

SCHLESWIG-HOLSTEINISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT



Verkündet am 12. Juni 2020
Haberkern, Justizobersekretärin
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

Az.: 2 KN 2/18

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

In der Verwaltungsrechtssache

des Deutscher Mieterbund Mieterverein Lübeck e.V., vertr.d.d. Vorstand, dieser
vertr.d.d. Geschäftsführer, Mühlenstraße 28, 23552 Lübeck

- Antragsteller -

Proz.-Bev.:

g e g e n

die Hansestadt Lübeck, vertreten durch den Bürgermeister Bereich 1.201.6, Fi-
schergrube 53, 23539 Lübeck

- Antragsgegnerin -

Streitgegenstand: Normenkontrollverfahren
Straßenreinigungs- und
Straßenreinigungsgebührensatzung v. 13.12.2017

hat der 2. Senat des Schleswig-Holsteinischen Oberverwaltungsgerichts auf die
mündliche Verhandlung vom 12. Juni 2020 durch die Präsidentin des Oberverwal-
tungsgerichts Thomsen, die Richterin am Oberverwaltungsgericht Alves Ferreira,
den Richter am Verwaltungsgericht Untiedt, den ehrenamtlichen Richter Köller und
den ehrenamtlichen Richter Matthießen für Recht erkannt:

Der Antrag wird abgelehnt.

Der Antragsteller trägt die Kosten des Verfahrens.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Der
Antragsteller darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung
in Höhe von 110 % des auf Grund des Urteils vollstreckbaren

Betrages abwenden, wenn nicht die Antragsgegnerin vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe von 110 % des jeweils zu vollstreckenden Betrages leistet.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand:

Der Antragsteller wendet sich im Wege eines Normenkontrollverfahrens gegen die 3. Satzung zur Änderung der Straßenreinigungs- und Straßenreinigungsgebührensatzung der Hansestadt Lübeck vom 13. Dezember 2017, welche zwischenzeitlich rückwirkend – zum 1. Januar 2017 – außer Kraft getreten ist.

Gegenstand der Straßenreinigungs- und Straßenreinigungsgebührensatzung der Hansestadt Lübeck vom 1. Dezember 2014 in der Fassung der 3. Satzung zur Änderung der Straßenreinigungs- und Straßenreinigungsgebührensatzung der Hansestadt Lübeck vom 13. Dezember 2017 sind sowohl Straßenreinigung und Winterdienst im Gebiet der Antragsgegnerin als auch hierfür erhobene Straßenreinigungs- und Winterdienstgebühren.

Der Antragsteller ist Eigentümer des Grundstückes Mühlenstraße 28 in Lübeck. Die Mühlenstraße ist nach der Straßenreinigungs- und Straßenreinigungsgebührensatzung sowohl hinsichtlich der Reinigungsklasse als auch der Winterdienstklasse mit „1“ eingestuft.

Nachdem § 9 Abs. 7 und § 10 Abs. 3 der Straßenreinigungs- und Straßenreinigungsgebührensatzung der Antragsgegnerin vom 1. Dezember 2014 mit Urteil des Senats vom 15. Mai 2017 (– 2 KN 1/16 –) für unwirksam erklärt worden sind, wurden diese beiden Satzungen mit der streitgegenständlichen 3. Satzung zur Änderung der Straßenreinigungs- und Straßenreinigungsgebührensatzung der Hansestadt Lübeck vom 13. Dezember 2017 neu gefasst. Regelungsgegenstand der Nr. 1 und 2 der 3. Änderungssatzung ist die Festsetzung neuer Gebührenmaßstäbe zur Bemessung der Straßenreinigungs- und Winterdienstgebühren für die Jahre 2015 und 2016. Im Rahmen der Ermittlung der Straßenreinigungs- und Winterdienstgebühren für diese Jahre brachte die Antragsgegnerin unter anderem pe-

riodenfremde Kosten einer im Jahr 2013 festgestellten Unterdeckung aus der Kalkulationsperiode 2010 bis 2012 zum Ausgleich. Der Ausgleich dieser Unterdeckung war auch schon Gegenstand der seitens des Senats für unwirksam erklärten § 9 Abs. 7 und § 10 Abs. 3 der Straßenreinigungs- und Straßenreinigungsgebührensatzung der Antragsgegnerin vom 1. Dezember 2014. Nr. 3 der 3. Änderungssatzung schließlich regelte das rückwirkende Inkrafttreten zum 1. Januar 2015 (Satz 1) und ein Schlechterstellungsverbot (Satz 2).

