LANDKREIS FORCHHEIM

Landratsamt Forchheim

2/21

Landratsamt Forchheim, 91299 Forchheim

Stadt Ebermannstadt

Franz-Dörrzapf-Str. 10
91320 Ebermannstadt

Auskunft erteilt: **Herr Frithjof Dier, Herr Bernhard Rettig**
Dienststelle: 91301 Forchheim, Am Streckerplatz 3
Zimmer: 113, Haus A, Ebene 1
Telefon: 09191 86-2000, 862100
Telefax: +49 9191 86882000, 86882100

E-Mail: frithjof.dier@lra-fo.de, bernhard.rettig@lra-fo.de

Unser Zeichen: 2 -21
Datum: 13.09.2016

Ihr Zeichen: 11/1-0264
Ihre Nachricht vom: 22.08.2016

Beanstandung und Aussetzung des Vollzugs eines Gemeinderatsbeschlusses und Vorlage an die Rechtsaufsichtsbehörde
Hier: Beschluss des Stadtrats von Ebermannstadt über die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens mit der Kurzbezeichnung „Einführung wiederkehrender Beiträge" – 20. Sitzung des Stadtrates Ebermannstadt vom 19.08.2016 Tagesordnungspunkt 5

Das Landratsamt Forchheim als Rechtsaufsichtsbehörde stellt fest und erlässt die nachfolgenden Verfügungen:

1. Das Bürgerbegehren ist unzulässig.
2. Der Stadtratsbeschluss vom 19.08.2016, mit welchem das Bürgerbegehren zugelassen wird, ist rechtswidrig. Er wird hiermit rechtsaufsichtlich beanstandet.
3. Die Beanstandung und Aussetzung des Stadtratsbeschlusses durch die erste Bürgermeisterin ist daher rechtlich zutreffend.
4. Der Stadt Ebermannstadt wird auferlegt, den Beschluss vom 19.08.2016 aufzuheben und über den Antrag auf Zulassung eines Bürgerbegehrens erneut und im Rahmen der Rechtsauffassung der Rechtsaufsichtsbehörde zu entscheiden.

Sachverhalt:

Die bis dato bestehende Straßenausbaubeitragssatzung der Stadt Ebermannstadt wurde mit Stadtratsbeschluss vom 27.07.1992 zum 17.11.92 aufgehoben. Das Landratsamt Forchheim - Rechtsaufsichtsaufsichtsbehörde hatte auf die Rechtswidrigkeit der Aufhebung hingewiesen und eine neue Straßenausbaubeitragssatzung jährlich angemahnt. Mit Schreiben vom 08.12.2014 wurde der

