum Anlass genommen, bei den Kommunen darauf zu drängen, Beitragssatzungen zu erlassen und für die noch nicht abgerechneten Baumaßnahmen in dem genannten Zeitraum von 1991 bis 1996 Ausbaubeiträge von den Anwohnern zu erheben. Sofern diese Baumaßnahmen in satzungsloser Zeit durchgeführt und beendet worden waren, drohte auch keine Verjährung, weil der Beitragsanspruch nach Auffassung des OVG Sachsen-Anhalt überhaupt erst mit dem Erlass der ersten wirksamen Satzung entsteht (Beschl. v. 04.11.1999 - B 2 S 433/99 -).

Diese Anforderungen werden derzeit überall im Land umgesetzt. Bürger erhalten Beitragsbescheide für Baumaßnahmen, die zwischen 1991 und 1996 durchgeführt worden sind und für die nach Auffassung der jeweiligen Gemeinden eine Umlegung über Beiträge eigentlich nie wirklich beabsichtigt war. Oft hat man den Bürgern vor Ort dies sogar ausdrücklich vor

Beginn der Baumaßnahmen versprochen. Fördermittel flossen damals reichlich und die Infrastruktur war marode. Es musste rasch gehandelt werden. Satzungen wurden nicht erlassen. Zwar war der Gesetzgeber von Anfang an der Auffassung, dass Ausbaubeiträge nur erhoben werden könnten, wenn spätestens bei Abschluss der Baumaßnahme eine wirksame Beitragsatzung vorlag, doch fühlte sich das OVG Sachsen-Anhalt berufen, diese gesetzgeberische Willensbekundung zu unterlaufen und ins Gegenteil zu verkehren. Es vertrat die Auffassung, dass die Satzung für diese zurückliegenden Zeiträume jederzeit nachträglich erstellt werden könne. Die erstaunliche Begründung lautete: Der Gesetzgeber habe keine bestimmte Reihenfolge zwischen der Beendigung des technischen Ausbaus und dem In-Kraft-Treten der Satzung vorgeschrieben. Zwar versuchte daraufhin der Gesetzgeber, seine eigenen Intentionen gegenüber der eigensinnigen Auffassung des OVG durchzusetzen, indem er seinen eigentlichen Willen über eine „authentische“ Interpretation als Abs. 6a in das KAG einfügte und hiermit kundtat, doch wurde diese Regelung vom Landesverfassungsgericht als unzulässige rückwirkende Änderung der vom OVG Sachsen-Anhalt (gegen den Willen des Gesetzgebers) definierten Rechtslage kassiert (LVerfG 15.01.2002 - LVG 3/01 -). Die Auslegung des OVG sei verbindlich, weil die Gerichte für die Ermittlung des Regelungsinhalts der Gesetze zuständig seien und Meinungsäußerungen, die anlässlich des Gesetzgebungsverfahrens kundgetan worden wären, insoweit ohne Relevanz blieben, sofern sie nicht explizit Eingang in die dokumentierten Motive der gesetzlichen Regelung gefunden hätten. Seiner Interpretationsmöglichkeit beraubt, sah der Landesgesetzgeber somit nur noch die Möglichkeit, durch Änderung des KAG im Jahre 1999 wenigstens **für die Zukunft** festzulegen, dass die Verabschiedung einer Beitragssatzung sogar VOR der Entscheidung über die beitragsfähige Maßnahmen vorliegen muss. Für die Vergangenheit bleibt es also bei der Rechtslage, wie sie vom OVG Sachsen-Anhalt definiert wurde.

### ***Die grundlegende Entscheidung des OVG vom 13.10.2004***

Es lohnt sich also, diese Entscheidung näher zu betrachten, die zu derartig gravierenden Auswirkungen auf die Kommunen und die betroffenen Bürger geführt hat.

Zunächst wird oft übersehen, dass es sich bei dieser Meinungsäußerung des Gerichts um eine vorläufige Auffassung handelt. Denn das Gericht hat diese Fragen keineswegs abschließend entschieden. Vielmehr erklärt es durchaus vorsichtig, es „dürfte“ eine Beitragserhebungspflicht für den Zeitraum vor der Änderung des KAG LSA im Jahre 1996 jedenfalls seit Inkrafttreten der Gemeindeordnung am 01.07.1994 bestehen. Weiter erklärt es dann, es spreche vieles dafür, dass aber auch schon davor, nämlich mit In-Kraft-Treten des KAG-LSA am 15.06.1991 eine

Beitragserhebungspflicht der Gemeinden bestand. Und am Ende all dieser Überlegungen teilt es mit: „Einer abschließenden Entscheidung dieser Fragen bedarf es im konkreten Fall indessen nicht.“ Mit anderen Worten: Alles ist noch offen! Trotzdem nimmt die Kommunalaufsicht des Landes, diese Entscheidung des Gerichts zum Anlass zu nehmen, die Kommunen zur Erhebung von Beiträgen für diese lange zurückliegenden Baumaßnahmen zu zwingen.