Der Antragsteller hat am 13. Juli 2018 Normenkontrollantrag gestellt.

Er macht im Wesentlichen geltend: Die streitgegenständliche Satzung verstoße gegen das Zitiergebot gemäß § 66 Abs. 1 Nr. 2 LVwGO, indem die Präambel trotz Rückwirkung der Satzung § 2 Abs. 2 KAG nicht zitiere. Zudem sei § 6 KAG absatzgenau zu zitieren. Darüber hinaus verstoße die mit der Satzung erfolgte rückwirkende Einstellung der in der Kalkulationsperiode 2010 bis 2012 erwirtschafteten Unterdeckung in die Kalkulationsperiode 2015/2016 gegen § 6 Abs. 2 Satz 9 KAG. Es reiche nach der Rechtsprechung gerade nicht aus, wenn innerhalb der Dreijahresfrist des § 6 Abs. 2 Satz 9 KAG eine den Ausgleich regelnde Satzung in Kraft getreten und mit dem Ausgleich begonnen worden sei. Der Ausgleich müsse in diesem Zeitraum auch bewirkt sein. Dem sei nicht allein durch den Erlass einer entsprechenden Gebührensatzung und Beginn des Ausgleichs innerhalb der drei Jahre genüge getan. Abzustellen sei damit nicht allein auf den Zeitpunkt eines ggf. rückwirkenden Inkrafttretens der den Ausgleich regelnden Satzung, sondern auch auf den Zeitpunkt des Erlasses der Satzung. Die angefochtene Satzung sei jedoch erst nach Ablauf des Ausgleichszeitraums des § 6 Abs. 2 Satz 9 KAG erlassen worden. Zudem sei wirtschaftlich-faktisch mit dem Ausgleich ebenfalls nicht innerhalb dieses Zeitraums begonnen worden, da Gebührenveranlagungen durch entsprechende Gebührenbescheide erst ab dem Jahr 2018 erfolgt seien.

Der Antragsteller beantragt,

die 3. Satzung zur Änderung der Straßenreinigungs- und Straßenreinigungsgebührensatzung der Hansestadt Lübeck vom 13. Dezember 2017 für unwirksam zu erklären.

Die Antragsgegnerin beantragt,

den Antrag abzulehnen.

Ein Verstoß gegen das Zitiergebot gemäß § 66 Abs. 1 Nr. 2 LVwG sei nicht erkennbar. Insbesondere § 2 Abs. 2 KAG normiere lediglich einschränkende Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen für die grundsätzlich gegebene Ermächtigung zum rückwirkenden Erlass von Satzungen. § 6 Abs. 2 Satz 9 KAG sei auch nicht als eine Art Verjährungs- oder Ausschlussfrist zu verstehen. Durch den rückwirkenden Erlass der streitgegenständlichen Satzung nach mittels Nachkalkulation errechneten Gebührensätzen, sei der Ausgleich der festgestellten Unterdeckung bewirkt worden. Unerheblich sei insoweit, dass die Veranlagung aufgrund der streitgegenständlichen Satzung wirtschaftlich betrachtet erst im Jahr 2018 erfolgt sei. Ein wirtschaftliches Bewirken im Sinne eines „Ankommens“ beim Gebührengläubiger sei nicht erforderlich.

Entscheidungsgründe:

Der Normenkontrollantrag des Antragstellers hat keinen Erfolg.