Stadt Ebermannstadt unter Fristsetzung bis Ende März 2015 der Erlass einer Straßenausbaubeitragssatzung auferlegt, mit dem Hinweis, dass eine 2013 gewährte Stabilisierungshilfe (Bedarfszuweisung nach Art. 11 FAG) über 500.000,00 € nicht in eine verbleibende Zuweisung umgewandelt wird.
Mit Beschluss des Stadtrates von Ebermannstadt in der 8. Sitzung vom 19.01.2015 wurde der Erlass der Straßenausbaubeitragssatzung beschlossen. Die Satzung trat mit dem 01.Februar 2015 in Kraft und wurde im Amtsblatt der Verwaltungsgemeinschaft Ebermannstadt vom 02. Februar 2015 öffentlich bekanntgegeben.
Hiergegen wendet sich ein Bürgerbegehren der Gruppierung „Bürgerforum Ebermannstadt" vom 05.08.2016 mit der Fragestellung:
"Sind sie dafür, dass die Satzung der Stadt Ebermannstadt vom 19.01.2015 über die Erhebung von Beiträgen zur Deckung des Aufwands für die Herstellung, Anschaffung, Verbesserung oder Erneuerung von Straßen, Wegen, Plätzen, Parkplätzen, Grünanlagen und Kinderspielplätzen (Ausbaubeitragssatzung – ABS -) so geändert wird, dass gemäß Artikel 5b Bay KAG im gesamten Stadtgebiet wiederkehrende Beiträge erhoben werden können und dass die Stadt von dieser Möglichkeit Gebrauch macht?"
In der folgenden Begründung des Bürgerbegehrens wird unter Ziffer 1 behauptet, dass eine bestehende Straßenausbaubeitragssatzung abgeschafft und die benötigten Mittel über eine Erhöhung der Grundsteuer vereinnahmt wurden.
Unter Ziffer 2 wird ausgeführt, dass die Verwaltung der Stadt nun den Erlass von Beitragsbescheiden vorbereitet, für Maßnahmen, die bis 20 Jahre ab Erlass der Satzung zurückliegen und hierdurch einzelne Grundstückseigentümer mit Beiträgen belastet, die bis zu 30.000,00 € und mehr betragen.
Ziffer 3 weist auf die Möglichkeit des wiederkehrenden Beitrages mit der Änderung des Bayerischen Kommunalabgabengesetz, ab 01.04.2016 hin und unter
Ziffer 4 wird erklärt, dass mit wiederkehrenden Beiträgen in niedriger Höhe eine Überbelastung einzelner Verpflichteter durch einen....sehr hohen Straßenausbaubeitrag vermieden werden kann.
In der Stadtratssitzung vom 19.08.2016 wurde unter Tagesordnungspunkt 5 der Beschluss „ Der Stadtrat stellt die Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens „Einführung wiederkehrender Straßenausbaubeiträge" fest und lässt das Bürgerbegehren nicht zu", mit 8 gegen 11 Stimmen abgelehnt. Demzufolge wurde das Bürgerbegehren zugelassen. Die erste Bürgermeisterin beanstandete unmittelbar danach den gefassten Beschluss als ihrer Meinung nach rechtswidrig, setzte den Vollzug aus und kündigte die Vorlage an die Rechtsaufsicht an. Mit Schreiben vom 22.08.2016 erfolgte die Vorlage an die Rechtsaufsicht beim Landratsamt Forchheim.

Gründe:

Ein Bürgerbegehren nach Art. 18a Abs. 1 GO ist in allen Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises der Stadt Ebermannstadt zulässig, soweit kein Verstoß gegen die Rechtsordnung, gegen höherrangiges Recht oder gegen den Negativkatalog nach Art. 18a Abs. 3 GO vorliegt. Zudem sind die Form- und Abstimmungsvorschriften nach Art. 18a Abs. 4 Satz 1 GO zu beachten. Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass ein Bürgerbegehren zur Einführung von wiederkehrenden Beiträgen grundsätzlich zulässig ist.
Es gilt hier folgender Grundsatz: Ein Bürgerentscheid mit dem Ziel ein anderes Beitragssystem für die Heranziehung zu Straßenausbaubeiträgen ist zulässig. Der Straßenausbau ist eine Aufgabe des eigenen Wirkungskreises (Ar. 83 Abs. 1 BV, Art. 57 Abs. 1 Satz GO). Die Heranziehung zu Beiträgen für die Verbesserung von Straßen erfolgt im Rahmen des gemeindlichen Selbstverwaltungsrechts per Satzung (Art. 23 GO). Die Stadt Ebermannstadt ist bei der Frage, ob Beiträge gemäß Art. 5 Abs. 1 KAG oder nach

dem, am 01.04.2016 neu eingeführten Art. 5b Abs. 1 Satz 1 KAG als wiederkehrender Beitrag zu erheben sind, völlig frei. Die gemeindliche Willensbildung kann sowohl auf dem klassischen Weg per Gemeinderatsbeschluss (Art. 30 Abs. 2 GO, Art. Art. 51 Abs. 1 GO) oder per Bürgerentscheid nach Art. 18a Abs. 1 GO erfolgen. Ein Bürgerentscheid steht einem Gemeinderatsbeschluss grundsätzlich gleich.
Allerdings müssen die Fragestellung, das Ziel und die Begründung des Bürgerbegehrens ein rechtlich zulässiges Ziel verfolgen und die Einführung von wiederkehrenden Beiträgen auf rechtlich möglichem Weg fordern. Letztlich muss auch der über das Bürgerbegehren abstimmende Bürger klar erkennen können, welche Intention und welches Ergebnis mit der Abstimmung erreicht werden soll. Hierzu ist insbesondere auch bindend, dass die Begründung des Bürgerbegehrens nicht unzutreffende Tatsachen anführt, die beim Bürger einen falschen Eindruck hinterlassen. Diesen rechtlichen Bedingungen entspricht das vorgelegte Bürgerbegehren hier aus folgenden Gründen nicht:

