

Rechtsamt

SB: Frau Binger

Tel.: 1304

Az.: 30-RB-131/14 Bg/Hü

Stadt Regensburg OBAM... / ...			
17. OKT. 2014			
1.2	Ac.		
Fi.	D	Termin	
DA	St.	X	SK
	R	Termin	
	K		
SK1	Ww. D 1/SK 1		
	ZB SK 1		
	Ref.-Bespr.		
	z. A.		

Regensburg, 15. Oktober 2014

Bereich Steuerung und Koordination
Hauptabteilung Rat und Repräsentation

**Prüfung durch das Rechtsamt, ob eine Abschaffung der städtischen Ausbaubei-
tragssatzung rechtlich zulässig ist**

hier: Ihre E-Mail vom 23.09.2014

Eine Überprüfung durch das Rechtsamt hat ergeben, dass die ersatzlose Aufhebung der Satzung über die Erhebung eines Straßenausbaubeitrages in Regensburg (Ausbaubei-
tragssatzung – ABS) vom 03.04.2006 ohne Vorliegen besonderer Umstände gegen Art. 5
Abs. 1 Satz 3 Kommunalabgabengesetz (KAG) verstoßen würde und deshalb rechtswidrig
wäre. Hierzu im Einzelnen:

Wie von der CSU-Stadtratsfraktion in der Begründung ihres Antrags vom 26.08.2014 auf
Abschaffung der Ausbaubei-
tragssatzung angeführt, können die Gemeinden und Landkrei-
se gemäß Art. 5 Abs. 1 Satz 1 KAG zur Deckung des Aufwands für die Herstellung, An-
schaffung, Verbesserung oder Erneuerung ihrer öffentlichen Einrichtungen (Investitions-
aufwand) Beiträge von den Grundstückseigentümern und Erbbauberechtigten erheben,
denen die Möglichkeit der Inanspruchnahme dieser Einrichtungen besondere Vorteile bie-
tet.

Für Ausbaubeiträge existiert mit Art. 5 Abs. 1 Satz 3 KAG jedoch noch eine speziellere
Vorschrift. Hiernach sollen für die Verbesserung oder Erneuerung von Ortsstraßen und
beschränkt-öffentlichen Wegen solche Beiträge erhoben werden, soweit nicht Erschlie-
ßungsbeiträge nach dem BauGB zu erheben sind.

Nach ständiger Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs (BayVGH) hat
der Begriff „sollen“ in Art. 5 Abs. 1 Satz 3 KAG – wie bei Soll-Vorschriften in anderen Ge-
setzen auch – grundsätzlich verbindlichen Charakter. D. h., die Gemeinden sind grund-

sätzlich zur Beitragserhebung verpflichtet und dürfen Ausbaumaßnahmen nur in Ausnahmefällen vollständig aus allgemeinen Deckungsmitteln finanzieren. Es müssen also besondere Umstände vorliegen, die es – ausnahmsweise – rechtfertigen können, von der Beitragserhebung abzusehen (vgl. BayVGH vom 15.10.2009, Az. 6 B 08.1431, Rn. 24; vom 10.03.1999, Az. 4 B 98.1349, Rn. 23).

Nach der Soll-Bestimmung des Art. 5 Abs. 1 Satz 3 KAG hat somit im Regelfall eine Beitragserhebung zu erfolgen und nur in einem – besonders zu begründenden – atypischen Ausnahmefall kann von dieser Erhebung abgesehen werden. Liegen keine Umstände vor, die den Fall als atypisch erscheinen lassen, so bedeutet das „soll“ ein „muss“.

Ein solcher atypischer Ausnahmefall kann die besondere wirtschaftliche Leistungsfähigkeit einer Kommune sein. Wie sich aus den Ausführungen des VGH im Urteil vom 10.03.1999 a.a.O. ergibt, wo der VGH eine solche besondere wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der beklagten Kommune verneint hat, müsste hierfür die finanzielle Situation so günstig sein, dass „ohne empfindliche Einbußen an der dauernden Leistungsfähigkeit i. S. d. Art. 61 Abs. 1 GO auf die Einnahmebeschaffung aus Straßenausbaubeiträgen für die erforderlichen und geplanten Ausbaumaßnahmen verzichtet werden könnte“. Dies setzt grundsätzlich voraus, dass die Kommune weder für den laufenden Haushalt noch zur Finanzierung von anstehenden Investitionen auf eine Kreditaufnahme angewiesen ist.