Er ist zwar zulässig. Dem Antragsteller fehlt insoweit insbesondere nicht das notwendige Rechtsschutzbedürfnis. Die streitgegenständliche Satzung entfaltet für den Zeitraum vom 1. Januar 2015 bis 31. Dezember 2016 weiterhin Rechtswirkung, da die Straßenreinigungs- und Straßenreinigungsgebührensatzung der Hansestadt Lübeck vom 1. Dezember 2014 in der Fassung der 3. Satzung zur Änderung der Straßenreinigungs- und Straßenreinigungsgebührensatzung der Hansestadt Lübeck vom 13. Dezember 2017 lediglich rückwirkend mit Wirkung zum 1. Januar 2017 außer Kraft getreten ist.

Der Normenkontrollantrag ist jedoch unbegründet. Die 3. Satzung zur Änderung der Straßenreinigungs- und Straßenreinigungsgebührensatzung der Antragsgegnerin vom 13. Dezember 2017 ist wirksam. Sie steht in Einklang mit höherrangigem Recht. Es liegt weder ein Verstoß gegen das Zitiergebot gemäß § 66 Nr. 2 LVwG

vor (1.), noch verstößt die rückwirkende Neufassung der § 9 Abs. 7 und § 10 Abs. 3 der Straßenreinigungs- und Straßenreinigungsgebührensatzung der Antragsgegnerin vom 1. Dezember 2014 durch die streitgegenständliche Satzung gegen den dreijährigen Ausgleichszeitraum des § 6 Abs. 2 Satz 9 KAG (2.).

1. Ein Verstoß gegen das Zitiergebot ergibt sich weder aus dem Umstand, dass die Präambel der streitgegenständlichen Satzung – trotz ihrer Rückwirkung – § 2 KAG nicht zitiert, noch aus einer fehlenden absatzgenauen Zitierung von § 6 KAG und § 45 StrWG.

§ 66 Abs. 1 Nr. 2 LVwG verlangt lediglich, dass der Satzungsgeber die Vorschrift angibt, die ihm die spezialgesetzliche Satzungsbefugnis überträgt; nicht gefordert ist die Angabe der Vorschriften, aus denen sich formelle oder materielle Rechtmäßigkeitsanforderungen ergeben. Eine absatz- oder satzgenaue Nennung der Ermächtigungsgrundlage ist dabei dann erforderlich, wenn eine Norm unterschiedliche Rechtsetzungsbefugnisse enthält. Auf die Frage, ob einzelne der herangezogenen Vorschriften ungeeignet sind, die Satzung oder einzelne ihrer Bestimmungen zu tragen, kommt es indes nicht an. Da es nicht erforderlich ist, jeder Satzungsregelung die jeweilige Rechtsgrundlage ausdrücklich zuzuweisen, sondern es ausreicht, die Rechtsgrundlagen am Beginn der Verordnung gebündelt anzuführen, ist auch das Mitbenennen einer unzutreffenden Grundlage jedenfalls dann nicht als Verstoß gegen das Zitiergebot anzusehen, wenn die Prüfung dadurch allenfalls unwesentlich erschwert wird (vgl. zum Ganzen bereits: Senatsurteil vom 13. Februar 2020 – 2 LB 16/19 –, Juris Rn. 24 f. m.w.N.).

Nach den vorstehenden Grundsätzen ist es unschädlich, dass die Präambel § 2 KAG nicht zitiert. Die Ermächtigung für den rückwirkenden Erlass einer Straßenreinigungs- und Straßenreinigungsgebührensatzung ergibt sich unmittelbar aus der spezifischen Ermächtigungsgrundlage des § 45 StrWG (vgl. zur Zitierpflicht des § 2 KAG bereits Senatsurteil vom 13. Februar 2020 – a.a.O. –, Juris Rn. 26). § 2 Abs. 2 KAG normiert nur Einschränkungen in Gestalt von Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen im Falle des rückwirkenden Erlasses von Normen. Der Landesgesetzgeber nimmt dabei lediglich eine Konkretisierung bzw. Einschränkung der vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Grundsätze zur Rückwirkung von Normen vor (vgl.