1. Unbestimmtheit hinsichtlich der Rückwirkung

Grundlage und Rahmen des Verwaltungshandelns gibt Art. 20 Abs. 3 Grundgesetz vor.
Die Fragestellung des Bürgerbegehrens ist zu unbestimmt und zumindest missverständlich. Hierzu gibt die Begründung nähere Aufschlüsse. Liest man Ziffer 2 und 4 des Bürgerbegehrens im Zusammenhang, ist eine naheliegende Auslegung des Bürgerbegehrens, dass die Aufhebung der geltenden Satzung rückwirkend und von Anfang an das Ziel des Bürgerbegehrens ist. Unter Ziffer 2 wird ausgeführt, dass der Erlass von Beitragsbescheiden in Vorbereitung ist und einzelne Grundeigentümer erheblich (mit bis zu 30.000,00 €) belastet werden. Unter Ziffer 4 wird mit Hinweis auf die Möglichkeit der wiederkehrenden Beiträge darauf hingewiesen, dass eine „Überbelastung einzelner Verpflichteter .....vermieden" wird.
Um dieses Ergebnis zu erreichen, müsste man die seit 01.02.2015 bestehende Straßenausbaubeitragssatzung rückwirkend außer Kraft setzen. Zieht man in Betracht, dass es für die Erhebung von wiederkehrenden Beiträgen in Bayern erst seit 01.04.2016 eine Rechtsgrundlage gibt, kann erst ab diesem Zeitpunkt, ggf. ab Bekanntgabe des Gesetzesvorhabens und nicht für davor liegende Zeiträume wiederkehrende Beiträge verlangt werden. Hierzu würde eine Gesetzesgrundlage fehlen und die Satzung über wiederkehrende Beiträge enthielte eine rechtlich nicht zulässige echte Rückwirkung. Anders dagegen hat die jetzige geltende Straßenausbaubeitragssatzung eine im KAG vorhandene gesetzliche Rückwirkungsermächtigung.
Die Beitragspflichten durch die jetzt geltende Straßenausbaubeitragsatzung sind bereits entstanden, da die Maßnahmen der zurückliegenden Jahre bereits abgeschlossen sind. Damit bestehen die Beitragspflichten mit der Rechtskraft der Straßenausbaubeitragssatzung. Eine Erhebung wiederkehrender Beiträge ist somit nach Art. 5b Abs. 2 Satz 4 KAG (Umkehrschluss) für rückwirkende Zeiträume ausgeschlossen. Durch die Fragestellung und die Begründung des Bürgerbegehrens wird aber dem Bürger der Eindruck signalisiert, dass er mit Zustimmung zum Bürgerbegehren nicht überbelastet wird. In Wirklichkeit aber ändert sich für alle Bürger, deren Beitragspflichten schon entstanden sind, für die Vergangenheit nichts.

Eine andere Auslegung der Fragestellung des Bürgerbegehrens wäre die Aufhebung der Straßenausbaubeitragssatzung ab einem zukünftig festgelegten Zeitpunkt. In diesem Fall wären zunächst die Straßenausbaubeiträge nach der aktuellen Satzung zu erheben und erst ab dem Zeitpunkt der Umstellung wiederkehrende Beiträge zu erheben. Dieses Ergebnis wäre im Grunde zulässig und könnte Inhalt eines Bürgerbegehrens oder eines Ratsbegehrens sein. Da jedoch bereits der Zeitpunkt, ab wann das System der

wiederkehrenden Beiträge eingeführt werden soll, unklar ist und sogar deutlich missverständlich ist, fehlt es an der eindeutigen Bestimmtheit und für den Bürger ist unklar, wofür er abstimmen soll.