### ***Diskurs der Argumente des OVG Sachsen-Anhalt***

Bei näherem Hinsehen ergibt sich, dass die vorläufige Auffassung des OVG Sachsen-Anhalt nicht überzeugt und mittelfristig keinen Bestand haben kann.

#### 1. Das Subsidiaritätsprinzip

- a. Das OVG argumentiert, dass spätestens mit Inkrafttreten der Gemeindeordnung am 01.07.1994 für Sachsen-Anhalt die Kommunen wegen § 91 Abs. 2 Satz 1 GO LSA verpflichtet seien, die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Einnahmen (1.) soweit vertretbar und geboten aus Entgelten für ihre Leistungen und (2.) i m Ü b r i g e n aus Steuern zu beschaffen, soweit die sonstigen Einnahmen nicht ausreichen. Daraus folge, dass der Finanzbedarf der Kommune in erster Linie aus besonderen Entgelten für bestimmbar Leistungen und erst in zweiter Linie durch allgemeine Steuern zu sichern sei.

Diese Auffassung lässt schon eine Auseinandersetzung mit der entscheidenden Frage der *Rangfolge* der jeweiligen Gesetze vermissen. Denn es handelt sich hier doch möglicherweise um eine Kollision von Normen innerhalb derselben Rechtsebene (Landesrecht). Sollte das KAG-LSA also seit 1991 den Kommunen tatsächlich ein Ermessen im Hinblick auf die Beitragserhebung eingeräumt haben, wäre zu klären, ob mit Inkrafttreten der GO im Jahre 1994 diese Regelung dann obsolet geworden wäre. Das ist nicht automatisch der Fall, denn die GO ist gegenüber dem KAG kein „höherrangiges Recht“. Vielmehr müsste der dann bestehende Regelungskonflikt über die allgemeinen Normenkollisionsregeln gelöst werden.

Nun gilt hier einerseits der Grundsatz „lex posterior derogat legi priori“ (das jüngere Gesetz hebt die ältere Norm auf), aber andererseits gilt auch: „lex specialis derogat legi generali“ (das allgemeine Gesetz wird von der spezielleren Norm verdrängt). Letzteres wäre aber der Fall, wenn anstatt des besonderen Rechtssatzes der allgemeine Rechtssatz angewandt würde, „weil der besondere Rechtssatz dadurch seines praktischen Anwendungsbereiches beraubt wäre“ (Wikipedia). Daher steht auch fest, dass die zweite Kollisionsregel der ersten

vorgeht (OVG Sachsen, Urt. v. 31.01.07 – 6 B 522/06 -). Das bedeutet aber, dass die allgemeinere Regelung des § 91 Abs. 2 Satz 1 GO LSA nicht per se geeignet war, die speziellere Regelung des § 6 Abs. 1 Satz 1 KAG vom 15.06.1991 zu verdrängen. Das bedeutet, dass jedenfalls die Regelungen der GO LSA nicht automatisch zu einer einschränkenden Interpretation dahingehend zwingen, dass die Erhebung von Ausbaubeiträgen für den Zeitraum vor der Änderung des KAG im Jahre 1996 entgegen dem Wortlaut („erheben können“) verpflichtend gewesen sein musste.

- b. Obwohl das OVG den § 91 Abs. 2 Satz 1 GO richtig zitiert, fällt auf, dass es sich dann aber mit dem Inhalt nicht vollständig auseinandersetzt. Denn der Vorrang spezieller Entgelte ist dort ersichtlich unter einen Vorbehalt gestellt. Finanzmittel sind demnach nur **„soweit vertretbar und geboten“** vorrangig aus speziellen Entgelten für die Leistungen der Kommune zu erheben. Ferner heißt es in § 91 Abs. 2 Satz 2: *„Sie hat dabei auf die wirtschaftlichen Kräfte ihrer Abgabepflichtigen Rücksicht zu nehmen“*. Erstaunlich, aber vielleicht ja auch kennzeichnend für eine innere, bürgerferne Einstellung, dass dieser zweite Satz dem OVG Sachsen-Anhalt keiner Erwähnung wert war.

Diese Regelungen sind praktisch identisch mit der Bestimmung des § 73 Abs. 2 Nr. 1 SächsGemO.

Während das OVG Sachsen-Anhalt hierzu also keinerlei Erwägungen anstellt, führt das OVG Sachsen in seiner Entscheidung vom 31.01.2007 zutreffend aus: Die „Rangfolge der Einnahmequellen wird allerdings relativiert durch die unbestimmten Rechtsbegriffe der Vertretbarkeit und des Gebotenseins (vgl. § 73 Abs. 2 Nr. 1 SächsGemO) sowie der Pflicht zur Rücksichtnahme auf die wirtschaftlichen Kräfte der Zahlungspflichtigen, also der Abgabenschuldner (§ 73 Abs. 3 SächsGO).“ ... „Der Grundsatz der Vertretbarkeit und das Rücksichtnahmegebot reklamieren die Heranziehung des Sozialstaatsprinzips, speziell des Zumutbarkeitsgedankens zur Rangbestimmung. Mit diesen drei Grundsätzen bringt das Gesetz das Spannungsverhältnis zwischen finanzwirtschaftlichen und sozialen Anforderungen zum Ausdruck“ (OVG Sachsen, Urt. v. 31.01.07 – 6 B 522/06 -). Der Grundsatz der Vertretbarkeit und das Rücksichtnahmegebot geben der Gemeinde somit durchaus einen eigenen Gestaltungsspielraum. Wie weit dieser im Ergebnis reicht, sei hier dahingestellt. Fest steht jedoch, dass die Regelungen des § 91 Abs 2 Satz 2 GO

LSA die Erwägungen des OVG Sachsen-Anhalt zur Beitragspflicht für Ausbaumaßnahmen vor der Änderung des KAG im Jahre 1996 nicht tragen.