Thiem/Böttcher, Kommunalabgabengesetz Kommentar <23. Lieferung / Stand 2018>, § 2 Rn. 67; vgl. auch Senatsurteil vom 13. Februar 2020 – a.a.O. –).

Die Zitierung von § 6 KAG sowie § 45 StrWG insgesamt sind ebenfalls nicht geeignet einen Verstoß gegen das Zitiergebot zu begründen. Vorliegend ergibt sich die Ermächtigung zur Erhebung von Straßenreinigungs- und Wintergebühren aus § 45 Abs. 3 Satz 2 Nr. 3 Halbsatz 1 StrWG und nicht aus § 6 KAG. § 45 Abs. 3 Satz 2 Nr. 3 Halbsatz 2 StrWG regelt, dass die für die Straßenreinigung bzw. den Winterdienst Kostenersatzpflichtigen als Benutzerinnen und Benutzer einer Einrichtung im Sinne des § 6 KAG gelten. Dies stellt eine Fiktion dar, die zur Anwendbarkeit des § 6 KAG auf Straßenreinigungs- und Winterdienstgebühren notwendig ist, da eine Benutzung der Einrichtung durch die Pflichtigen gerade nicht stattfindet, sondern die Gemeinde dafür sorgt, dass die öffentlichen Straßen sauber gehalten werden. Einer absatzgenauen Zitierung bedurfte es ebenfalls nicht in Bezug auf § 45 StrWG selbst, da dieser keine Ermächtigungsgrundlage zur Erhebung unterschiedlicher Abgaben beinhaltet, sondern die Straßenreinigung hinsichtlich ihres Umfangs regelt und diese in Absatz 3 Satz 1 der Gemeinde auferlegt. Soweit § 45 Abs. 3 Satz 2 StrWG die Gemeinde ermächtigt nicht nur Gebühren für die Reinigung zu erheben, sondern diese (auch teilweise) den Eigentümerinnen und Eigentümern der anliegenden Grundstücke oder den zur Nutzung Berechtigten (vgl. § 45 Abs. 3 Satz 2 Nr. 2 StrWG) aufzuerlegen, führt auch dies nicht zu einer absatzgenauen Zitierpflicht, da eine Irreführung hinsichtlich der Ermächtigungsgrundlage zur Erhebung der Straßenreinigungs- und Winterdienstgebühren deshalb nicht zu besorgen ist. Zudem sind die Straßenreinigungs- und Winterdienstpflicht selbst auch Gegenstand der durch die streitgegenständliche Satzung geänderten Straßenreinigungs- und Straßenreinigungsgebührensatzung der Hansestadt Lübeck vom 1. Dezember 2014.

2. Ein Verstoß gegen höherrangiges Recht ergibt sich auch nicht aus der Berücksichtigung der in 2013 festgestellten Unterdeckungen der Kalkulationsperiode 2010 bis 2012 in der nunmehr gewählten Kalkulationsperiode 2015/2016. Diese verstößt insbesondere nicht gegen den dreijährigen Ausgleichszeitraum des § 6 Abs. 2 Satz 9 KAG, sondern wird der Verpflichtung aus § 6 Abs. 2 Satz 9 KAG gerecht. Nach

dieser Vorschrift ist eine sich am Ende des Kalkulationszeitraums aus einer Abweichung der tatsächlichen von den kalkulierten Kosten ergebende Kostenüber- oder -unterdeckung innerhalb der auf die Feststellung der Über- oder Unterdeckung folgenden drei Jahre auszugleichen.

Bei einer Unterdeckung reicht es – wie der Antragsteller zunächst zutreffend ausführt – zwar nicht aus, wenn innerhalb der Dreijahresfrist des § 6 Abs. 2 Satz 9 KAG lediglich eine den Ausgleich regelnde Satzung in Kraft getreten und mit dem Ausgleich begonnen worden ist (vgl. Urteil des Senats vom 15. Mai 2017 – 2 KN 1/16 –, Juris Rn. 68). Dies ist indes auch nicht der Fall. Mit Begrenzung der Unterdeckung auf den streitgegenständlichen Kalkulationszeitraum 2015/2016 ist der Ausgleich dieser nach den vorstehenden Grundsätzen vollständig innerhalb der Dreijahresfrist des § 6 Abs. 2 Satz 9 KAG (dieser endete mit Ablauf des Jahres 2016) bewirkt worden, anders als noch zuvor in der vom Senat mit Urteil vom 15. Mai 2017 – 2 KN 1/17 – hinsichtlich § 9 Abs. 7 und § 10 Abs. 3 für unwirksam erklärten Fassung der Satzung.