Ob bei der Stadt Regensburg bei Würdigung ihrer Haushalte aus den letzten Jahren eine solche besondere wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, mithin eine herausragende Finanzlage als atypischer Ausnahmefall vorliegt, vermag das Rechtsamt nicht zu beurteilen. Hierzu müsste die Stadtkämmerei Stellung nehmen.

Die dargestellten abgabenrechtlichen Grundsätze werden durch das kommunale Haushaltsrecht überlagert. Nach den allgemeinen Haushaltsgrundsätzen des Art. 61 GO hat eine Gemeinde ihre Haushaltswirtschaft sparsam und wirtschaftlich zu planen und zu führen. Von besonderer Bedeutung ist vorliegend Art. 62 Abs. 2 GO, der bestimmt, dass die Gemeinde die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Einnahmen soweit vertretbar und geboten aus besonderen Entgelten für die von ihr erbrachten Leistungen, im Übrigen aus Steuern zu beschaffen hat, soweit die sonstigen Einnahmen nicht ausreichen. Nach Art. 62 Abs. 3 GO darf die Gemeinde Kredite nur aufnehmen, wenn eine andere Finanzierung nicht möglich ist oder wirtschaftlich unzweckmäßig wäre.

Die Gemeindeordnung statuiert damit eine zwingende Reihenfolge der Einnahmebeschaffung von Kommunen: Vorrangig sind sonstige Einnahmen (z. B. Einnahmen aus der Fiscalverwaltung, z. B. durch Verkäufe, Miet- und Pachtverträge, Vermögenserträge, aber auch die Beteiligungen der Kommune an der Einkommenssteuer und Umsatzsteuer) heranzuziehen, als zweiter Schritt die besonderen Entgelte (wozu auch die Beiträge zählen),

zum dritten Steuern und erst zuletzt, wenn diese drei Einnahmearten nicht genügen, dürfen Kredite aufgenommen werden.

Mit der Regelung in Art. 62 Abs. 2 GO wollte der Gesetzgeber bewusst die Kommunen verpflichten, Beiträge als Gegenleistung für die Schaffung kommunaler Einrichtungen zu erheben. Wie sich aus der Gesetzesbegründung zu Art. 62 GO ergibt, ging der Gesetzgeber „von dem Grundsatz aus, dass derjenige, der eine kommunale Leistung in Anspruch nimmt oder eine kommunale Einrichtung benutzt, die entstehenden Kosten in vertretbarem Umfang tragen soll. Der Grundsatz der Vorrangigkeit der speziellen Entgelte muss deshalb besonders betont werden, um der derzeitigen unerwünschten Entwicklung bei den speziellen Deckungsmitteln entgegenzutreten, die dahin geht, auf die angemessene Gegenleistung zu verzichten und den Aufwand für die dem einzelnen besonders zugute kommenden Leistungen aus allgemeinen Deckungsmitteln zu bestreiten“.

Nach der Rechtsprechung wird ein den Gemeinden durch Art. 62 Abs. 2 GO allenfalls belassener Gestaltungsspielraum durch Art. 5 Abs. 1 Satz 3 KAG weiter eingeschränkt.

Als Fazit bleibt festzuhalten, dass den Kommunen im Regelfall kein Gestaltungsspielraum bleibt. Sie sind aus haushalts- und abgabenrechtlichen Gründen zur Erhebung von Beiträgen als Entgelt für von ihnen erbrachte Leistungen – hier: die Verbesserung oder Erneuerung von Ortsstraßen – grundsätzlich verpflichtet und dürfen Ausbaumaßnahmen nur in Ausnahmefällen vollständig aus allgemeinen Deckungsmitteln finanzieren.

Die grundsätzliche Pflicht, Straßenausbaubeiträge zu verlangen, will die Finanzierung des kommunalen Straßenausbaubedarfs gerecht lösen. Die Grundstückseigentümer sollen eine Gegenleistung für den (abstrakten) Vorteil einer erneuerten oder verbesserten Straße erbringen. Die Beitragserhebung ist nicht nur ein Recht, sondern eine Pflicht der Städte und Gemeinden. Sie besteht nicht nur im Interesse ihres Haushalts, sondern auch der Beitragsgerechtigkeit. Die mit einer ersatzlosen Aufhebung einer vorhandenen und über Jahre angewandten Straßenausbaubeitragssatzung einhergehende Minderung der allgemeinen Leistungsfähigkeit einer Kommune belastet zudem (zumindest indirekt) die Gemeindebürger zusätzlich, die unter Geltung einer entsprechenden Satzung bereits zu Straßenausbaubeiträgen herangezogen worden waren.

Binger