- c. Dass das OVG im Übrigen die Verwaltungsvorschriften des Ministeriums des Innern zu § 6 KAG-LSA vom 24.11.1993 (LSA-MBl. 1994, S. 2) zur Begründung seiner Auffassung heranzieht, entbehrt nicht einer gewissen Pikanterie. Denn hierbei handelt es sich um die Auffassung der Exekutive. Pikant ist dies deshalb, weil ja nach Auffassung des OVG und des LVerfG sonst nicht einmal Hinweise und Äußerungen der Vertreter der Legislative zum Zwecke der Interpretationen von Landesnormen herangezogen werden können (vgl. oben S. 1), jedenfalls dann nicht, wenn es nicht der eigenen politischen Zielrichtung entspricht, während das OVG nun ganz und gar auf einen Erlaß der *Exekutive* als Interpretationshilfe zurückgreift, die schon gar nichts für die Feststellung gesetzgeberischer Willensbildung beitragen kann. Ein durchaus peinlicher faux pas.
- d. Nach Auffassung des OVG soll sogar vieles dafür sprechen, dass auch schon mit In-Kraft-Treten des KAG-LSA am 15.06.1991 eine Beitragserhebungspflicht der Kommunen bestand. Denn nach § 35 Abs. 2 KomVerfG-DDR hätte die Gemeinde die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Einnahmen (1.) aus Steuern, (2.) soweit vertretbar aus speziellen Entgelten für die von ihr erbrachten Leitungen einschließlich der (3.) Abführungen erwerbswirtschaftlich tätiger Eigenbetriebe der Gemeinden und (4.) aus Bußgeldern, die von der Gemeinde bei Nichteinhaltung von Umweltbestimmungen erhoben werden können, zu beschaffen. Offenbar ergibt sich aus dieser Aufzählung zunächst einmal nicht die vom OVG angenommene Subsidiarität, sondern hier stehen –im Gegenteil - die Steuern an erster Stelle und zum zweiten überliert auch hier das OVG geflissentlich den Vorbehalt „soweit vertretbar“, welcher den Grundsatz der Einnahmenbeschaffung relativiert durch den unbestimmten Rechtsbegriff der Vertretbarkeit.

## 2. **Kostenfreier Gemeingebrauch vs. Einnahmebeschaffungsgrundsatz**

Zutreffend weist das OVG Sachsen (a.a.O.) darauf hin, dass nach herrschender Auffassung der Gemeingebrauch von dem öffentlichen Verkehr gewidmeten Verkehrsanlagen grundsätzlich kostenfrei sei und deshalb eine Verpflichtung zur Erhebung von Ausbaubeiträgen allein aus den haushaltsrechtlichen

Einnahmebeschaffungsgrundsätzen nicht hergeleitet werden könne. Es bedürfe also einer besonderen Ermächtigungsgrundlage. Solche Erwägungen stellt das OVG Sachsen-Anhalt nicht einmal ansatzweise an. Abzulehnen ist daher auch die vom OVG Sachsen-Anhalt mehrfach geäußerte irriige Meinung, der Bürger hätte spätestens nach Inkrafttreten des Kommunalabgabengesetzes am 15.06.1991 damit rechnen müssen, dass für jedwede Ausbaumaßnahme auch in ferner Zukunft noch rückwirkend Beiträge erhoben würden, so dass er keinen Vertrauensschutz verdiene und Satzungen ohne weiteres auch noch (nach Jahrhunderten?) nachträglich verabschiedet werden könnten (OVG-LSA, Beschl. v. 19.02.1998 - B 2 141/97 -; Beschl. v. 04.11.1999 - B 2 S 433/99 -). Wenn aber eine Beitragserhebungspflicht für den Zeitraum bis zur Rechtsänderung des Jahres 1996 nicht feststellbar ist, dann trägt dieses Argument nicht. Ebenso wenig wie der Landesgesetzgeber damit gerechnet hat, musste doch der Bürger damit rechnen, dass die Maßnahmen aus satzungsloser Zeit noch zu einem sehr viel späteren Zeitraum abrechenbar sind und auf die Anwohner umgelegt werden können – oder gar umgelegt werden müssen. Diese Auffassung vertrat offenbar auch die Landesregierung in ihrer Pressemitteilung vom 27.11.2002 (PM des Ministeriums des Innern Nr. 209/02). Es gibt keinen Anlaß, von dieser Meinung abzuweichen.