Notwendig aber auch ausreichend ist es, den Ausgleich im Rechtssinne zu bewirken. Dies geschieht durch kalkulatorische Berücksichtigung der festgestellten Unterdeckung in den Gebührensätzen und – ggf. rückwirkendes – Inkraftsetzen einer den Ausgleich vollständig innerhalb des dreijährigen Ausgleichszeitraumes regelnden Satzung. Nicht notwendig ist indes ein – vom Antragsteller geforderter – bereits erfolgter wirtschaftlich-faktischer Ausgleich innerhalb dieses Zeitraums. Soweit der Antragsteller ein solches Erfordernis aus den Ausführungen des Senats in seinem Urteil vom 15. Mai 2017 – 2 KN 1/16 – ableiten möchte, bedarf es einer Betrachtung des Kontextes. Diese bezogen sich insoweit konkret auf den Umstand, dass mit der damaligen Satzung der Ausgleich in dem Kalkulationszeitraum 2015 bis 2017 bewirkt werden sollte, sodass ein Teil des Kalkulationszeitraumes (nämlich das Jahr 2017) außerhalb der Dreijahresfrist des § 6 Abs. 2 Satz 9 KAG lag. In dieser Konstellation ist das bloße Inkrafttreten der den Ausgleich regelnde Satzung und der Beginn des Ausgleiches innerhalb der Dreijahresfrist (in den Jahren 2015/2016) nicht ausreichend.

§ 9 Abs. 7 und § 10 Abs. 3 der 3. Satzung zur Änderung der Straßenreinigungs- und Straßenreinigungsgebührensatzung der Hansestadt Lübeck vom 13. Dezember 2017 verstoßen auch im Übrigen nicht gegen § 6 Abs. 2 Satz 9 KAG. In diesem Zusammenhang ist ebenfalls unschädlich, dass die streitgegenständliche – den Ausgleich regelnde – Satzung erst am 12. Dezember 2017 beschlossen worden ist. Denn sie ist rückwirkend zum 1. Januar 2015 in Kraft gesetzt worden. Die rückwirkende Inkraftsetzung dieser Satzung zum 1. Januar 2015 (Nr. 2 der Satzung) ist nicht zu beanstanden. Vielmehr wird erst mittels ihres rückwirkenden Inkrafttretens der Ausgleich der Unterdeckung innerhalb des Dreijahreszeitraumes im Rechtsinne bewirkt. § 2 Abs. 2 Satz 1 KAG regelt insoweit ausdrücklich die Möglichkeit, eine bereits bestehende Satzung – ungeachtet deren Rechtswirksamkeit – für die Vergangenheit zu ersetzen, wobei nach § 2 Abs. 2 Satz 3 KAG Abgabepflichtige durch die rückwirkend erlassene Satzung nicht ungünstiger gestellt werden dürfen als nach der bisherigen Satzung. Dies ist in Nr. 3 der streitgegenständlichen Satzung indes auch ausdrücklich geregelt. Eine darüberhinausgehende Einschränkung dieser Befugnis ist § 6 Abs. 2 Satz 9 KAG nicht zu entnehmen.