2. Unbestimmtheit hinsichtlich des in Frage kommenden Geltungsbereiches für die möglichen wiederkehrenden Beiträge

Nach der Fragestellung des Bürgerbegehrens sollen wiederkehrende Beiträge für das gesamte Stadtgebiet eingeführt werden.
Nicht eindeutig ermittelbar ist nach der Fragestellung des Bürgerbegehrens der Begriff „gesamtes Stadtgebiet".
Legt man den Begriff so aus, dass das System wiederkehrender Beiträge zukünftig im gesamten Hoheitsgebiet der Stadt Ebermannstadt eingeführt werden sollen, ist das Bürgerbegehren auf ein rechtswidriges Ergebnis gerichtet und schon daher unzulässig, da es Ortsteile gibt, in denen lediglich ein oder zwei Ortsstraßen vorhanden sind, wie Wolkenstein, Eschlipp, Rothenbühl, Kanndorf und Neuses-Poxstall. Hier würde die Erhebung von wiederkehrenden Beiträgen faktisch die Erhebung von Einmalbeiträgen darstellen, so dass in diesen Ortsteilen die Beibehaltung des Einmalbetrages richtig und die Einführung des wiederkehrenden Beitrages rechtswidrig wäre.
Legt man das Bürgerbegehren so aus, dass lediglich eine Einrichtungseinheit im gesamten Hoheitsgebiet der Stadt gebildet werden soll und damit alle Ortsstraßen innerhalb des Hoheitsgebietes zusammengefasst werden sollen, so wäre auch diese Auslegung auf ein rechtswidriges Ergebnis gerichtet, da die kleinen Ortsteile mit nur einer oder zwei Durchgangsstraße nicht mit dem Hauptort Ebermannstadt vergleichbar sind und im Rahmen einer „Solidargemeinschaft" über Gebühr zu wiederkehrenden Beiträgen herangezogen würden. Zitat Bundesverfassungsgericht (1 BvR 2104/10, Beschluss vom 25.Juni 2014 Buchst. B Ziff. II. 4. C): „Die Bildung einer einzigen Abrechnungseinheit im gesamten Gemeindegebiet durch Satzung ist dann gerechtfertigt, wenn mit den Verkehrsanlagen ein Vorteil für das beitragsbelastete Grundstück verbunden ist. Besteht ein solcher Vorteil wie in Großstädten oder Gemeinden ohne zusammenhängendes Gebiet nicht, läge in der Heranziehung aller Grundstücke zur Beitragspflicht eine Gleichbehandlung wesentlich ungleicher Sachverhalte." Dies ist hier der Fall. Ortsteile wie Eschlipp, Poxstall oder Wolkenstein sind in keinerlei Hinsicht mit dem Altstadtgebiet von Ebermannstadt vergleichbar.

3. Unzulässigkeit aus satzungsrechtlichen Gründen

Das Bürgerbegehren beantragt die Änderung der derzeit geltenden Satzung über die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen in eine Satzung zur Erhebung von wiederkehrenden Beiträgen. Nach der ständigen Rechtsprechung des BayVGH können im Beitragsrecht relevante Änderungen nicht durch Änderungssatzung erfolgen (BayVGH, Urteil vom 29.04.2010, Az. 20 BV 09.2010). Der rechtlich richtige Weg wäre die Aufhebung der geltenden Satzung und den Neuerlass einer Satzung über wiederkehrende Beiträge, da hier eine relevante Änderung vorgenommen wird.

4. Unzulässigkeit wegen fehlerhafter und unzureichender Begründung

Nach der Auffassung des BayVGH in seiner erst kürzlich ergangenen Entscheidung (Urteil vom 04.07.2016, Az. 4 BV 16.105, RdNr. 27) ist es mit Sinn und Zweck des Bürgerbegehrens nicht vereinbar, dass in der Begründung des Bürgerbegehrens in einer

