

OVG Sachsen-Anhalt, Beschluß vom 13.10.2004, - 2 M 264/04 –

Stichworte: Beitragserhebungspflicht; Entstehen der Beitragspflicht, Satzung; Rückwirkung, wiederkehrende Beiträge

Kurzinhalt: Die Gemeinden sind verpflichtet, für Ausbaumaßnahmen, die in satzungsloser Zeit vor dem 22.04.1999 durchgeführt wurden, einmalige Beiträge zu erheben. Diese Verpflichtung ergebe sich spätestens seit dem Inkrafttreten der Gemeindeordnung am 05.10.1993 wegen der dort festgelegten Einnahmebeschaffungsgrundsätze (Subsidiaritätsprinzip). Es spreche aber auch vieles dafür, dass schon mit Inkrafttreten des KAG-LSA am 15.06.1991 eine Beitragserhebungspflicht bestand. Soweit dort noch die Rede davon war, dass Beiträge erhoben werden „können“, bezog sich das nur allgemein auf die Wahl zwischen Beiträgen und Gebühren. Da es im Strassenbau aber keine Gebühren gebe, verbleibe es dort bei der Beitragserhebungspflicht.

Im Einzelnen zu den Gründen im Wortlaut des Beschlusses:

Die Beschwerde hat keinen Erfolg.

Das Verwaltungsgericht hat zu Recht die aufschiebende Wirkung der Klage des Antragstellers gegen den angefochtenen Beitragsbescheid angeordnet; denn es bestehen nach summarischer Prüfung ernstliche Zweifel an der Rechtmäßigkeit dieses Bescheids. Der Senat teilt im Ergebnis die Auffassung des Verwaltungsgerichts, es liege keine wirksame satzungsmäßige Grundlage vor. Dies folgt allerdings nicht aus einer unzulässigen Hinzurechnung von Investitionsaufwendungen aus zurückliegenden Jahren in den Aufwand, aus dem die Antragsgegnerin die Beitragssätze ermittelt hat. Zutreffend hat die Antragsgegnerin darauf hingewiesen, dass sie vielmehr in der hier maßgeblichen Ergänzungssatzung vom 21.07.2003 (ErgS) den einzelnen Beitragssätzen für die zurückliegenden Jahre 1996 bis 2002 den ihr in diesen Jahren jeweils entstandenen Investitionsaufwand zugrunde gelegt hat. Aber auch diese Vorgehensweise der Antragsgegnerin hält einer rechtlichen Prüfung nicht stand. Entgegen der Auffassung der Antragsgegnerin können wiederkehrende Beiträge nach § 6a des Kommunalabgabengesetzes – KAG-LSA – i. d. F. d. Bek. v. 13.12.1996 (LSA-GVBl., S. 405), zuletzt geändert durch Gesetz vom 18.12.2003 (LSA-GVBl., S. 370), nicht für solche Kalenderjahre erhoben werden, bei denen am jeweiligen 31. Dezember keine gültige Beitragssatzung in Kraft war. Anders als bei einmaligen Beiträgen entsteht bei wiederkehrenden Beiträgen die Beitragsschuld zu einem kalendermäßig bestimmten Datum, nämlich jeweils mit Ablauf des 31. Dezember für das abgelaufene Kalenderjahr (§ 6a Abs. 6 Satz 1 KAG-LSA). Da eine Beitragsschuld aber nur dann entstehen kann, wenn eine wirksame Satzung in Kraft ist, weil sonst eine die wiederkehrende Beitragspflicht auslösende Vorteilslage nicht bestehen kann und die Höhe des Beitrags nicht ermittelbar ist, muss bereits zum gesetzlich genau festgelegten Zeitpunkt des Entstehens der Beitragsschuld eine wirksame Beitragssatzung (ggfs. Durch eine zulässige Rückwirkungsanordnung) in Kraft sein (so auch VG Magdeburg, Beschl. v.