Eine solche ergibt sich insbesondere auch nicht unter dem Aspekt der Rechtsklarheit und Rechtssicherheit bzw. unter Vertrauensschutzgesichtspunkten. Die Antragsgegnerin hat die Unterdeckung im Jahr 2013 – mithin unmittelbar nach der Kalkulationsperiode 2010 bis 2012 – erkannt und einen Ausgleich dieser bereits mit der Straßenreinigungs- und Straßenreinigungsgebührensatzung vom 1. Dezember 2014 in der Kalkulationsperiode 2015 bis 2017 bewirken wollen. Ungeachtet des Umstandes, dass diese hinsichtlich ihres § 9 Abs. 7 und § 10 Abs. 3 für unwirksam erklärt worden ist, konnte seitens der betroffenen Gebührenschuldner ein Vertrauen, mit diesen periodenfremden Kosten des Ausgleiches der Unterdeckung aus der Kalkulationsperiode 2010 bis 2012 nicht belastet zu werden, deshalb von vornherein nicht entstehen. Vielmehr war diesen bewusst, dass ein Ausgleich der Unterdeckung in der folgenden Kalkulationsperiode erfolgen wird. Es liegt damit gerade kein Fall vor, in welchem die Unterdeckung überhaupt erst nach Ablauf des Ausgleichszeitraums entdeckt und in einer Kalkulationsperiode außerhalb dieses Zeitraums ausgeglichen wurde. Ob dieser Umstand eine abweichende Beurteilung

rechtfertigen würde (vgl. zum baden-württembergischen Recht: VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 15. Februar 2008 – 2 S 2559/05 –, Juris Rn. 19), kann der Senat deshalb dahinstehen lassen.

Anderweitige Bedenken hinsichtlich der Gebührenkalkulation sind seitens des Antragstellers nicht vorgetragen. Das Normenkontrollgericht ist bei der Prüfung der Gültigkeit einer angegriffenen Satzung zwar nicht auf die vom Antragsteller geltend gemachten Mängel beschränkt (vgl. BVerwG, Beschluss vom 20. Juni 2001 – 4 BN 21.01 –, Juris Rn. 12). Dies gilt insbesondere bei Vorliegen offensichtlicher Mängel. Vorliegend besteht jedoch kein Anlass, die Wirksamkeit der § 9 Abs. 7 und § 10 Abs. 3 der Straßenreinigungs- und Straßenreinigungsgebührensatzung unter weiteren rechtlichen Gesichtspunkten zu beurteilen. Der Antragsteller hat deren Unwirksamkeit einzig mit einem Verstoß gegen § 66 Nr. 2 LVwG sowie § 6 Abs. 5 Satz 9 KAG begründet. Diesem Umstand ist durch entsprechende Beschränkung des Kontrollumfangs Rechnung getragen worden; denn das Rechtsschutzbegehren darf bei der Prüfung der Rechtsgültigkeit einer Norm nicht aus den Augen verloren werden (vgl. BVerwG, Urteil vom 17. Februar 2005 –, Juris Rn. 16 unter Hinweis auf BVerwG, Urteil vom 17. April 2002 – 9 CN 1.01 –, Juris Rn. 43 m.w.N.).

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO.

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 VwGO, § 708 Nr. 10 und §§ 711, 709 ZPO. § 708 Nr. 10 ZPO gilt entsprechend für Entscheidungen des Oberverwaltungsgerichts, in denen es, wie im Normenkontrollverfahren, als letzte Tatsacheninstanz entscheidet (vgl. Senatsurteil vom 3. September 2019 – 2 KN 5/16 –, Juris Rn. 48 m.w.N.).

Die Revision ist nicht zuzulassen, weil die Voraussetzungen des § 132 Abs. 2 VwGO nicht gegeben sind.

Rechtsmittelbelehrung

Die Nichtzulassung der Revision kann innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils beim Schleswig-Holsteinischen Oberverwaltungsgericht, Brockdorff-Rantzau-Straße 13, 24837 Schleswig durch Beschwerde angefochten werden. Die Beschwerde muss das angefochtene Urteil bezeichnen. Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Monaten nach der

Zustellung dieses Urteils zu begründen. Die Begründung ist bei dem Schleswig-Holsteinischen Obergericht einzureichen.

Der Beschwerdeführer muss sich durch Prozessbevollmächtigte im Sinne von § 67 VwGO vertreten lassen.

Thomsen
Präsidentin des OVG

Untiedt
Richter am VG

Alves Ferreira
Richterin am OVG