entscheidungsrelevanten Weise unzutreffende Tatsachen behauptet werden oder dass die Rechtslage unzutreffend bzw. unvollständig erläutert wird. Somit ist deutlich, dass neben der Fragestellung des Bürgerbegehrens auch die Begründung entscheidungsrelevant ist. Denn auch dadurch darf dem Bürger kein falscher Eindruck vermittelt werden.
Hier sind aber in der Begründung Tatsachen genannt, die einen falschen Eindruck vermitteln und für den Bürger ausschlaggebend für seine Entscheidung sein können.
In Ziffer 1 der Begründung wird ausgeführt, dass als Alternative zur Abschaffung der damals bestehenden Straßenausbaubeitragssatzung (Anm.: im Jahr 1992) die Grundsteuer (gemeint ist Grundsteuer B) erhöht und vereinnahmt wurde. Damit wird suggeriert, dass eine alternative Form der Einnahmebeschaffung generiert wurde. Tatsächlich aber liegt in dieser Form der Einnahmebeschaffung ein Verstoß gegen die Grundsätze der Einnahmenbeschaffung der Gemeinde gem. Art. 62 Abs. 2 GO vor. Danach hat die Gemeinde die Reihenfolge einzuhalten, nach der besondere Entgelte, wie hier Beiträge zu erheben sind, bevor Steuermittel verwendet werden dürfen. Zudem wurde durch die Erhöhung der Grundsteuer eine deutlich niedrigere Einnahme erzielt als durch die mögliche Erhebung von Beiträgen. Auch liegt Ebermannstadt mit der Höhe der Grundsteuer in vergleichbarem Bereich, wie andere Gemeinden im Landkreis, die aber zudem, wie übrigens alle Gemeinden im Landkreis, über eine Straßenausbaubeitragsatzung verfügen.
Die Erhebung der Grundsteuer B zur Finanzierung von Straßenausbaumaßnahmen stellt keine angemessene Alternative dar, weil
- ein anderer Personenkreis betroffen ist (u.a. auch die Mieter von Wohnungen und nicht nur die Eigentümer, wie bei einem Straßenausbaubeitrag)
- die Beitragserhebung sich nach den Herstellungskosten richtet, was bei der Grundsteuererhebung nicht der Fall ist und damit nicht der gleiche Grad der Kostendeckung erreicht werden kann und
- die Straßenausbaubeiträge zweckgebunden sind, demgegenüber die Steuermittel allgemein in den städtischen Haushalt einfließen und die Mittelverwendung damit der freien Verfügbarkeit der Stadt unterliegt.

Zudem muss die Fragestellung des Bürgerbegehrens so bestimmt sein, dass der Bürger eindeutig erkennen kann, wofür oder wogegen er sich entscheidet. Die Fragestellung des Bürgerbegehrens ist nicht eindeutig. Erkennbar ist nicht, ab welchem Zeitpunkt die Änderung der Straßenausbaubeitragssatzung gelten soll, wie bereits ausgeführt. Ab Rechtskraft der gültigen Straßenausbaubeitragssatzung oder ab einem späteren Zeitpunkt.

5. Unzureichende Begriffserklärungen

Letztendlich fehlt auch eine Begriffserklärung und Erläuterung, was unter dem System der wiederkehrenden Beiträge zu verstehen ist. Die Zitierung des Artikel 5b KAG wäre ebenfalls erforderlich, denn nur dadurch hat der juristische Laie die Möglichkeit, die Gesetzesbestimmung zur Kenntnis zu nehmen. Dies ist aber die notwendige Voraussetzung, die er zu seinem Verständnis benötigt. Durch das Bürgerbegehren wird insbesondere unter Zugrundelegung der Begründung (die zu berücksichtigen ist, siehe 4.) der Eindruck erweckt, dass jährlich wiederkehrende Beiträge einer niedrigere Belastung für den Bürger darstellen als die derzeitigen Straßenausbaubeiträge. Dies ist aber in keinem Fall zutreffend, da die Gesamtmaßnahmen aller Straßenausbaumaßnahmen auch bei wiederkehrenden Beiträgen genauso wie bei Straßenausbaubeiträgen in gleicher Höhe auf die Bürger umgelegt werden müssen. Die Bürger werden also in Summe genauso hoch belastet, möglicherweise aber verteilt auf mehrere Jahre. Günstiger wird es aber

nicht. Zahlungserleichterungen, wie Stundungen und Ratenzahlungen sind auch bei einmaligen Beiträgen vereinbar, um Härten zu vermeiden. Auch bei Straßenausbaubeiträgen ist eine Verrentung und Beitragserhebung über bis zu zehn Jahresraten möglich ist (Art. 5 Abs. 10 KAG). Die Änderung und entsprechende Aufnahme in die Straßenausbaubeitragssatzung durch die Stadt Ebermannstadt wäre eine weitere Möglichkeit zum Interessenausgleich.