12.11.2003 - 2 B 546/03 MD -). Hiernach konnte die Antragsgegnerin erst für das Jahr 2000 und die Folgejahre wiederkehrende Beiträge erheben. Am 31. Dezember der vorangegangenen Jahren war keine wirksame satzungsmäßige Grundlage in Kraft. Die Antragsgegnerin hat ihrer Straßenausbaubeitragssatzung vom 28.04.2003 (SBS 2003) rückwirkende Kraft (zu Recht) nur bis zum 26.02.2000 beigemessen. Diese Rückwirkungsanordnung dürfte auch rechtlich unbedenklich sein, weil die SBS 2003 nach ihrem § 15 SBS die bisherigen Satzungen über die Erhebung wiederkehrender Beiträge vom 06.12.1999 (in Kraft getreten am Tag nach ihrer Bekanntmachung vom 25.02.2000) und 19.10.2001 ohne Rücksicht auf deren Wirksamkeit ersetzen soll und nicht ersichtlich ist, dass die SBS 2003 die Gesamtheit der Abgabepflichtigen ungünstiger stellt als die ersetzten Satzungen (§ 2 Abs. 2 KAG LSA).

Die an sich mögliche Erhebung von Beiträgen für die Jahre 2000 bis 2002 scheidet indessen daran, dass die Antragsgegnerin die in der ErgSatzung festgelegten Beitragssätze rechtsfehlerhaft ermittelt hat. Die Antragsgegnerin hat in die Verteilungsfläche nach § 6 SBS 2003 zu Unrecht auch solche Grundstücke einbezogen, für die sie einmalige Beiträge nach § 6 KAG-LSA erheben müsste. Zwar wird nach § 6 Abs. 1 SBS 2003 der auf die Beitragspflichtigen entfallende Anteil der jährlichen Investitionsaufwendungen grundsätzlich auf sämtliche im Abrechnungsgebiet befindlichen Grundstücke nach Maßgabe der §§ 6 Abs. 2, 7 SBS 2003 verteilt; diese Verteilungsregelung dürfte auch rechtlich nicht zu beanstanden sein. Diese Verteilungsregelung muss aber eine Ausnahme erfahren für diejenigen Grundstücke, deren Eigentümer, Erbbauberechtigte oder Nutzungsberechtigte einmalige Beiträge nach § 6 KAG-LSA geleistet haben oder noch leisten müssen. Um Doppelbelastungen der Beitragspflichtigen zu vermeiden, haben die Gemeinden gemäß § 6a Abs. 7 KAG-LSA durch Satzung Überleitungsregelungen für die Fälle zu treffen, in denen vor oder nach Einführung des wiederkehrenden Beitrags unter anderem Beiträge nach § 6 KAG-LSA zu leisten sind. Dazu sollen die Überleitungsregelungen vorsehen, dass die betroffenen Grundstücke für einen Zeitraum von höchstens 20 Jahren seit der Entstehung des Beitragsanspruchs bei der Ermittlung des wiederkehrenden Beitrags nicht berücksichtigt und auch nicht beitragspflichtig werden. „Nicht berücksichtigen“ bedeutet, dass diese Grundstücke zwar zu der von der Gemeinde gebildeten Abrechnungseinheit gehören, aber für den vorgeschriebenen Zeitraum nicht in die Verteilung des jährlichen Investitionsaufwands einbezogen werden dürfen (Kirchmer/ Schmidt/Haack, KAG-LSA, 2. Aufl., § 6a Anm. 5.4.1; VG Halle, Beschl. v. 16.08.2004 - 2 B 57/04 HAL -). Die von der Antragsgegnerin getroffene Überleitungsvorschrift in § 14 Abs. 3 SBS 2003 wird