6. Fazit und Ausblick

In der vorliegenden Form ist das Bürgerbegehren rechtlich nicht zulässig und abzulehnen. Wie bereits ausgeführt, wäre ein Bürgerbegehren mit dem Ziel der Aufhebung der Straßenausbaubeitragssatzung ab einem zukünftig festgelegten Zeitpunkt möglich. In diesem Fall wären zunächst die Straßenausbaubeiträge nach der aktuellen Satzung zu erheben und erst ab dem Zeitpunkt der Umstellung wiederkehrende Beiträge zu erheben. Dies muss in Fragestellung und Begründung jedoch eindeutig zum Ausdruck kommen. Alternativ hat die Stadt Ebermannstadt die Möglichkeit, die Initiative im Rahmen eines eigenen Stadtratsbeschlusses oder eines Ratsbegehrens nach Art. 18a Abs. 2 GO selbst zu ergreifen. Im Übrigen wird nochmals darauf hingewiesen, dass die Höhe der Beiträge für die betroffenen Bürger insgesamt gleich sind, unabhängig von der Art des gewählten Abrechnungssystems.

Im Interesse eines sachlichen Umgangs mit der Thematik Straßenausbaubeitrag und zur Herstellung eines konstruktiven Lösungsweges raten wir dringend zur Einberufung eines runden Tisches unter Beteiligung auch der Initiatoren des Bürgerbegehrens, um eine Lösung für die Zukunft zu erreichen. Die Einführung von wiederkehrenden Beiträgen muss aus unserer Sicht wohlüberlegt werden und sollte nicht aufgrund von politischen Meinungsstreitigkeiten überstürzt getroffen werden. Sie wäre in Bayern quasi ein Pilotprojekt, bei dem der Ausgang nicht völlig absehbar ist, auch die Akzeptanz der Bürger ist nicht absehbar. Bürger, bei den über Jahre keine Straße ausgebaut wird, werden auch nicht einsehen, dass sie trotzdem wiederkehrende Beiträge zahlen müssen. Zudem steht die Stadt bei einer möglichen Einführung vor immensen Verwaltungsaufgaben, die aus unserer Sicht mit dem vorhandenen Personal nicht zu schaffen ist. Die Folge wären erneute Mehrkosten bei einer ohnehin schwierigen Haushaltssituation.

Bis zur endgültigen Lösung des Problems raten wir den Initiatoren des Bürgerbegehrens den aus unserer Sicht nicht rechtmäßigen Antrag zurückzunehmen und die Problematik einvernehmlich zu lösen. Es ist ihnen dann ja unbenommen erneut ein Bürgerbegehren einzuleiten mit dann rechtlich zulässigem Antrag. Gegenseitige Vorwürfe helfen in der Sache nicht weiter und herbeigeführte Entscheidungen von Rechtsaussichtsbehörden und Gerichten können zwar Tatsachen schaffen, aber die Akzeptanz der Bürger über notwendige belastende Entscheidungen nicht herstellen. Die Stadt Ebermannstadt und alle Stadträte und –rätinnen sollten zusammen mit den Initiatoren des Bürgerbegehrens wieder zu besonnener Diskussion und zielführenden Lösungen zurückfinden und ihr Selbstverwaltungsrecht ernst nehmen und dies nicht der Rechtsaufsichtsbehörde oder gar den Gerichten überlassen. Es hilft auch nicht, andere (z.B. die Rechtsaufsichtsbehörde) für Zustände verantwortlich zu machen, die in der Vergangenheit durch den Stadtrat Ebermannstadt (und keinem anderen), möglicherweise auch zum Wohle der Bürger beabsichtigt, nicht sehr gut gelöst wurden.

Wir bieten sowohl den Initiatoren des Bürgerbegehrens als auch allen Stadträten und –rätinnen und selbstverständlich der Stadtverwaltung Ebermannstadt unsere Hilfe und Beratung an.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Hermann Ulm
Landrat