diesen gesetzlichen Vorgaben nicht gerecht. Danach sollen aufgrund des Verzichts der Antragsgegnerin auf die Erhebung einmaliger Beiträge für vor dem 20.06. 1996 fertiggestellte Straßenausbaumaßnahmen an sich nach § 6 KAG-LSA beitragspflichtige Grundstücke nicht unter § 14 Abs. 1 SBS 2003 fallen, der die Beitragsfreistellung von Grundstücken nach § 6a Abs. 7 KAG-LSA regelt. Maßgeblich soll insoweit sein, dass tatsächlich keine Veranlagung erfolgt sei und den betroffenen daher kein finanzieller Schaden entstehe. Die Regelungen in § 6a Abs. 7 KAG-LSA sehen jedoch nach ihrem klaren Wortlaut bei der Ermittlung des wiederkehrenden Beitrags eine Nichtberücksichtigung von Grundstücken nicht nur für die Fälle vor, in denen eine Beitragsveranlagung erfolgte; vielmehr sollen auch diejenigen Grundstück nicht berücksichtigt werden, für die einmalige Beiträge nach § 6 KAG-LSA zu leisten sind. Davon umfasst sind ohne Zweifel jene Grundstücke im Abrechnungsgebiet, deren Eigentümern, Erbbauberechtigten und Nutzungsberechtigten durch beitragsfähige Maßnahmen in der Zeit zwischen dem In-Kraft-Treten des Gesetzes zur Änderung des KAG-LSA vom 13.06.1996 (LSA-GVBl., S. 200) – KAG-LSA-ÄndG 1996 – am 20.06. 1996 und dem In-Kraft-Treten Gesetzes zur Änderung des KAG-LSA vom 16.04.1999 (LSA-GVBl., S. 150) am 22.04.1999 – KAG-LSA-ÄndG 1999 – Vorteile entstanden sind, und für die die Antragsgegnerin nach den oben dargelegten Grundsätzen keine wiederkehrenden Beiträge erheben kann. Dies betrifft beispielsweise den Gehwegausbau in der Merseburger Straße, der nach der Begründung im angefochtenen Bescheid im Jahr 1998 vorgenommen wurde.

Die Antragsgegnerin ist verpflichtet, für solche Maßnahmen (einmalige) Beiträge zu erheben und zuvor eine satzungsmäßige Grundlage zu erlassen. Eine solche Rechtspflicht ergibt sich für den genannten Zeitraum bereits aus der seit dem In-Kraft-Treten des KAG-LSA-ÄndG 1996 geltenden Formulierung in § 6 Abs. 1 Satz 1, wonach die Gemeinden zur Deckung ihres Aufwands Beiträge „erheben“ (OVG LSA, Beschl. v. 03.09.1998 - B 2 S 337/98 -, LKV 1999, 233). Eine zeitliche Grenze bildet das In-Kraft-Treten des KAG-LSA-ÄndG 1999 am 22.04.1999. Nach dem mit diesem Gesetz eingefügten § 6 Abs. 6 Satz 1 kann eine Beitragspflicht nur entstehen, wenn vor der Entscheidung über die beitragsauslösende Maßnahme eine Satzung vorliegt. Diese Vorschrift hindert bei einmaligen Beiträgen das Entstehen der sachlichen Beitragspflicht allerdings dann nicht, wenn die Straßenbaumaßnahme vor dem 22.04.1999 begonnen worden war, die Beitragspflicht zu diesem Zeitpunkt aber deshalb noch nicht entstanden war, weil es an einer (wirksamen) Satzung fehlte (OVG LSA, Ur. v. 17.10.2002 - 2 L 119/01 -). Es dürften aber auch solche Grundstücke bei der Aufwandsverteilung

auszunehmen sein, die von bereits vor dem 20.06.1996 fertiggestellten Straßenausbaumaßnahmen betroffen waren. Auch für solche Maßnahmen dürfte eine Beitragserhebungspflicht bestehen. Zwar enthielt § 6 Abs. 1 Satz 1 KAG-LSA in seiner ersten Fassung vom 11.06.1991 (LSA-GVBl., S. 105) die Formulierung, dass die Gemeinden Beiträge „erheben können“. Diese Formulierung war jedoch dahin gehend zu verstehen, dass den Gemeinden lediglich die Wahl freigestellt war, ob sie einen entstandenen Investitionsaufwand sofort durch Beiträge oder erst später durch Kosten deckende Benutzungsgebühren erwirtschaften wollen. Da für die In-Anspruchnahme öffentlicher Straßen im Gemeingebrauch keine Gebühren erhoben werden können, bestand beim Ausbau von Straßen, Wegen und Plätzen diese Wahlmöglichkeit nicht (vgl. Kirchmer/ Schmidt/Haack, a. a. O., Anm. 1.1.1, m. w. N.).

Die Verpflichtung der Gemeinden zur Erhebung von Beiträgen bestand spätestens mit In-Kraft-Treten der Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt vom 05.10.1993 (LSA-GVBl., S. 568) – GO LSA – am 01.07.1994. Nach § 91 Abs. 2 Satz 1 GO LSA hat die Gemeinde die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Einnahmen (1.) soweit vertretbar und geboten aus Entgelten für ihre Leistungen und (2.) im Übrigen aus Steuern zu beschaffen, soweit die sonstigen Einnahmen nicht ausreichen. Daraus folgt, dass der Finanzbedarf der Gemeinde in erster Linie aus besonderen Entgelten für bestimmbare Leistungen und erst in zweiter Linie durch allgemeine Steuern zu sichern ist (Wiegand/Grimberg, GO LSA, 3. Aufl., § 91 RdNr. 7). Damit hält sich der Gesetzgeber an allgemein übliche und anerkannte Grundsätze der kommunalen Finanzwirtschaft (vgl. OVG LSA, Beschl. v. 03.09.1998, a. a. O.). Diese Rechtsvorschrift, die die in § 90 Abs. 2 GO LSA genannten Haushaltsgrundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit der Haushaltswirtschaft durch den Vorrang spezieller Entgelte vor Steuern konkretisiert (vgl. Wiegand/Grimberg, a. a. O.), bindet die Gemeinden haushaltsrechtlich insofern, als auf Steuerquellen nur zurückgegriffen werden darf, soweit die sonstigen Einnahmen nicht zur Deckung des Haushalts ausreichen (Subsidiaritätsprinzip) (BVerwG, Urt. v. 11.06.1993 - BVerwG 8 C 32.90 -, NVwZ 1994, 176 [177]). Dementsprechend trafen bereits die Verwaltungsvorschriften des Ministeriums des Innern zu § 6 KAG-LSA vom 24.11.1993 (LSA-MBl. 1994, S. 2) folgende Aussage:

„ ... Die Gemeindeordnung ... gibt zwingend vor, dass von denjenigen, die durch eine kommunale Leistung besonders begünstigt werden, dafür, soweit vertretbar und geboten, grundsätzlich ein spezielles Entgelt zu verlangen ist. § 6 Abs. 1 KAG-LSA stellt die Beitragserhebung zwar in das Ermessen der Gemeinden, die Formulierung ist jedoch dahingehend zu verstehen, dass den Gemeinden lediglich freigestellt ist zu wählen, ob sie einen entstandenen Investitionsaufwand sofort

durch (einmalige) Beiträge oder durch Kosten deckende Benutzungsgebühren refinanzieren wollen ... Mit der Pflicht zur Erhebung von Beiträgen korrespondiert die Pflicht zum Erlass einer entsprechenden Satzung. Der Verzicht auf eine Beitragserhebung ist, soweit nicht ausnahmsweise die Voraussetzungen für eine Billigkeitsentscheidung vorliegen, rechtswidrig ...“

Es spricht im Übrigen Vieles dafür, dass auch schon mit In-Kraft-Treten des KAG-LSA am 15.06.1991 eine Beitragserhebungspflicht der Gemeinden bestand. Zwar kommt in der zu diesem Zeitpunkt noch fortgeltenden gemeindehaushaltsrechtlichen Vorschrift des § 35 des Gesetzes über die Selbstverwaltung der Gemeinden und Landkreise in der DDR (Kommunalverfassung) vom 17.05.1990 (DDR-GBl., S. 255) – KomVerfGDDR – die Vorrangigkeit spezieller Entgelte vor allgemeinen Steuern nicht in gleicher Weise zum Ausdruck wie in § 91 Abs. 2 GO LSA. Nach § 35 Abs. 2 KomVerfG-DDR hatte 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. Da aber — wie bereits erwähnt — die Grundsätze der Einnahmehbeschaffung die allgemeinen Haushaltsgrundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit konkretisieren, die auch in § 34 Abs. 2 KomVerfG-DDR ihren Niederschlag gefunden hatten, dürfte das Subsidiaritätsprinzip auch schon unter der Geltung des KomVerfG-DDR haushaltsrechtlich zu beachten gewesen sein. Im Übrigen dürfte ein Verzicht auf Beiträge unter gleichzeitigem Rückgriff auf allgemeine Steuermittel schon mit der Idee des Gleichheitssatzes nicht vereinbar sein; dies hieße, die Allgemeinheit mit den zusätzlichen Kosten für solche Leistungen zu überziehen, die nur wenigen Vorteile bringen (OVG LSA, Beschl. v. 03.09.1998 - B 2 S 337/98 -, LKV 1999, 233). Einer abschließenden Entscheidung dieser Fragen bedarf es im konkreten Fall indessen nicht.